

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

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

Il primo Rapporto della Commissione Europea sulle relazioni industriali

Ricerche
Europa, diritti sociali e lavoro

Relazioni industriali

Interventi
Il danno biologico

Rassegne
Giurisprudenza italiana: lavoratore socio di cooperativa

Giuffrè Editore

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 11 - numero 3 - luglio 2001

Indice

Europa, diritti sociali e lavoro		Ricerche
L'Europa Sociale: problemi e prospettive di <i>Tiziano Treu</i>	pag.307	
I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza di <i>Riccardo Del Punta</i>	pag.335	
Il primo Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali		Relazioni Industriali
Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa di <i>Manfred Weiss</i>	pag.347	
Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali? di <i>Gian Primo Cella</i>	pag.357	
Le parti sociali a livello comunitario di <i>William Brown</i>	pag.363	
Salari e orari di lavoro di <i>Carlo Dell'Aringa</i>	pag.371	
Sindacati in Europa: quando presenza e influenza non coincidono di <i>Tito Boeri</i>	pag.379	
Un sistema di relazioni industriali europeo? di <i>Jacques Rojot</i>	pag.383	
Danno biologico e diritto del lavoro		Interventi
Il danno biologico tra principi costituzionali, rigidità civilistiche e tutela previdenziale di <i>Lorenzo Zoppoli</i>	pag.389	
Osservatorio sulla giurisprudenza italiana		Rassegne: osservatorio sulla giurisprudenza italiana
Soci lavoratori, retribuzione minima e imponibile previdenziale di <i>Antongiulio Colonna</i>	pag.397	
Abbreviazioni	pag.403	
Notizie sugli autori	pag.405	

L'Europa Sociale: problemi e prospettive

Tiziano Treu

Sommario

1. Le incertezze dell'Europa Sociale: suggerimenti per l'analisi. **2.** La tensione fra obiettivi e strumenti dell'integrazione europea: le vicende dell'armonizzazione normativa. **3.** *Segue.* Adattamenti e limiti dell'armonizzazione normativa. **4.** Il riconoscimento della contrattazione collettiva europea. **5.** Lo sviluppo diseguale dei vari tipi e livelli della contrattazione collettiva europea. **6.** Le politiche dell'occupazione: dalla marginalità al coordinamento. **7.** Dall'armonizzazione normativa al coordinamento per obiettivi. **8.** L'integrazione europea e le politiche contrattuali: accentramento e decentramento. **9.** L'integrazione europea e le riforme del welfare. **10.** Le politiche sociali e dell'occupazione: *guidelines* e procedure. **11.** Convergenze e diversificazioni nel mercato e nelle politiche. **12.** Standard e valori. **13.** Istituzioni e fonti nell'Unione Europea: dalla gerarchia alla rete.

1. Le incertezze dell'Europa Sociale: suggerimenti per l'analisi.

La dimensione sociale è da tempo un capitolo acquisito nell'agenda dell'integrazione europea. I materiali per l'analisi sono consistenti, talora anzi inflazionati; anche quelli per l'azione si sono arricchiti, in parallelo con l'accresciuta complessità dell'*acquis* comunitario, degli ambiti e delle fonti della integrazione sociale europea. Eppure anche i più convinti euro-ottimisti avvertono un persistente stato di indeterminatezza su entrambi i piani, analitico e politico. L'indeterminatezza delle prospettive risente dei rivolgimenti in atto nei rapporti produttivi e sociali, conseguenti alla globalizzazione dei mercati e al moltiplicarsi di innovazioni tecnologiche sempre più accelerate e diffuse. Si tratta di rivolgimenti così profondi da determinare effetti di "spiazzamento", fino a vere e proprie crisi di identità, negli assetti complessivi dei diritti nazionali, che sono storicamente appoggiati agli Stati (il fenomeno è da tempo all'attenzione « preoccupata » dei giuristi di tutti i tipi: cfr., da ultimo, Rodotà 2000).

Il diritto del lavoro subisce più di altri l'impatto di queste trasformazioni per motivi noti, ma non sempre percepiti fino in fondo dai suoi cultori: non solo per la sua collocazione a ridosso dei rapporti economici e sociali, ma perché è direttamente legato ai modelli di un industrialismo stabile e anch'esso di dimensione nazionale, e di un welfare statale: entrambi battuti in breccia dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie. Inoltre esso fatica di più di altri rami del diritto ad ambientarsi nella competizione globale in quanto si occupa di un fattore, il lavoro, strutturalmente meno mobile e più territoriale del fattore capitale e dell'impresa. E' quindi esposto a *shock* per così dire asimmetrici e quindi più difficili da assorbire rispetto a quelli in cui è soggetto ad esempio il diritto commerciale, con cui si confronta spesso in stato di inferiorità (« *company law beats labour law* » sintetizzano ad esempio Buschmann e Walter, 2000; Lyon-Caen, 1992). Senza dire che le difficoltà si accrescono ulteriormente a motivo di un'evoluzione tecnologica che accelera i tempi delle

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

trasformazioni produttive dei cicli di prodotti; e il fattore lavoro ha tempi di reazione allo spiazzamento temporale non comprimibili oltre un certo limite.

Se il disagio e gli *shock* normativi sono evidenti per i diritti nazionali, si può capire come scuotano ancora più in profondità le fondamenta di un ordinamento fragile e incompleto come quello europeo. Sia il panorama attuale sia le prospettive di questo ordinamento appaiono dunque di difficile lettura: negli obiettivi e nelle fonti costitutive. Le fonti e il rapporto fra queste sono sempre un rilevatore critico delle evoluzioni degli ordinamenti. Tanto più difficile da intendere e da influenzare quando come nel caso dell'Europa le fonti tradizionali nazionali si combinano con le fonti di un ordinamento nuovo, in un intreccio complesso e ancora poco esplorato.

Se le prospettive dell'Europa Sociale sono di incerto apprezzamento, valutazioni altrettanto incerte riguardano le politiche sociali finora elaborate dalla comunità, il grado di avanzamento dei processi attivati per realizzarle (anche qui si tratta di processi complessi per l'intreccio degli oggetti, delle fonti e dei livelli di governo coinvolti) e ancora più la loro effettiva influenza sugli ordinamenti e sulle prassi nazionali. Sono significative le diverse valutazioni circa la portata delle innovazioni introdotte nei meccanismi decisionali europee, fino alle più recenti di Maastricht e Amsterdam, che oscillano dallo scetticismo minimalista (cfr., ad esempio, Simitis, Lyon-Caen, 1996, 6 ss.; Keller, 2000, 31 ss.; Id., 1999, 507-537), fino a toni quasi trionfalistici (cfr. Kenner, 1999, 41 ss.). Queste oscillazioni di giudizio sono molto più sfumate, per motivi comprensibili, nei documenti ufficiali: ma una lettura diacronica di questi rivela comunque le incertezze tra proposte e realizzazioni.

Tali divergenze sono agevolate dalla immaturità degli strumenti analitici sugli aspetti applicativi delle politiche (immaturità tipica non solo degli ordinamenti in costruzione). Riguardano non solo elementi di dettaglio ma la convergenza o divergenza degli stessi indicatori sociali fondamentali su cui le politiche devono intervenire (Barbera, 2000) (1). "La storia del diritto del lavoro comunitario deve essere ancora scritta", si riconosce anche da chi ha ben contribuito ad avviarne lo studio (Simitis, Lyon-Caen, 1996). E il rilievo vale ancora più per la storia delle dimensioni non giuridiche dello spazio sociale comunitario. Che tale immaturità analitica sia più accentuata per gli indicatori sociali di quanto non sia per quelli economici è una conferma della perdurante inferiorità della dimensione sociale dell'Unione rispetto a quella economica. Le insufficienze analitiche riflettono diversi apprezzamenti circa il ruolo delle varie modalità e fonti, normative e non, della integrazione sociale, anch'essi persistenti nella storia comunitaria. Riflettono spesso la tendenza a leggere le vicende europee con gli occhiali del giurista nazionale, che oscurano le complessità dell'ordinamento comunitario o addirittura vi sovrappongono schemi desunti dal passato. L'allargamento dell'Europa faticosamente in cantiere è destinato ad aumentare più i dubbi che le certezze in questa materia, se è vero che i *cleavages* sociali e culturali fra gli attuali paesi dell'unione e fra questi e i paesi in attesa di integrazione sono altrettanto profondi delle distanze economiche. In queste condizioni di incertezza, migliorare le analisi sul processo di integrazione sociale finora seguito è più che mai un presupposto essenziale per indagare utilmente sulle sue prospettive e per orientare i vari strumenti disponibili agli ambiziosi obiettivi da tempo proposti all'Europa Sociale.

Una prima avvertenza, di rilevanza sia metodologica sia sostanziale, è di condurre le analisi e, quindi le valutazioni, secondo i vari ambiti che compongono il perimetro dell'Europa Sociale, diverso da quelli dei diritti statali e più articolato di quanto non fosse ancora un decennio fa. L'evoluzione degli strumenti e dei risultati è diversa nei vari ambiti; non distinguere porta a giudizi sbilanciati, illusi o ingenerosi, rischia di forzare le diversità dei caratteri nazionali negli schemi di un modello europeo che, per ora, non esiste.

I titoli delle materie sono quelli noti: le *normative* del diritto del lavoro, quelle tradizionali di carattere inderogabile, concentrate sul rapporto individuale di lavoro, ma anche quelle promozionali e quelle più nuove relative all'organizzazione del mercato di lavoro; le relazioni industriali, cioè l'insieme dei rapporti collettivi e in particolare la contrattazione collettiva, con le regole relative, che dal tradizionale ambito nazionale, si estendono a livello comunitario; le tematiche dell'occupazione, per decenni rimaste estranee all'impegno co-

note

(1) Significative, a questo proposito, le oscillazioni di giudizio degli esperti europei al Convegno internazionale di Modena dell'1-2 dicembre 2000. Gli atti del convegno sono ora in Biagi (ed.), *Towards a European Model of Industrial Relations? Building on the first Report of the European Commission*, Kluwer Law International, 2001, e ivi, in particolare, le relazioni di Cella, Dell'Aringa e Brown.

munitario e poi cresciute di rilevanza quantitativa e politica, insieme con i temi del *welfare* e della protezione sociale che sono appena entrati nell'orizzonte dell'impegno europeo. Si tratta di ambiti profondamente differenti per logiche interne e per contenuti, che presentano confini in evoluzione negli stessi ordinamenti nazionali. Non c'è dunque da sorprendersi che la loro « trasposizione » nell'ancora più complesso ordinamento europeo richieda interventi e debba essere oggetto di valutazioni corrispondentemente articolati. Ciascuno di questi ambiti va infatti considerato sia nella sua complessità interna, risultante dalla storia degli ordinamenti nazionali e delle diverse dimensioni macro e micro in cui si articola, sia tenendo conto delle tensioni fra gli ordinamenti nazionali e le iniziative europee (nella loro duplice dimensione intergovernativa e comunitaria).

Alla distinzione tematica ne va aggiunta un'altra, altrettanto importante se si vogliono acquisire conoscenze utili per le prospettive europee: cioè la distinzione fra i diversi strumenti, a cominciare dalle fonti, utilizzati nel processo di "europeizzazione" dei vari aspetti della dimensione sociale sopracitati. La distinzione va rigorosamente seguita, perché anche questi strumenti rispondono a logiche diverse, talora opposte, che restano oscurate nell'uso indistinto, frequente talora negli stessi testi ufficiali, di termini quali armonizzazione, convergenza, coordinamento.

L'armonizzazione normativa caratteristica degli strumenti tradizionali, direttive e regolamenti, è la tecnica più esplorata, e ancora da molti auspicata; invero più esplorata per gli aspetti giuridici che nei seguiti applicativi negli stati nazionali.

Più di recente si è fatto ricorso alla contrattazione collettiva come fonte di regole rilevanti sul piano europeo. La tecnica è in ogni caso diversa da quella di cui sopra, perché realizza una partecipazione delle parti sociali al processo di regolazione europea, cosicché si è parlato di una armonizzazione "dal basso", in quanto sostenuta dal consenso sociale. Ma il grado di partecipazione e di autonomia è diverso a seconda dei processi decisionali e di delega interni alle parti sociali operanti in Europa. È diverso anche la contrattazione collettiva europea espliciti i suoi effetti in quanto tale, "autonomamente", ovvero per il tramite del recepimento in decisione del Consiglio europeo. Tant'è che con riferimento a questa ipotesi, destinata a rivelarsi la più frequente, si è giunti a dubitare che alla contrattazione collettiva europea possa riconoscersi carattere di atto di autonomia (Lo Faro, 1999, spec. capp. IV-V).

Se queste due forme di regolazione sono note alla esperienza degli ordinamenti nazionali, pur presentando adattamenti dovuti alla trasposizione sovranazionale, privi di precedenti utilizzabili sono altre tecniche di intervento o comunque altri fattori sovranazionali operanti nell'ordinamento europeo e configurati in diverse varianti anche terminologiche. Mi riferisco all'azione di *coordinamento* ad opera delle istituzioni comunitarie rispetto alle iniziative politiche e normative degli stati nazionali verso obiettivi comuni e al fattore *interdipendenza* economica e sociale, fra gli ordinamenti nazionali che induce adattamenti reciproci fra gli stessi ordinamenti, (eventualmente) con il sostegno o la guida delle istituzioni comunitarie. Ho usato volutamente termini generici come "tecniche di intervento" e "fattori sovranazionali" per il significato spesso indefinito con cui sono utilizzati e per la loro ambivalenza funzionale. Come vedremo, nella esperienza europea si tratta sempre di fattori istituzionali (non di mero mercato) con effetti in senso lato regolativi circa le realtà economiche e sociali di riferimento.

2. La tensione fra obiettivi e strumenti dell'integrazione europea: le vicende dell'armonizzazione normativa.

Un bilancio attendibile della integrazione sociale europea richiederebbe di rileggere sistematicamente, secondo questa griglia, tutte le sue complesse vicende, beninteso non solo nei documenti ufficiali e neppure solo negli atti giuridici (legali e contrattuali), ma nella sua implementazione concreta nei rapporti comunitari e negli ordinamenti nazionali. Un'opera di grande impegno appena cominciata. Mi limito a indicare alcune tracce di questo bilancio, quelle che mi sembrano più trascurate o più controverse nelle analisi fin qui disponibili.

Una prima osservazione generale riguarda la tensione fra obiettivi proposti per la dimensione sociale europea e strumenti istituzionali di volta in volta predisposti. Voglio sottolineare le vicende di questa tensione, perché essa è di norma sottovalutata, per una disattenzione diffusa agli aspetti strumentali o istituzionali del processo di integrazione europea, ritenuti secondari rispetto a quelli attinenti agli obiettivi e ai valori.

La tensione fra obiettivi e strumenti accompagna con varianti la storia della comunità dalle

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

origini fino al periodo presente. Essa si riscontra in tutte le aree tematiche e gli strumenti di integrazione europea, ma presenta aspetti particolarmente acuti in riferimento alle condizioni di utilizzo della prima tecnica sopra ricordata, l'armonizzazione normativa e in riferimento alle materie del diritto individuale del lavoro. Basta ripercorrere i vari interventi di armonizzazione normativa sospinti dall'attivismo della commissione e amplificati dall'interpretazione estensiva della Corte Europea di Giustizia per verificare come la gran parte di questi si sia realizzata forzando le basi giuridiche disponibili nei trattati: quella generale dell'art. 100 e quella sussidiaria dell'art. 235, le uniche disponibili in un primo periodo; successivamente l'art. 118 A, contenente la prima apertura alla regola di decisione a maggioranza nelle materie dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, che vengono intese in senso ampio (cfr. Roccella, Treu, 1995, spec. cap. II; Lo Faro, 1999).

Analoga ampiezza interpretativa porta ad utilizzare intensivamente l'art. 119, principale base giuridica degli interventi regolativi diretti in materia di lavoro, per introdurre nell'ordinamento comunitario regole di parità di trattamento non solo in materia retributiva, assolutamente inedite rispetto alle tradizioni dei diritti europei continentali del lavoro (cfr., per tutti, Barbera, 1991). Questo resterà il caso più eclatante di innovazione normativa comunitaria, di "armonizzazione nel progresso", per usare la terminologia classica; anche se neppure esso si rivela altrettanto effettivo nelle sue declinazioni applicative all'interno degli ordinamenti nazionali. Basta ricordare la persistenza di differenziali retributivi fra lavoro maschile e lavoro femminile, tanto ingiustificati quanto (finora) irriducibili (lo rileva criticamente anche il *Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali*: Bruxelles, 06.03.2000 - COM(2000) 113 final).

La forzatura delle basi giuridiche è stata spesso giustificata con il riferimento all'idea di "armonizzazione nel progresso" e ai riferimenti ad obiettivi sociali comuni che, nonostante la nota tiepidezza dei padri fondatori, erano presenti nei testi comunitari fin dai primi Trattati e che si sono in seguito rafforzati (una meticolosa ricostruzione in Arrigo, 1998). Sennonché tali riferimenti sono del tutto inadeguati a spiegare la forzatura. L'armonizzazione nel progresso è bensì scritta già nei primi trattati, ma è inserita in una visione irenica in cui essa avrebbe potuto realizzarsi per il mero sviluppo del mercato, senza conflitti e senza la imposizione di regole sociali imperative (come invece prevede la armonizzazione normativa) (2). Quanto agli obiettivi sociali menzionati nei Trattati, a parte una certa loro genericità, essi venivano predicati come obiettivi degli Stati membri e da perseguirsi con l'azione comune degli stessi Stati, non direttamente come scopi della Comunità in quanto tale. Tale precisazione sottintendeva quanto risultava esplicitamente sul piano delle competenze, cioè che la regolazione sociale e le politiche dell'occupazione rientravano nei compiti riservati agli Stati nazionali: un assioma solo in parte scalfito nei testi più recenti e ancora meno nella prassi.

La tensione fra obiettivi e strumenti utilizzati era resa più acuta in un primo periodo dal carattere dall'armonizzazione normativa come processo di convergenza "verso l'alto" degli ordinamenti, affermato specie nei momenti di maggiore attivismo della Commissione. Questa indicazione non voleva riferirsi (non ne risultano tracce) a un modello preciso di diritto del lavoro (3); quanto piuttosto escludere la tendenza ad accontentarsi del minimo comune denominatore fra gli standard protettivi degli stati membri. Una simile tendenza poteva trarre sostegno da un diritto del lavoro che nell'Europa continentale degli anni 60-70 era arrivato al massimo della sua espansione, anche di ambito applicativo; ed era circondato dalla fiducia, diffusa non solo nei giuristi, che il suo impianto protettivo fondamentale potesse imporsi anche al di là dei confini e delle specificità nazionali. Sennonché le concrete applicazioni di questa tendenza dovevano fare i conti con l'accordo politico degli stati membri (Arrigo, 1998, 120), accordo unanime anche dopo la prima introduzione del principio di maggioranza e che risultava tanto più necessario per la forzatura che le direttive armonizzatrici rappresentavano rispetto al quadro istituzionale. Il bisogno di accordo era destinato a ridimensionare non poco la portata dell'armonizzazione verso l'alto, sia per l'intensità sia per l'ampiezza dei contenuti, anche nell'"età dell'oro" della regolazione per direttive. La dovuta considerazione del contesto storico non impedisce di sottolineare come questo metodo abbia riportato i maggiori successi, oltre che nell'area eccezionale della

note

(2) Una fiducia nelle virtù sociali del mercato per cui i padri fondatori sono accusati di « frigidità sociale » (Mancini, 1988, 26) o di « astenia politica » (Arrigo, 1998, 108).

(3) Anche l'influenza di modelli statali di riferimento, a cominciare da quelli usualmente ritenuti più autorevoli, è di solito oscurata nei documenti ufficiali.

parità fra i sessi, solo in materie tipiche del diritto del lavoro dell'emergenza, quali licenziamenti collettivi, trasferimenti e ristrutturazioni aziendali (per usare la nostra terminologia) e più tardi nell'area della salute e sicurezza del lavoro: ambiti importanti ma ben distanti dall'ambizione manifestata dai diritti nazionali nel corso di gran parte del secolo, di ottenere una regolazione onnicomprensiva dei rapporti di lavoro. Eppure a guardarle in retrospettiva, le direttive relative a questi temi dovevano segnare una frontiera avanzata, anzi un limite pressoché invalicabile, nell'uso dell'*hard law* nel diritto del lavoro comunitario. Infatti quel pacchetto di interventi e ancora più quelli annunciati lungo la stessa linea nel primo intenso programma di azione sociale del 1974 (4), incontrarono opposizioni crescenti anche prima della "gelata" liberista degli anni '80, e persino da osservatori devoti alla causa dell'Europa sociale. "Un programma ambizioso, ma senza precedenti e senza avvenire": così viene bollato il programma di azione sociale del 1974 da G. e A. Lyon-Caen (1993, 181), su questo concordi.

Il limite denunciato non si riferisce solo alle resistenze esterne, espresse dagli stati membri, ma alla debolezza intrinseca di un approccio normativo costruito su basi così fragili sia istituzionali sia strutturali. La portata strutturale del problema viene individuata con particolare lucidità, in sede politica, nel memorandum del Presidente *Mitterand* (datato 1981), ove si sottolinea la necessità di adottare una visione ampia dei temi sociali europei "non limitata al diritto del lavoro, ma comprendente anche la politica sociale e alcuni aspetti della politica dell'impiego". Si precisa che il processo di costruzione dell'Europa Sociale avrebbe dovuto sostenersi meno su atti normativi e "più su azioni strutturali" (organizzative e finanziarie), nonché avvalersi di una più stretta relazione fra azione sociale e politiche economiche rilevanti per la comunità (5). Sono tutti elementi critici tanto pertinenti quanto destinati a rimanere inascoltati per decenni.

3. *Segue. Adattamenti e limiti dell'armonizzazione normativa.*

Non a caso le resistenze al processo di armonizzazione normativa intensificatesi negli anni '80, e perduranti per motivi diversi negli anni '90, danno luogo a strategie di adattamento significative. La più evidente è il ridimensionamento periodico dei programmi via via proposti dalla commissione rispetto alle ambizioni dichiarate. A ciò corrisponde un ripiegamento dalle originarie prospettive dell'armonizzazione verso l'alto dei sistemi di diritto del lavoro. Il ripiegamento è segnalato da oscillazioni linguistiche, che indicano una crescente incertezza sul grado di armonizzazione perseguibile: si auspica, ad esempio, una "sufficiente convergenza" o il superamento di gradi "inaccettabili" di divergenza (Simitis, Lyon-Caen, 1996, 7). Il mutamento di rotta diventa esplicito quando si sposta l'enfasi sulla necessità di evitare il *social dumping*, di contrastare la concorrenza verso il basso delle condizioni di lavoro, già accentuata dalla crescente integrazione economica dei mercati, dalla loro liberalizzazione e apertura alla concorrenza internazionale. Tale mutamento viene sancito, sia pure contraddittoriamente, dall'Atto unico quando prevede che nelle materie dell'art. 118 A si proceda alla definizione di requisiti minimi; un concetto difficilmente conciliabile con quello di armonizzazione nel progresso, oltre che riduttivo perché riferibile solo alle condizioni di lavoro (Simitis, Lyon-Caen, 1996, 7). E la stessa impostazione minimalista viene confermata nella Carta sociale europea del 1989.

Se cambia l'intensità dell'intervento non è però abbandonata l'idea di perseguire in sede comunitaria un sistema di diritto del lavoro potenzialmente pervasivo e completo. Tant'è che sulle fragili basi della Carta sociale la Commissione Europea ripropone un pacchetto di ben 47 misure tendenti all'armonizzazione normative (misure da attuarsi entro la fatidica data del dicembre 1992, ma la cui implementazione è stata invero deludente: cfr. Roccella, Treu, 1995, 23). Eppure la dottrina (ma solo una parte di essa, di formazione anglosassone: Hepple, 1990, Lord Wedderburn, 1990) metteva in guardia dal pericolo di ripetere gli stessi errori degli inflazionati e dirigistici programmi degli anni '70.

Dall'altra parte si ritiene anche in sede politica di poter superare le difficoltà dell'integrazione riformando i meccanismi decisionali della comunità con l'allargamento delle sue

note

(4) Viene qui definita una prima nozione di « spazio sociale europeo » ritenuto essenziale per l'integrazione europea e non solo per eliminare gli ostacoli alla concorrenza. Cfr. Arrigo, 1999, 114 ss.; Kenner, 1999.

(5) La sintesi è di Philip, 1985, 15. Il memorandum è ricordato come il segno, peraltro non subito ripreso, di una inversione di rotta nell'approccio funzionalista tipico della Comunità delle origini. Cfr. Mancini, 1988, 24.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

competenze in materia sociale e con l'estensione del principio di maggioranza alla gran parte di tali materie (prima nell'Atto unico e poi a Maastricht). Queste modifiche istituzionali presentano aspetti controversi e potenzialmente ambivalenti. Mentre si allargano i motivi giustificanti e gli obiettivi dell'intervento comunitario oltre gli angusti termini del 1957, nel testo di Maastricht scompare il riferimento all'armonizzazione nel progresso: e ciò viene segnalato come un cambio di ottica che avalla una concezione puramente strumentale e potenzialmente riduttiva dell'azione comunitaria (Simitis, Lyon-Caen, 1996, 8-9).

Tornerò su questo punto. Qui voglio rilevare viceversa quale punto critico delle innovazioni introdotte che esse ritengono di rafforzare le capacità normative della comunità, solo migliorando la efficienza decisoria del governo europeo, svalutando corrispondentemente l'analisi dell'efficacia regolativa degli strumenti adoperati a seconda degli oggetti su cui tale sistema opera e dei fini perseguiti; come si è detto, non si riconosce la distanza fra la dimensione decisionale della sovranazionalità e la sua dimensione normativa (per usare la terminologia di Weiler, 1981, 267; Id., 1985, 110 ss.; Lo Faro, 1999), pensando che basti operare sulla prima per garantire l'efficacia della seconda (una simile sottovalutazione si rileva, ancora di recente, per gli aspetti "applicativi" delle normative — e per il relativo monitoraggio comunitario: cfr. Weiss M., 2001).

Questo strabismo o asimmetria istituzionale si riflette sull'incisività degli interventi regolativi. Nella materia che qui interessa, esso risulta alimentato da due sindromi convergenti. La prima è la concezione espansiva del diritto del lavoro, ancora diffusa, anche se già messa in crisi negli stessi ordinamenti nazionali dalle prime tendenze derogatorie. Gli effetti di queste si trasmettono con ritardo dai contesti nazionali ad un livello ordinamentale di secondo grado, come quello europeo. La seconda è la sopravvalutazione delle potenzialità dell'*integration through law*, ideata e perseguita dai cultori del diritto pubblico (cfr. Cappelletti, Soccombe, Weiler, 1986), ma che doveva essere trasposta e influenzare un diritto (sostanziale) come quello del lavoro ben altrimenti esposto alle tensioni della dura realtà sociale, ma non ancora dimentico di una forte connotazione statalista.

L'attivismo della Corte europea di giustizia operava al riguardo in modo ambivalente: da una parte essa era sospinta a intervenire dai limiti incontrati dal processo di armonizzazione legislativa, ma al tempo stesso ne oscurava pericolosamente la portata (c'è chi ritiene anzi che abbia avuto l'effetto — non voluto — di ostacolarne possibili sviluppi: Lo Faro, 1999, 28 ss.); senza dire che attirava su di sé una attenzione spropositata e compiacente anche da parte della dottrina, con ulteriore amplificazione delle attese (e poi delle delusioni) circa le possibilità delle armonizzazioni normative (l'opera della Corte è oggetto di grande attenzione e simpatia da parte dei giuristi non solo del lavoro: cfr., per tutti, Mancini, 1990, 229 ss.; Roccella, 1997; Foglia, 1992, 753 ss.).

La sfasatura istituzionale che si andava così configurando era accentuata da un'altra asimmetria, riguardante gli oggetti e il tipo di armonizzazione perseguita: l'impegno armonizzatore si concentra sulla normativa più tradizionale di diritto del lavoro, quella di tutela individuale del lavoratore, tramite norme inderogabili, mentre è del tutto carente la normativa promozionale. Manca, e non viene a lungo neppure prospettata quella disciplina di sostegno agli attori collettivi di cui negli stessi anni gli ordinamenti nazionali si andavano arricchendo, con effetti di riequilibrio dei rapporti collettivi di lavoro e di impulso all'effettività della stessa normativa di tutela.

In generale si rileva un insufficiente impegno nello sviluppare, con norme di principio, quei diritti sociali fondamentali sanciti pur debolmente nella Carta europea, e nel sostenerne le condizioni di effettività (cfr. Simitis, Lyon-Caen, 1996; Lyon-Caen, 1992; Treu, 1996): come si era fatto con maggiore applicazione e successo, a proposito della regola di parità fra i sessi in materia di lavoro.

Questi contenuti acuiscono la rigidità dell'armonizzazione perseguita e non facilitavano l'avvicinamento progressivo fra i diversi sistemi di diritto del lavoro, necessario per tenere conto delle loro diversità nonché delle legittime esigenze di flessibilità sempre più sottolineate dalle imprese e dai mercati (Roccella, Treu, 1995, 27). Dall'altra parte le risorse istituzionali della Comunità restavano inutilizzate o non venivano adeguatamente impiegate (anche qui le forzature sarebbero state necessarie) al fine di favorire la formazione di quegli attori e quelle relazioni collettive di lavoro che costituivano un potente fattore di sostegno e di effettività del diritto del lavoro legislativo in tutta l'Europa continentale. Veniva a mancare quindi uno dei possibili vettori capaci di far avanzare il difficile processo di integrazione sociale dell'Europa.

4. Il riconoscimento della contrattazione collettiva europea.

L'Europa Sociale:
problemi e prospettive
Tiziano Treu

L'importanza di questo vettore collettivo per il processo di integrazione anche normativo dei sistemi sociali europei viene, a dire il vero, segnalata abbastanza rapidamente. I riferimenti al dialogo sociale assumono carattere non rituale già nel programma sociale del 1974, si rafforzano nell'ambizioso progetto di Mitterand dei primi anni '80, per assumere rilievo centrale nella concezione di Delors; infatti Delors propugna l'evoluzione del dialogo sociale in un vero e proprio sistema di relazioni industriali europeo, riconosciuto come elemento fondamentale per superare quello squilibrio fra Europa economica ed Europa sociale, ritenuto (allora) intollerabile. Ma le vicende del dialogo sociale e poi della contrattazione collettiva europea dovevano rivelarsi non meno travagliate di quelle dell'armonizzazione normative (fra i tanti scritti sul dialogo sociale europeo, cfr. Guarriello, 1992). Anche qui le diagnosi dei motivi del travaglio sono diverse. Voglio sottolineare che tali vicende presentano anomalie in qualche modo rovesciate rispetto a quanto si è verificato per le fonti legislative. Il riconoscimento istituzionale della contrattazione collettiva che si realizza a Maastricht, con relativa tempestività e pienezza anche rispetto agli auspici dei suoi più convinti sostenitori, presenta una serie di forzature rispetto all'assetto esistente nelle relazioni industriali e agli stessi obiettivi delle parti. La sfasatura più spesso ricordata è che il riconoscimento interviene prematuramente nei riguardi di una prassi contrattuale transnazionale, ancora poco o niente sviluppata (cfr. Treu, 1996. Per rilievi simili v. Lo Faro, 1999, Caruso, 1997, 331). Ma essa è tanto più significativa in quanto si può estendere a tutti gli elementi costitutivi di un sistema di relazioni industriali, che sono analogamente carenti e talora neppure impostati; l'organizzazione sovranazionale, sia dei sindacati sia dei datori di lavoro; la capacità e la stessa disponibilità all'azione conflittuale europea, e più in radice la predisposizione di strumenti adeguati per la presa di decisioni a livello sovranazionale, su delega variamente configurata dalle organizzazioni nazionali a quelle europee.

D'altra parte alla fragilità delle strutture portanti delle relazioni industriali fa riscontro una configurazione normativa della contrattazione collettiva tanto ambiziosa quanto eccedente rispetto sia al quadro normativo comunitario sia a quello degli stati membri. Sul piano comunitario il contrasto non potrebbe essere più netto fra la fiducia istituzionale posta sulla contrattazione europea, specie nella forma traducibile in atto normativo della comunità, e la mancanza di competenze, confermata a Maastricht e ad Amsterdam sui presupposti della contrattazione, cioè sui temi dell'organizzazione, libertà sindacale e del conflitto collettivo. Ma il divario è evidente anche rispetto alle esperienze e ai modelli normativi vigenti negli stati membri: sia quelli fiduciosi, come l'Italia e la Gran Bretagna, nella *abstention of the law* in materia di rapporti collettivi sia quelli più inclini alla regolazione (Francia, Germania). Nei primi la contrattazione si è sviluppata al di fuori di una regolazione legislativa diretta, ma il legislatore, emblematico lo statuto dei lavoratori italiano, è intervenuto a promuoverne i presupposti (impraticabili per il legislatore comunitario), quali la libertà e l'attività sindacale, specie nei luoghi di lavoro, e la protezione dell'esercizio del diritto di sciopero. Nel secondo gruppo di ordinamenti la contrattazione collettiva è stata regolata normativamente, talora in modo alquanto circostanziato e anche con meccanismi di estensione, per legge o per decreto, ma tale disciplina è stata configurata come parte di un assetto istituzionale comprendente le varie componenti strutturali delle relazioni industriali, e costruito su una esperienza, più o meno sviluppata. In ogni caso gli interventi statali sono stati diretti a regolare ed estendere la contrattazione collettiva (bilaterale) quale strumento per la disciplina delle condizioni economiche e normative dei rapporti di lavoro, mentre viceversa si è evitato di riconoscere la contrattazione tripartita e, in genere, si è osservata grande cautela nell'istituzionalizzare il rapporto fra contratti collettivi e processo legislativo statale, pure esistenti e talora anche di fatto incoraggiati (6).

Oltretutto in questi ordinamenti statali tali rapporti hanno contenuti e direzioni diverse: si traducono in forme di legislazione (informalmente) contrattata e altre volte si manifesta in senso inverso con deleghe da parte del legislatore alla contrattazione per la gestione di aspetti particolarmente delicati della regolazione (tipici i casi non solo italiani della contrattazione della flessibilità).

Orbene le innovazioni introdotte a Maastricht non trascurano, anzi valorizzano questi

(6) Emblematico il caso della Germania dove l'azione concertativa, pure significativa, è pur sempre tendenzialmente mantenuta nell'informalità

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

aspetti; ma le condizioni strutturali in cui si calano enfatizzano lo squilibrio sopra accennato, fino a configurare una vera e propria alterazione dei connotati della contrattazione collettiva come atto di autonomia per privilegiarne quello di strumento ausiliario di regolazione pubblica (ancora Lo Faro, 1999, 139 ss. e qui 164, il quale argomenta che solo i contratti collettivi recepiti attraverso una decisione del Consiglio assumono una rilevanza nell'ordinamento comunitario; « rilevanza tutta da definire quanto a natura e caratteristiche »).

Questi rilievi non devono far dimenticare che la forzatura ha radici profonde nella evoluzione dei rapporti istituzionali e di potere riscontrabile nel sistema comunitario: si potrebbe dire che è frutto di due debolezze, quelle dei sindacati e delle autorità comunitarie, e di una paura, quella della parte datoriale. La debolezza delle organizzazioni sindacali riflette la crescente asimmetria fra la dimensione nazionale del lavoro e un capitale sempre più internazionalizzato: asimmetria recepita dai governi dell'unione e che si intende compensare con la sanzione della dimensione sovranazionale alla principale forma di azione sindacale (7). Non meno strutturale è la debolezza delle autorità comunitarie, che hanno preso atto della illusorietà di convergenze automatiche dei sistemi sociali all'interno del mercato unico e, sia pure con ritardo, della difficile praticabilità degli strumenti legislativi tradizionali; cosicché il riconoscimento della contrattazione risponde all'esigenza di rafforzare non solo la legittimità sociale della normativa europea, ma anche la sua capacità di regolazione effettiva in quanto appoggiata sul consenso dei soggetti presenti nel tessuto economico sociale.

Per la parte imprenditoriale il riconoscimento della contrattazione collettiva appare una opzione utile a evitare le persistenti pressioni delle autorità comunitarie per l'uso delle direttive armonizzatrici: un'arma in parte spuntata ma ancora temibile (l'osservazione è comune: cfr. Falkner, 2000, 16 ss; la precarietà della adesione datoriale alla negoziazione sociale europea è analogamente sottolineata da Streeck, 1994; v. anche i dubbi espressi sulla evoluzione in senso neo-corporativo dell'Europa da Lange 1992, 287. Posizione meno scettiche in Leibfried, Pierson, 1995; Sciarra, 1996). D'altra parte il metodo contrattuale è ritenuto controllabile su mercati divenuti più favorevoli alle proprie opzioni, anche rispetto ai rapporti sul mercato politico.

Le vicende successive dovevano confermare la precarietà degli equilibri sanciti a Maastricht anche su questo punto, ma al contempo attivare una evoluzione potenzialmente feconda dei rapporti fra le fonti della regolazione europea, che avvalorava l'importanza della svolta avviata all'inizio degli anni '90. Sono significative, e già in parte esplorate, le implicazioni in ordine all'effettivo funzionamento della contrattazione collettiva. Il dato rilevante è che si registra uno sviluppo più consistente della contrattazione di vertice, destinata al recepimento in decisioni del Consiglio, anche se formalmente non triangolare, rispetto alla contrattazione per così dire di diritto comune attinente alla regolazione dei rapporti di lavoro delle varie categorie o settori economici (si tratta di un fatto unanimemente riconosciuto, anche se con giudizi diversi: cfr il *Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali* e M. Weiss, 2001).

5. Lo sviluppo diseguale dei vari tipi e livelli della contrattazione collettiva europea.

Nonostante gli auspici generalizzati dei protagonisti e della dottrina, questo squilibrio non è limitato ad episodi iniziali, ma si consolida nel corso del decennio. Il riconoscimento istituzionale si rivela poco utile a sostenere la conclusione e la diffusione dei contratti collettivi di categoria, che pure nella prassi continentale rappresentano il livello baricentrico del sistema di relazioni industriali e come tali sono difesi soprattutto dai sindacati. L'attività di negoziazione bilaterale di settore è consistente, ma si traduce in veri e propri contratti collettivi solo in casi eccezionali (in due settori: agricoltura e marittimi fortemente dipendenti dal sostegno comunitario) (cfr. l'ampia ricostruzione contenuta nel *Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali* e, già prima, Guarriello, 1992). L'attenzione delle parti e della Commissione è concentrata sulla contrattazione di vertice interconfederale, che alimenterà nel decennio la quasi totalità della nuova generazione di direttive costruite sul recepimento (fedele) degli accordi conclusi a questo livello (cfr. Treu, 1996).

note

(7) Questo obiettivo di politica del diritto è esplicito nel Protocollo sociale del Trattato di Maastricht che non a caso recepisce un accordo fra le organizzazioni di vertice rappresentative delle parti sociali europee: un successo della concertazione sociale anche più clamoroso di quelli che si andavano riscontrando in molti Stati membri.

Si tratta di un andamento coerente con le indicazioni di Maastricht e non privo di riscontri nelle esperienze nazionali. Gli accordi interconfederali, sia bilaterali sia triangolari, sono i più vicini per collocazione e contenuti alla regolazione politica, come in quel periodo si stava confermando dalla fioritura di questo tipo di negoziazione in molti paesi membri (anche di quelli ritenuti a ciò meno adatti per le condizioni strutturali delle relazioni industriali). La loro collocazione è tale da renderli sensibili alle condizioni del mercato politico sia nell'ipotesi in cui ricevano da questo sostegno sia che siano in parte utilizzabili per supplire a debolezze delle istituzioni politiche (su questi aspetti esiste ormai un'ampia letteratura: cfr. Regini, 1999; Streeck, 1997; Crouch, 1998; Scarpelli, 1999). Entrambi i fattori sono riscontrabili nella contrattazione europea come spesso nei contesti nazionali.

D'altra parte questi accordi, per la loro orizzontalità intersettoriale, tendono ad assumere contenuti di carattere generale, a mezza via fra le *guidelines* o gli avvisi comuni del passato e le regole giuridiche imperative: precisamente il tipo di regolazione *soft* adatta ad essere ripresa in direttive flessibili della seconda generazione, cui le autorità europee e i governi nazionali stavano sempre più confidando per superare gli ostacoli alla armonizzazione normativa.

Se al livello di vertice la rappresentatività delle organizzazioni sindacali da ambedue le parti era particolarmente debole, tale debolezza può essere supplita, o mascherata più facilmente, dal riconoscimento ottenuto dalle istituzioni. Anche questa è una realtà sperimentata in non pochi paesi membri. L'enfasi così attribuita alla negoziazione di vertice in rapporto con le istituzioni pubbliche è funzionale e utile alla stabilizzazione dei sistemi economici ai fini della convergenza monetaria, come è visto dal relativo successo delle politiche dei redditi e dalla conseguente moderazione salariale. Questa è una (parziale) conferma delle strategie che invocavano appunto il ricorso o il ritorno a forme di concertazione sociale o, se si vuole, di eurocorporatismo come soluzione socialmente più equilibrata delle proposte neo liberiste, ma di efficacia comparabile (Treu, Negrelli, 1994, 50 ss.; in generale sul *policy mix* perseguito dalle istituzioni europee cfr. Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000).

Senonché l'efficacia di queste soluzioni non è altrettanto comprovata per altri aspetti del sistema sociale e delle relazioni industriali: in particolare per la modernizzazione dei loro meccanismi di funzionamento, nell'impresa e nel mercato del lavoro, come si vedrà nelle esperienze nazionali. I dubbi sono legittimi anche circa l'efficacia in ordine al processo di armonizzazione europea. Le resistenze incontrate dalle tecniche di "armonizzazione dall'alto" nei decenni precedenti non sono destinate a cedere per il fatto di avere coinvolto nel processo le organizzazioni sociali di vertice.

Le distonie rilevate nell'assetto discendente da Maastricht trovano conferma osservando l'andamento degli altri livelli del sistema contrattuale europeo.

La difficoltà della contrattazione di settore a proiettarsi sul piano sovranazionale conferma, a contrario, il rilievo del sostegno pubblico alla negoziazione di vertice. Ma nello stesso tempo mostra la distanza fra i risultati finora sperimentati sul piano dei rapporti collettivi comunitari (opinioni comuni, consultazioni miste) e una vera e propria contrattazione collettiva europea, che è tuttora lungi dall'affermarsi. Di qui i rilievi reiterati della dottrina di quegli anni che notavano la parzialità per questo aspetto della scelta di Maastricht. Più opportuno sarebbe stato puntare su "iniziative sperimentali per promuovere convergenze fra i sistemi di contrattazione collettiva nazionali" puntando sulla diffusione di *best practices* sostenute dagli attori e dalle istituzioni europee, invece che "creare una falsa architettura di contrattazione europea" (Treu 1996, 187. Sulle difficoltà del dialogo settoriale cfr. Keller, Sorries, 1999a, 111-125). Forse la critica era ingenerosa. La scelta europea era un'altra forzatura per uscire dal dilemma fra l'accontentarsi di un dialogo sociale disarmato, rivelatosi poco produttivo nei decenni precedenti, e allargare le strettoie dell'armonizzazione normativa con l'aiuto di una fonte contrattuale *in auge* negli stati membri.

D'altra parte la stessa contrattazione nazionale di categoria incontrava difficoltà a seguito soprattutto delle tendenze al decentramento e alla deregolazione, riscontrabili nei sistemi nazionali. Il "disagio normativo" proprio del diritto statale non risparmiava questa fonte, che nonostante i suoi fondamenti diversi, utilizzava del resto tecniche normative non dissimili da quelle del diritto legislativo inderogabile. In questo contesto una convergenza fra i sistemi nazionali di contrattazione collettiva non avrebbe potuto promuoversi armonizzando il quadro e i presupposti legali di tali sistemi. Tale operazione era tecnicamente possibile, ma, la tradizionale resistenza dei rapporti collettivi a interventi eteronomi, l'avrebbe esposta a obiezioni ancora più gravi di quelle che bloccavano la armonizzazione del diritto dei rapporti individuali di lavoro.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

In realtà le critiche della dottrina sopra ricordata presupponevano un cambiamento radicale nell'impostazione delle politiche di convergenza che non puntasse tanto ad armonizzare le norme di tutela e di conformazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi, ma a promuovere gli elementi costitutivi di relazioni contrattuali sovranazionali, a cominciare dai diritti individuali e collettivi su cui poggiare l'organizzazione delle parti sociali a livello transnazionale.

Ancora a monte, si sarebbe richiesto un impegno diretto della Comunità per sostenere la convergenza nelle condizioni economiche e sociali che stanno alla base delle norme e delle istituzioni: cioè nel caso specifico operare a sostegno della qualità della crescita economica, delle politiche del mercato del lavoro, della formazione professionale, del Welfare (Treu, 1997, 5 ss.). Questo è un importante ambito di azione comunitaria storicamente (quasi) pretermesso, nonostante gli omaggi verbali, e solo da ultimo recuperato all'impegno europeo.

Nell'ambito delle relazioni industriali l'iniziativa della Commissione aveva ottenuto risultati normativi compiuti solo in una materia significativa, ma circoscritta: i diritti di informazione e consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende multinazionali e la promozione dei comitati aziendali di rappresentanza dei lavoratori, mentre restava bloccata sul versante politicamente ben più significativo della partecipazione dei lavoratori nelle imprese (anche multinazionali) (8). Questa normativa era utile a sostenere l'azione collettiva e, indirettamente, l'azione sindacale a livello d'impresa, rispettando forme già consolidate nelle prassi nazionali.

In effetti proprio a livello di impresa si realizzano negli anni seguenti significativi sviluppi dell'attività contrattuale anche transnazionale ad opera specialmente delle grandi aziende multinazionali. La rilevanza crescente di questo livello contrattuale è attestata anche da recenti ricerche (Fondazione De Benedetti, 2000). Ma il suo significato in ordine all'evoluzione delle relazioni industriali, nazionali ed europee, è a dir poco ambivalente. Può contribuire a una convergenza di buone pratiche di relazioni industriali fra aziende di diversi paesi, o direttamente per l'influenza delle aziende multinazionali o per un effetto imitazione. Ma può viceversa accentuare le tendenze alla divaricazione già presenti e sospinte dalla segmentazione dei mercati economici e del lavoro (Treu, 1996, 188 ss.). Senza dire che la crescente importanza assunta dai livelli decentrati nelle politiche del lavoro per le iniziative del c.d. management partecipativo, destabilizzano l'attuale assetto centralizzato delle relazioni industriali nella maggior parte dei paesi e costituiscono una sfida alla stessa natura collettiva delle relazioni di lavoro in azienda.

6. Le politiche dell'occupazione: dalla marginalità al coordinamento.

Le politiche dell'occupazione risentono, ancora più degli altri ambiti fin qui considerati, di tensioni fra obiettivi proclamati e strumenti per perseguirli. La stessa denuncia di Mitterand, che lamentava come tale ambito di azione comunitario fosse sovrastato dalla attenzione all'armonizzazione normativa, faticava a delineare i perimetri e gli strumenti per una politica dell'occupazione. Fra le indicazioni specifiche vi figuravano, ad esempio, gli obiettivi della riduzione e della riorganizzazione dell'orario di lavoro, temi anticipatori ma certo non esaustivi di un'azione organica, neppure a livello micro, per la promozione dell'impiego. Nonostante ciò l'appello di Mitterand doveva restare a lungo inascoltato.

In effetti la marginalità dell'impegno comunitario sui temi dell'occupazione risentiva, come si è detto, degli assunti base su cui poggiava il modello europeo: l'assunto istituzionale, che riservava agli stati membri le competenze in proposito, e quello ideologico secondo cui il progresso verso alti livelli di occupazione e migliori condizioni di lavoro doveva conseguire automaticamente alla dinamica dei mercati. Questa ultima posizione era favorita invero anche dalle tesi, diffuse anche nella tradizione socialdemocratica, che sottovalutavano l'importanza delle politiche micro strutturali del lavoro e affidavano la soluzione dei

note

(8) La controversia sulle forme partecipative dei lavoratori ha bloccato a lungo la ricerca di uno Statuto di Società Europea; cfr per tutti Arrigo, 1998, cap. V; Id., 1990. Il risultato raggiunto al vertice di Nizza del 7 dicembre 2000 ha forzato l'*impasse*, ma con un evidente riduzione del modello partecipativo, che può essere del tutto escluso in mancanza d'accordo fra le parti sociali e in sistemi privi di forme partecipative in senso stretto (come Italia, Spagna, Francia).

problemi della disoccupazione allo sviluppo economico, magari Keynesianamente sostenuto, congiunto con politiche di Welfare riparatorie.

La consapevolezza che gli interventi a sostegno della domanda e del Welfare potevano essere messi in crisi dalla crescente competizione e integrazione dei mercati, oltre che dalla offensiva liberista in molti stati membri, doveva crescere ed era alla base della strategia di Delors, culminante nel libro bianco del 1993. Senonché l'edificio comunitario non prevedeva raccordi fra politiche economiche e politiche sociali, quali si erano progressivamente costruiti negli stati nazionali (non solo a tradizione socialdemocratica). La politica economica dell'occupazione rimaneva sottratta all'iniziativa comunitaria, nonostante i documenti ufficiali che l'auspicavano; al contrario su di essa incidono indirettamente ma efficacemente le iniziative delle Banche centrali, *in primis* di quella tedesca, con inclinazioni non certo favorevoli al sostegno dell'occupazione.

Tanto era resistente la separazione fra politiche economiche e politiche del lavoro che apparivano improponibili ad opera delle istituzioni comunitarie, tentativi di forzatura anche lontanamente simili a quelli esperiti in tema di armonizzazione del diritto del lavoro.

La diversa inclinazione alla forzatura istituzionale nei due ambiti è difficilmente imputabile alla Commissione, perché è figlia di questo clima, e conferma il tributo della cultura dominante alla oggettività delle regole economiche o alla maggiore resistenza di queste alla influenza della politica.

D'altra parte la cultura prevalente riteneva che la forte protezione sociale, cui la Commissione si stava dedicando, lungi dall'essere incompatibile con le politiche occupazionali, si dovesse congiungere con gli orientamenti di favore alla crescita economica, nelle varie versioni, per raggiungere gli obiettivi di armonizzazione nel progresso indicati nei trattati. La compatibilità fra estensione delle tutele del diritto del lavoro, con le rigidità conseguenti, e sviluppo equilibrato dell'occupazione dovevano essere messe in dubbio solo più tardi, dalla revisione del credo socialdemocratico proposta da Delors (9) e, soprattutto, dalla cosiddetta terza via, che proporrà la ricerca di "nuovi equilibri fra protezione e rischio, sicurezza e opportunità, solidarietà collettiva e responsabilità individuale, autorità politica e scambio privato".

Per questi motivi, l'intervento diretto della Comunità in tema di occupazione rimarrà a lungo confinato all'utilizzo dei Fondi strutturali, strumenti quantitativamente deboli e operanti in ambiti settoriali, nonostante i successivi aggiornamenti. Ad essi sono affidate azioni di accompagnamento alle riconversioni e ristrutturazioni produttive (un intervento parallelo alle norme di diritto dell'emergenza), poi interventi di contrasto alla disoccupazione di lunga durata e di sostegno all'occupazione giovanile; ma essi restano costruiti non per operare come strumenti di politica generale di sostegno dell'impiego, cui sono inadeguati, bensì come "tassello funzionale inserito nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo regionale", in particolare per le aree depresse (Roccella, Treu, 1995, 185 ss.).

Anche gli incentivi alle imprese e al lavoro, ormai diffusamente utilizzati come strumenti di promozione dell'occupazione, erano riservati alla discrezionalità degli stati membri sotto il controllo comunitario alla stregua delle regole sugli aiuti di Stato. Essi entreranno nelle politiche comunitarie con identità distinta dall'uso dei Fondi, solo dopo Maastricht (nuovo art. 118), ma restando sempre di rilievo quantitativo e qualitativo circoscritto. Analogamente solo a Maastricht la Comunità veniva abilitata (art. 127) in modo esplicito ad attuare iniziative proprie di formazione professionale, sia pure nell'ambito di competenze concorrenti con quelle statali (Roccella, Treu, 1995, 193 ss.).

Non c'è da sorprendersi che l'assenza di strumenti propri su questi aspetti essenziali delle politiche del lavoro confinasse entro confini strettissimi di effettività i volenterosi programmi di azione comunitari elaborati per contrastare una disoccupazione che andava rapidamente crescendo contro le previsioni (si veda, ad esempio, il noto *Rapporto Cecchini*, 1988 — dove si parla di curva a J dell'occupazione). Il rafforzamento dell'impegno comunitario, limitato peraltro dalla prevalente preoccupazione degli Stati e delle istituzioni europee per la stabilità monetaria, doveva portare a una diretta assunzione di responsabilità nelle politiche dell'occupazione solo ad Amsterdam con la inserzione di un apposito titolo nei trattati. In questa, che è stata giustamente salutata come l'innovazione più importante nell'ultima tappa dell'Europa Sociale, una vera e propria "costituzionalizzazione delle

(9) Cfr. Kenner, 1999, 45 ss., il quale richiama anche il *Green paper* della Commissione del 1997 su *Partnership for a new organisation of work*, ove si anticipano non pochi motivi poi ripresi dalla « terza via ». Cfr., sul punto, anche i rilievi di Streek, 2000.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

politiche occupazionali” (10), le tracce del passato sono peraltro ben presenti: si vedono sia nella formulazione degli obiettivi occupazionali, ancora riferiti all’impegno comune degli stati membri (in ciò la stabilità delle formule dei trattati è impressionante) sia nella conferma della competenza degli stessi Stati nel perseguirli (11).

In coerenza con tali premesse l’intervento dell’Unione in materia viene individuato come un’azione di coordinamento e di promozione, da esprimersi soprattutto nelle forme *soft* delle *guidelines* e delle relative procedure di accompagnamento: una tecnica ormai dominante nel nuovo approccio comunitario, ma qui ritenuta senza alternativa, sospinta da una interpretazione del principio di sussidiarietà sempre più chiaramente inteso in chiave anti-dirigista ed anti-centralista. In effetti una lettura “*naive*” degli stessi Trattati, fin dall’allargamento delle competenze comunitarie deciso a Maastricht, avrebbe potuto condurre a conclusioni diverse, di più diretto intervento anche regolativo. Poteva segnalare infatti l’esistenza di competenze non esclusive degli stati membri, ma piuttosto concorrenti o condivise con la comunità su una serie di oggetti direttamente o indirettamente rilevanti ai fini del sostegno dell’occupazione (cfr., sul punto Barbera, 2000, 131 ss). Si pensi alle politiche già evocate dell’orario di lavoro, alla riforma anche normativa del mercato del lavoro e del Welfare, al sostegno della formazione professionale continua: aree oltretutto che mostrano la artificiosità delle distinzioni fra politiche del lavoro, del Welfare e dell’occupazione (ancora Barbera, 2000, 162 ss.).

A escludere una simile lettura interventistica opera una sindrome generale manifestatasi progressivamente nelle vicende dell’armonizzazione (legislativa e giudiziaria) e accentuata dall’allargamento delle competenze comunitarie: la sindrome per cui proprio la diffusione del potenziale normativo dell’Unione ha acuito le paure degli stati e quindi le resistenze a permettere l’uso di poteri *hard* da parte dell’Unione, e la spinta a ripiegare sulle varie forme della *soft law* (cfr. Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 79; Barbera, 2000, 133 ss.).

Le politiche occupazionali sono le più esposte a queste resistenze, anche perché il principio di sussidiarietà, inteso in senso verticale, rafforza le tendenze al decentramento, quindi all’esclusione per motivi di opportunità dell’intervento sovranazionale, e inteso in senso orizzontale spinge alla deregolazione ed a una rinnovata fiducia nell’azione del mercato.

7. Dall’armonizzazione normativa al coordinamento per obiettivi.

La ricostruzione fin qui svolta, conferma difficoltà comuni, ma al contempo, andamenti diversificati dei vari ambiti e strumenti di “europeizzazione” dei rapporti di lavoro. L’assetto comunitario presenta una frammentazione interna più accentuata di quanto si verifica nei pur complessi sistemi nazionali, che segna in profondità il rapporto fra le varie fonti e la loro funzionalità. Il diritto del lavoro, con il suo fulcro nelle norme inderogabili di tutela, esce progressivamente dal centro dell’impegno della comunità. Lo strumento principe della sua diffusione in Europa (la direttiva) si riduce nei contenuti e si trasforma dall’interno, nel senso che affievolisce i suoi contenuti regolativi, utilizzando l’innesto con le fonti negoziali riconosciute dalle istituzioni comunitarie. Si tratta di un’evoluzione verso forme di regolazioni pluralistiche e flessibili riscontrabili anche negli ordinamenti di molti Stati membri e che si configura come risposta alla crisi dell’autorità del diritto e al disagio regolativo che permea in vario grado tutte le fonti tradizionali del diritto, nazionale o sovranazionale (12). Senonché le implicazioni son diverse nei due ambiti. Nei diritti statali la tendenza incide su un corpo normativo costruito in oltre un secolo e la deregolazione / riregolazione è protetta

note

(10) L’espressione è di Barnard, 1997, 281. Non a caso questa innovazione ha attirato grande interesse nella dottrina di tutta Europa. Cfr., da noi, Barbera, 2000 e, tra i diversi scritti dedicati al tema da questa autrice, Sciarra, 2000. Cfr. anche Weiss, 1999, 3 ss.

(11) Gli unici riferimenti diretti che possono servire come base per misure vincolanti in materia di promozione dell’occupazione sono nell’art. 129 del Trattato e si riferiscono peraltro a «incentivi». La diffusione di *best practices* escludendo esplicitamente l’armonizzazione; l’art. 125 fa riferimento alla promozione di un «*responsive labour market*» tramite la formazione di una forza lavoro adattabile e professionalizzata.

(12) Il fenomeno è da tempo ampiamente rilevato nella riflessione sulle fonti del diritto statale e si presenta qui più evidente per la complessità «aggiuntiva» tipica di un ordinamento che deve regolare realtà socio-politiche e giuridiche così diverse come quelle che compongono l’ordinamento europeo. Cfr. in generale, Mengoni, 1998, 3; D’Antona, 1990, 201 ss.; Giugni, 1987. Sul punto cfr. Lo Faro, 1999, 54 ss.

da una solida rete di strumenti contrattuali cui è affidato il governo della flessibilità. Tutte le ricerche confermano la capacità di resistenza di questi corpi normativi e dei relativi istituti alle spinte deregolatorie (cfr. Boeri, 2000; Bertola, Jimièno, Marimon, Pissarides; Padoa-Schioppa, 2000a). Nell'ordinamento europeo la innovazione del metodo di intervento interviene viceversa in uno stadio di sviluppo di entrambi gli strumenti, legislativo e contrattuale, e quindi su un tessuto normativo particolarmente debole: cosicché le nuove forme normative flessibili sono chiamate non ad adattare secondo direttive politiche di un ordinamento pre-esistente completo (troppo) rigido, ma al compito inedito di regolare *ex novo* intere province del modello sociale ipotizzato nella area tradizionale del diritto del lavoro e ancora più nelle aree inedite delle politiche attive del lavoro e del *Welfare*.

Il giudizio di tale prospettiva è controverso: per alcuni si tratta di una opportunità di affrontare senza "pregiudizi" novecenteschi la turbolenta costruzione dell'Europa sociale (per tutti: Ichino, 1999, 295); per altri, di una deriva verso forme di "*regulatory minimalism*" (Simitis, Lyon-Caen, 1996, 8). Certo è che è messa in forse, se non esclusa, l'ipotesi a lungo coltivata di costruire l'ordinamento sociale europeo come sistema normativo completo, ancorché arricchito in modo pluralistico, a somiglianza di quelli storici nazionali. La riduzione degli oggetti del diritto collettivo individuale del lavoro è così marcata da avvicinarlo più ai tratti tipici di un diritto "a isole" proprio dei sistemi di *common law* che a quelli di un ordinamento completo, sia pure in formazione. Cambia non solo l'equilibrio fra fonti legislative e fonti contrattuali, istituzionalmente intrecciate come non mai nei sistemi storici, ma il loro stesso contenuto: direttive "leggere" ed accordi "quadro" si sostengono a vicenda e si avvicinano sia fra loro sia alle forme variamente proceduralizzate di *soft law* (*guidelines*). Come dire che l'armonizzazione tende a convergere rispetto al coordinamento non solo per il grado di efficacia e per le sanzioni, ma anche per i contenuti. Dirò qualcosa oltre sulle possibilità di incidere su questa prospettiva facendo leva sul riconoscimento e sull'implementazione di una Carta dei diritti sociali fondamentali.

I contenuti normativi tipici della legge e della stessa contrattazione tradizionale sono già sostituiti da formule a maglie larghe paragonabili più alla fissazione di obiettivi che alla prescrizione di regole di comportamento. Non per niente si è avvicinato il metodo dei vari tipi di *soft law* al *management by objectives* (Keller, 2000, 36; e c'è chi parla, con valutazioni diverse, di « *law making by exhortation* », o più generalmente, di « *neo-voluntaristic* » *policy making*: così Kenner, 1999, 58 e Streeck, 1995, 3).

Tale cambiamento di natura incide anche sugli aspetti, tradizionalmente trascurati, di applicazione implementazione delle indicazioni comunitarie: importanti, anche se sottovalutate in ogni tipo di direttiva, essi diventano qui determinanti.

Queste modifiche di orientamento spiegano come l'azione comunitaria vada assumendo il carattere prevalente di una politica "per obiettivi" sull'intero spettro delle materie sociali. I quattro pilastri e i 19 punti delle *guidelines* sull'occupazione originate dal vertice del Lussemburgo esprimono infatti contenuti propri delle politiche del lavoro e di quelle dell'occupazione, utilmente accomunate da una visione organica e da simili tecniche *soft* di orientamento. Negli ultimi tempi nella medesima logica unitaria saranno inserite anche le tematiche della protezione sociale e del *Welfare* con un'ulteriore ampliamento dei temi affidati all'azione di orientamento finalistico della Unione.

Sulla base del bilancio qui abbozzato si possono indurre alcune possibili linee di tendenza per l'integrazione sociale europea: non più di ipotesi su alcune grandi opzioni, anche qui diversificate a seconda dei vari ambiti di intervento. Siamo di fronte a un sistema non solo incompleto, ma instabile. Fra i punti relativamente condivisi, c'è la convinzione che l'ipotesi di estendere e intensificare l'uso degli strumenti di armonizzazione normativa è allo stato impraticabile, almeno nell'eccezione ambiziosa perseguita negli anni passati sui temi forti del diritto del lavoro e anche sui temi nuovi del *Welfare* (dagli ammortizzatori sociali alla sicurezza sociale).

L'esperienza del dopo Maastricht mostra che l'estensione delle competenze e del principio di decisione a maggioranza non è servita a procedere in questa direzione ed è stata neutralizzata da una autolimitazione (condivisa) nell'uso dei nuovi poteri, con esplicite motivazioni di opportunità politica (cfr. Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 79; Barbera, 2000, 133 ss.). Di questo si tratta quando si fa richiamo al principio di *sussidiarietà*, lasciato volutamente generico sul piano istituzionale.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

Questo aspetto va ribadito, perché la nostalgia di un approccio normativo all'armonizzazione è ancora diffusa ed è altresì frequente, ma riduttivo, considerare l'uso di strumenti diversi, la *soft law* in generale, come indotto dalla mancanza di basi istituzionali all'azione normativa dell'Unione (13). Non è un caso che, nonostante la fiducia nel rafforzamento di queste basi, manifestata dalle stesse autorità comunitarie in sede di trattati, materie cruciali per la costruzione di un sistema di relazioni di lavoro europeo come la retribuzione, il conflitto e l'organizzazione sindacale, siano state mantenute al di fuori delle competenze dell'Unione e i temi della sicurezza sociale, importantissimi per l'equilibrio dei sistemi sociali e per l'identità del modello europeo siano stati confermati nell'area delle decisioni all'unanimità.

Per giustificare tali scelte non basta richiamarsi alle storie specifiche e alla diversa configurazione di queste materie nei vari stati membri, perché l'argomento vale per ogni altra materia sociale.

Il motivo è più profondo; sta proprio nella loro posizione centrale nei sistemi sociali degli Stati. Imporre una armonizzazione normativa a colpi di maggioranza nei sistemi di Welfare cristallerebbe le posizioni di *winner* e di *losers*, a seconda delle scelte adottate. Il che in una situazione di comunità politica imperfetta come è l'attuale unione provocherebbe dai *losers* reazioni tali da mettere a repentaglio la stessa stabilità dell'Unione (14): un segnale evidente è venuto dal referendum negativo della Danimarca, ma l'argomento si può declinare con anche per altri settori.

Dall'altra parte l'impasse riscontrabile in questi elementi chiave delle politiche sociali ha un effetto diffusivo e conferma gli ostacoli che si frappongono all'approccio normativo tradizionale anche su altri aspetti di queste politiche. In questa situazione fluida i vari sistemi nazionali preferiscono mantenersi libertà d'azione, pur consapevoli di dover subire, oltre all'influenza degli strumenti *soft* dell'unione, la pressione della concorrenza degli altri sistemi, più duramente che se fossero protetti da una normativa comune (15).

Su una linea di tendenza opposta alla armonizzazione normativa si collocano le ipotesi che vedono nella crescente integrazione monetaria ed economica dell'Europa un fattore sempre più influente anche sulle politiche sociali. La rilevanza di questo fattore è oggetto di analisi circostanziate anche da parte degli economisti (Padoan, 2000b, 1 ss; Boeri, 2000). Anche qui tendono ad escludersi correlazioni semplici o deterministiche. Anzitutto quelle, ricorrenti nella storia delle teorie sociali, secondo cui l'unificazione dei mercati, o di certi aspetti dei mercati, congiunta con la diffusione della nuove tecnologie, comporterebbe automatiche convergenze nei sistemi sociali e nella loro regolazione; ma anche le versioni modificate che prospettano interazioni univoche fra l'impatto dell'interdipendenza economica fra sistemi e le reazioni delle politiche nazionali.

In realtà queste interazioni risultano diversificate nei vari ambiti della stessa attività economica e ancor più nei diversi aspetti delle politiche sociali, in quanto risentono di variabili complesse, sociali e istituzionali. Alcune analisi hanno individuato effetti relativamente univoci dell'integrazione europea su alcune tendenze macroeconomiche, rilevanti anche ai nostri fini, come l'andamento e l'armonizzazione dei cicli economici e la integrazione dei mercati finanziari (16). Le connessioni non sono altrettanto univoche quando si considerino altri settori di attività, a causa dell'azione interveniente delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali, a livello sia nazionale sia comunitario. Si pensi al rilievo delle

note

(13) Così Kenner, 1999, 58. Infatti l'uso della *soft law* si è esteso anche in materie dove la Unione gode di competenze esclusive. Ciò si spiega non solo per la necessità di superare inerzie istituzionali o il mancato accordo in seno al Consiglio, ma anche in quanto la *soft-law* è la tecnica più rispondente al principio di sussidiarietà e più idoneo a coordinare i rapporti tra stati membri e a bilanciare unità e diversità. Cfr. Snyder, 1993, 19 ss.; Id., 1993, 102.

(14) Cfr. le tesi e gli argomenti svolti nella ricerca a cura di Bertola, Jimeno, Marimon, Pissarides, in Bertola, Boeri, Nicoletti (eds.), 2001, 166: «*centralized decision making by some form of majority rule would lead to permanent winners losers threatening the stability of the EU*».

(15) Ancora v. la ricerca *Welfare Systems and Labor Markets in Europe ecc.*, cit alla nota che precede: per superare simili *impasse* — notano gli autori — non basta l'attuale forma di governo di «*cooperative federalism*», ma occorrerebbe un vero e proprio governo democraticamente eletto.

(16) Cfr. Padoan, 2000b, 5. Fra le possibili ipotesi — parzialmente verificate — c'è anche un effetto positivo dell'EMU sul «*regional chatching up*» fra le diverse parti d'Europa. Padoan rileva anche come gli effetti dell'interdipendenza è in particolare la tendenza a far convergere i sistemi, si riducono via via che ci si allontana dalle aree dove operano attori sovranazionali (a conferma della loro rilevanza).

iniziative di una istituzione come la Banca europea in ordine ai comportamenti salariali e in genere alle macro variabili economiche nazionali.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

8. L'integrazione europea e le politiche contrattuali: accentramento e decentramento.

La complessità delle relazioni varia a seconda che si consideri l'incidenza sul livello macro e micro delle politiche economiche e sociali. Mostra di aumentare nel secondo caso; anche se non si manca di precisare che il nesso fra macro e micro tende a diventare più stretto in conseguenza della unione monetaria e della azione della Banca centrale (Padoan, 2000b, 21), come è sempre richiamato nei documenti ufficiali.

Una verifica di queste ipotesi si può avere considerando l'andamento delle retribuzioni nei vari contesti europei, e le politiche degli attori (nazionali ed europei) che contribuiscono a determinarle. La crescente integrazione monetaria europea, con l'impossibilità dei singoli paesi di aggiustare i rapporti di cambio a fronte delle dinamiche competitive, costituisce un elemento di pressione sul costo del lavoro, come su altri fattori della produzione, elemento presidiato sul piano istituzionale dal controllo monetario della Banca centrale. Le conseguenze in ordine all'andamento di queste variabile non sono peraltro determinate, ma possono muovere schematicamente in due direzioni opposte; verso un maggiore coordinamento centrale delle politiche salariali oppure verso un accresciuto decentramento. Le due tendenze hanno motivazioni e implicazioni diverse per le parti sociali, anche se possono realizzare entrambe un aggiustamento utile rispetto alla coazione esterna.

Nel senso del decentramento delle politiche salariali, e contrattuali in genere, spingono fattori quali le crescenti differenze di produttività e di specializzazione produttiva fra le regioni d'Europa, aderendo alle quali si può raccordare in modo flessibile l'andamento salariale alle effettive capacità di pagare del sistema produttivo (il rilievo è comune: cfr., per tutti, Boeri, 2000; Bertola, Jimieno, Marimon, Pissarides, 2001; Padoan, 2000b, 5). Con conseguenze virtuose anche sul piano inflattivo. Un analogo adattamento virtuoso al vincolo esterno può essere ottenuto con un controllo centralizzato sulle dinamiche salariali orientato alla loro moderazione. Il che è quanto si è finora verificato. Tutte le indagini convergono infatti nell'indicare nella moderazione salariale una delle tendenze comuni dei sistemi europei nel corso degli anni '90, realizzate in forme diverse, ma con largo ricorso a politiche dei redditi centralizzate a livello statale (cfr. Il *Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali*. V. anche Soskice, 2000, 45). Si tratta di un risultato, non amato da parte sindacale, ma ritenuto "inevitabile"; inevitabile perché l'alternativa possibile, rappresentata da forti dinamiche salariali incontrollate, procurerebbe reazioni statali e soprattutto comunitarie (politiche monetarie restrittive della BCE) negative per la stabilità dei sistemi nazionali di relazioni industriali e quindi per le condizioni dei lavoratori rappresentati, come insegna la storia recente di molti stati membri (Hall, Fronzese, 1998, 505-535).

Dall'altra parte una simile soluzione è stata ritenuta preferibile dalle parti sindacali, rispetto alle ipotesi opposte di decentramento contrattuale. Anche queste, sono in grado di evitare reazioni negative, garantendo stabilità monetaria e dell'inflazione, ma presentano implicazioni sull'occupazione meno favorevoli del controllo centralizzato dei salari oltre che possibili rischi di concorrenza "al ribasso" nelle condizioni di lavoro (Dell'Aringa, 2001).

Qui interessa sottolineare che un simile andamento delle politiche retributive è stato perseguito senza incentivi o direttive specifiche delle istituzioni comunitarie e senza una centralizzazione del sistema contrattuale europeo. Anzi si potrebbe ritenere che questo sistema risulta relativamente decentrato, in quanto la contrattazione nazionale di categoria, che determina la gran parte delle tendenze salariali in Europa, opera a un livello inferiore rispetto alla dimensione delle istituzioni europee, Banca centrale in *primis* (Dell'Aringa, 2001, Padoan, 2000b). Si è realizzato invece un coordinamento efficace delle politiche salariale conseguente ai vincoli di contesto creati dall'unione monetaria combinati con gli orientamenti politici, per ora convergenti, delle parti sociali e delle istituzioni statali, soprattutto dell'istituzione comunitaria forte la BCE. Si tratta di un effetto da interdipendenza fra sistemi, ma guidato dalle istituzioni.

La direzione del coordinamento in realtà si sta precisando in maniera più articolata di quello schematicamente descritto di una generale moderazione salariale. Si ritiene infatti necessario un bilanciamento fra omogeneità e differenziazione nelle politiche salariali, che rifletta le diverse condizioni di produttività fra paesi e fra regioni all'interno dei singoli paesi. Infatti

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

le stesse *guidelines* della UE propongono una formula comune per il coordinamento delle politiche salariali, comprensiva di un tetto di crescita coerente con l'inflazione programmata (ora 2%) incrementato da aumenti correlati alla ripartizione della produttività, una formula che viene assegnata all'autoregolazione delle parti, ma con l'avvertenza che "se non ci pensano queste, lo farà la BCE" (Soskice, 2000; Hofmann, Mermet, 2000, 67; Pochet, 1999; Commissione Europea 1998). Meno chiara è la posizione in ordine alla esigenza, pure affermata, di introdurre maggiori variazioni oltre che per regioni anche per diversi livelli di qualificazione della forza lavoro.

Il bilanciamento appare incerto se si considerano altre tematiche, non salariali, oggetto della contrattazione. Orientamenti comuni e differenziazioni persistenti coesistono senza che sia possibile identificare, per ora, tendenze forti al coordinamento. Anzi i temi essenziali della contrattazione restano nazionali, come ci richiama il primo rapporto comunitario sulle relazioni industriali (Cella, 2001).

Tra gli orientamenti comuni si registrano quelli in tema di orario di lavoro, soprattutto rivolti a una sua organizzazione flessibile alla ricerca di equilibri personalizzati fra le opposte esigenze delle parti, e nel senso di una sua diversa distribuzione nel corso della vita. Anche le tendenze alla riduzione del tempo di lavoro sembrano misurarsi su una dimensione temporale ampia, più che sullo spazio settimanale oggetto delle dispute storiche sulla riduzione d'orario (cfr. il *Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali*).

Si tratta di tendenze utili per sostenere accordi quadro più che per divenire oggetto di veri e propri contratti collettivi europei o transnazionali. Queste tendenze non univoche sembrano indicare sia la minore coerenza del quadro macro economico, e dell'autorità monetaria centrale per gli aspetti non salariali, sia una minore capacità di coordinamento degli attori sociali e pubblici; a conferma che gli effetti di *spillover* si fanno più indeterminati nelle aree delle micropolitiche, contrattuali e normative.

Un'altra variabile rilevante ma di effetto incerto su queste tendenze consegue alla ripresa economica riscontrabile anche nei paesi europei, con conseguente miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. È dubbio se il relativo alleggerimento della pressione sui comportamenti delle parti possa favorire, come qualcuno ritiene, atteggiamenti più collaborative (Soskice, 2000; dubbi pertinenti sono evidenziati da Brown, 2001), in particolare sui temi della produttività e della qualità dell'organizzazione del lavoro o invece innescare nuove tendenze conflittuali sul salario, e soprattutto come possa agire sul grado di accentramento della struttura contrattuale.

L'esperienza fin qui verificabile non fornisce elementi per ritenere che la condivisione di responsabilità manifestata nella moderazione salariale a fini di stabilizzazione economica, possa estendersi ad altri livelli e temi. Le ricerche mostrano qualche segnale in questa direzione (cfr. il *Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali*): dalla diminuzione del tasso di conflittualità (17), alla diffusione di forma partecipative tradizionali e nuove, come le *stock options*. Ma le prove sono lungi dall'essere conclusive; il persistente blocco delle direttive sulla partecipazione dei lavoratori nella società europea lo conferma. Certo è improbabile che una compartecipazione maggiore nelle relazioni industriali si diffonda per impulso esclusivo o prevalente dei patti concertativi centralizzati. Le vicende nazionali di questi patti, anche di seconda generazione, comprovano la difficoltà di trasferirne la efficacia oltre l'ambito delle politiche dei redditi diretti a fini di stabilizzazione economica (lo testimonia il *Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali*, ma il rilievo è diffuso negli osservatori nazionali: cfr. Fajertag, Pochet, 2000). Se mai questo effetto cooperativo si potrà produrre, dovrà plausibilmente verificarsi a livello decentrato, per i motivi sopra ricordati di adesione alle specificità locali o aziendali, che sono decisive per la trattazione di queste materie. Oltretutto è proprio la dimensione transnazionale ad aver trovato un sostegno comunitario nella direttiva sui Consigli Aziendali Europei).

Si spiega come tali prospettive rendano problematica o prematura, la configurazione di un sistema contrattuale europeo con tratti univoci. È significativo come le stesse parti sindacali ritengano irrealistica l'ipotesi di ridurre queste difficoltà ponendo mano alla costruzione di una vera e propria struttura di negoziazione transnazionale (cfr. i rilievi critici di Hofmann, Mermet, 2000, 75, e anche Keller, Sorrisse, 1999b, 350). L'utilizzo proposto del contratto collettivo nazionale di categoria come istituto *pattern setting* per forzare tendenze transna-

note

(17) Ma il calo della conflittualità, nota Brown, 2001, può essere ricondotto alla forte pressione competitiva internazionale e alle preoccupazioni conseguenti di tutti gli attori sociali; non a caso del resto il calo non sembra essere così evidente (al contrario) nei servizi pubblici, poco o niente esposti alla concorrenza.

zionali comuni, sul modello tedesco del rapporto fra contratti *di lander* e dimensione federale (la proposta è di Soskice, 2000, 50), sembra difficile trasportabile nel rapporto fra contrattazione nazionale e regole europee.

Anche qui l'effetto *spillover* è destinato a variare a seconda delle materie, delle somiglianze strutturali fra settori e regioni, oltre che delle politiche degli stati. Non per niente fra le ipotesi più significative di azioni contrattuali coordinate si citano intese come il *Doorn agreement*, raggiunte fra le parti sociali in regioni omogenee e fra loro vicine (Olanda, Belgio, Germania, Lussemburgo) o in settori relativamente compatti come il chimico (Biagi, 2000b). Ma anche qui gli esiti operativi sono ancora limitati.

In realtà le stesse prospettive del contratto collettivo nazionale sono messe in discussione dalle opposte tendenze al coordinamento delle politiche economiche europee, che lo limitano dall'alto, e al decentramento verso le realtà aziendali e territoriali, che lo erodono dal basso. Se il contratto nazionale deve persistere, come credo, quale istituto significativo nel futuro dei nostri sistemi (Cella, 2001), è prevedibile che esso perderà il carattere di regolazione onnicomprensiva delle condizioni di lavoro, parallelo alla legge, per assumere il ruolo di strumento leggero per tradurre alcune tendenze generali, definite in sede interconfederale, in una regolazione di base nei singoli settori e, forse, per offrire qualche linea guida alla contrattazione aziendale; una evoluzione non dissimile da quella riscontrata per molti strumenti di regolazione legislativa. Per questo è plausibile che si perseguano forme di coordinamento a dimensione variabile sostenute dalle parti e dalle istituzioni. Effetti forti di convergenza sono più probabili per gli aspetti salariali, e per la formazione di alcune tendenze comuni su grandi istituti, non necessariamente estesi a tutta la comunità. L'incidenza sarebbe invece più debole o addirittura si potrebbero registrare tendenze alla diversificazione ulteriore, per altri aspetti, forse la maggioranza, della regolazione contrattuale che tende a diventare sempre più "*firm or regional specific*".

Il rilievo del livello decentrato delle relazioni industriali, specie degli accordi aziendali, nazionali o multinazionali, al di fuori di schemi più ampi, sarebbe destinata a crescere, secondo certe tesi (Fondazione De Benedetti, 2001), se continua il processo di erosione della rappresentatività sindacale e soprattutto delle loro strutture centrali. Tale tendenza, ove si affermasse, comporterebbe, se non una giapponesizzazione delle relazioni industriali come si prospettava qualche tempo fa, certo una profonda alterazione della struttura contrattuale dei vari paesi; e tale modifica si rifletterebbe sull'impianto complessivo della regolazione anche legislativa dei vari paesi e della comunità, che è largamente appoggiata sulla contrattazione collettiva: a cominciare dal controllo dei processi di flessibilizzazione del mercato del lavoro, e a gran parte delle politiche dell'occupazione predisposte fin dal vertice del Lussemburgo.

9. L'integrazione europea e le riforme del Welfare.

Un altro test di grande importanza per verificare l'impatto dell'integrazione economica europea si colloca nell'area del Welfare. L'accresciuta interdipendenza economico e finanziaria conseguente al mercato unico opera anche per i vari elementi del Welfare, in particolare per quelli che incidono direttamente sul costo del lavoro, prospettando agli attori alternative simili a quelle già sopra rilevate per la retribuzione. Va inoltre considerato un elemento aggiuntivo, cioè che l'attuale sistema di finanziamento di questi sistemi comporta per molti settori (sanità, pensioni) implicazioni dirette sul debito pubblico.

È su questo elemento che il vincolo europeo è destinato a operare anche al di là delle competenze dell'UE riguardanti gli assetti istituzionali del Welfare (Traversa, 2000). Non a caso si è già prospettata la possibilità di tener conto nei programmi comunitari di stabilità delle quote di debito legate all'andamento della spesa pubblica previdenziale, considerando in particolare le modifiche legate all'invecchiamento della popolazione che ne influenzano l'andamento futuro (18).

Se tale ipotesi si verificasse, ed è del tutto plausibile, il sistema previdenziale entrerebbe direttamente nella politica comunitaria per il tramite del vincolo di stabilità così ampliato. Tale scelta sarebbe certo soggetta a negoziazione all'unanimità data la rilevanza delle sue conseguenze e in ogni caso prefigura evidenti condizionamenti in ordine agli equilibri dei

(18) Cfr. da ultimo le dichiarazioni del Ministro francese Fabius, riportate nel *Corriere della Sera* dell'8.11.2000.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

sistemi statali e alla configurazione di un possibile Welfare State Europe. Essa renderebbe più stringenti alternative che già sono di fronte agli attori nazionali: se e in che misura sono in grado di continuare a finanziare dalla fiscalità generale i vari segmenti del Welfare, e con quale distribuzione fra gli stessi, in particolare fra pensioni, sanità e altri sostegni al reddito nei casi di bisogno; come e in quale misura si ritiene invece conveniente correlare più strettamente gli istituti di Welfare alla contribuzione delle categorie produttive. In tal modo non si rientrerebbe più nei condizionamenti del vincolo di stabilità, ma si resterebbe comunque esposti ai condizionamenti esterni dovuti all'interdipendenza fra i sistemi per la incidenza delle contribuzioni sociali sul costo del lavoro e quindi sulla competitività dei singoli Stati e settori produttivi.

Anche qui si prospettano forme di interdipendenza guidata, di diversa intensità a seconda dei livelli e dei contenuti. L'estensione di un patto di stabilità come sopra concepito assoggetterebbe gli istituti di Welfare finanziati dalla tassazione generale a un coordinamento forte, del tipo riscontrato nel dopo Maastricht. Del resto gli istituti di Welfare generale sono quelli più adatti ad essere oggetto di convergenza (o addirittura di armonizzazione). Resta peraltro da determinare il livello cui la convergenza si può realizzare. Si ipotizza realisticamente una convergenza su istituti di base essenziali, con la tendenza a sviluppare per converso forme di Welfare (anche pubblico) finanziate dalla contribuzione delle parti, queste possibilmente differenziate (Bertola, Jimeno, Marimon, Pissarides, 2001, 176, secondo queste tesi nelle politiche sociali potrebbero restare diversificate; tra queste l'assistenza, la sanità, e le stesse politiche attive del lavoro). La introduzione del cosiddetto metodo contributivo nelle recenti riforme delle pensioni italiane e svedesi costituisce un tentativo di legare più strettamente le contribuzioni con le prestazioni pensionistiche, con effetti di maggiore equità ed efficienza del sistema.

In realtà l'impatto dei condizionamenti esterni da integrazione economica sul comportamento degli attori in materia di Welfare è particolarmente difficile da apprezzare, perché è influenzato da variabili istituzionali e culturali molto complesse e radicate nella storia dei vari sistemi nazionali. Non per niente i tentativi di riformare tali sistemi hanno incontrato forti resistenze sociali e politiche. D'altra parte le vicende confermano che le preoccupazioni nei confronti di una possibile corsa al ribasso nella revisione del Welfare indotta dalle pressioni competitive sui costi pubblici e privati risultano finora scarsamente fondate. Se non sembra verificata l'ipotesi contraria, che prospetta addirittura tendenze all'armonizzazione verso l'alto, certo un indicatore significativo è che la quota di spesa sociale complessiva negli ultimi anni è rimasta costante nella generalità dei paesi europei; anzi in qualche caso è leggermente aumentata (Boeri, 2000).

I segnali di modifica nel mondo del Welfare sono ancora tenui; ma cresce la pressione se non a ridurre in modo netto la spesa sociale, certo a contenerne la crescita e a riequilibrarla al suo interno. La tendenza al contenimento è rinvenibile in tutte le recenti esperienze europee di riforma. Sono tipiche quelle delle pensioni, che incidono sugli elementi tradizionali più direttamente messi in crisi dai mutamenti demografici (età di pensionamento, livelli delle prestazioni, rapporti fra contribuzione e pensione), con l'obiettivo di limitare i costi indiretti del lavoro. Il controllo sull'andamento generale dei costi, si combina con la ricerca di una nuova configurazione del Welfare e quindi della composizione della spesa, nel senso di aumentare il peso della contribuzione sociale in capo alle categorie, sia che si tratti di pensioni pubbliche calcolate con il metodo contributivo sia di pensioni integrative private. La scelta è tanto più significativa in quanto si manifesta anche in paesi, come la Svezia, provvisti di forte strutture di Welfare universale, finanziato dalla tassazione generale (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 53 ss.). Anche qui le varie tendenze hanno diverse implicazioni. Mentre le tendenze al contenimento della spesa si esprimono in sede centralizzata, come nel caso della retribuzione, con accordi concertativi sostanzialmente se non formalmente trilaterali, l'allargamento delle forme integrative spinge alla privatizzazione e al decentramento del Welfare, con la possibilità di adeguare le contribuzioni alle specificità produttive e alla capacità di pagare dei singoli settori e/o imprese. Se le tendenze così delineate si consolidassero, ne risulterebbe profondamente modificato l'assetto dei sistemi tradizionali. Si profilerebbe un nuovo equilibrio fra standard di base definiti in modo centralizzato, a livello nazionale, ma soggetti a un forte condizionamento comunitario, e livelli ulteriori di Welfare definiti a livelli decentrati, con accentuate differenziazioni quantitative e qualitative (per settori, per regioni e per imprese).

I condizionamenti indotti dal quadro europeo incidono non solo sulla composizione della spesa sociale, ma anche sulla sua configurazione strutturale e sulla "filosofia" degli istituti di

Welfare. La riflessione, in corso da tempo, è stata sollecitata nel dibattito europeo, soprattutto a seguito delle proposte di “una terza via” fra il mantenimento dell’attuale impianto di Welfare ritenuto finanziariamente insostenibile e caratterizzato da forme di assistenza incondizionate e passive, e le spinte al suo smantellamento. Mi riferisco a queste proposte, nonostante la loro relativa indeterminazione, perché hanno esercitato un influsso rilevante sulla elaborazione europea e sulle *guidelines* relative (cfr., ampiamente, Kenner, 1999). Le opzioni che si aprono al riguardo si connettono in modo stretto con quelle riguardanti le politiche dell’occupazione, a riprova della artificiosità delle tradizionali separazioni degli ambiti. Nelle più recenti indicazioni comunitarie, tali separazioni risultano superate anche sul piano formale, in quanto gli ultimi *policy report* sono comprensivi di tutte le componenti delle politiche sociali (19). Parimenti intrecciati risultano gli strumenti utilizzati, e utilizzabili, per sostenere le varie *policies* che compongono il complesso mosaico in via di definizione, a cominciare dalle politiche dell’occupazione.

10. Le politiche sociali e dell’occupazione: *guidelines* e procedure.

I contenuti specifici delle varie componenti sono oggetto di ampie analisi e non starò a riprenderle (Biagi, 1998; Goetschy, 1999; Sciarra, 2000; Caruso, 2000). Vorrei solo mettere in guardia, anche qui, da affrettate semplificazioni, come dalla tentazione di vedere riflesse in queste linee guida l’adozione di modelli di singoli paesi (Barbera, 2000; Padoan, 2000). In realtà siamo di fronte a proposte di adattamento delle *policies* preesistenti, in parte sperimentali e in parte sincretistiche, come avviene di solito nelle proposte “revisioniste”; in ogni caso è una scelta opportuna in una materia così accidentata ove al di là di generici consensi sulla necessità di rivedere lo *status quo* permangono vecchie e nuove divergenze (politiche e dottrinali) (divergenze si riflettono sia nelle prassi applicative sia nel tentativo di « istituzionalizzare » alcuni principi sociali fondamentali: cfr. Treu, 2000).

Le opzioni indicate negli ultimi documenti comunitari, riprendono tendenze già visibili in molti stati membri. Anzitutto lo spostamento dell’asse prioritario dell’intervento dalla normativa di tutela del lavoro sul piano del rapporto a interventi di sostegno all’impiegabilità dei lavoratori sul mercato (politiche attive del lavoro e formazione) e ad una maggiore adattabilità nelle forme di costituzione e gestione del rapporto di lavoro, nonché delle stesse istituzioni di governo del mercato del lavoro. Al che si aggiunge una parallela promozione del lavoro autonomo e imprenditoriale, che costituisce una novità altrettanto rilevante, anche se meno declamata, rispetto alle tradizionali logiche di un diritto del lavoro indifferente se non ostile rispetto al lavoro autonomo.

L’iniziativa comunitaria tende dunque a guidare, anche qui con il minimo di forzature, l’azione degli attori nazionali su “*broad social policies*” (20), più che a imporre comportamenti specifici con sanzioni, legali o contrattuali. È questa una modalità caratteristica dell’azione di coordinamento, solo in parte rafforzabile con azioni normative quali le direttive, ancorché sostenute da accordi di vertice.

Un test significativo per la praticabilità del coordinamento comunitario è rappresentato dall’intervento nei riguardi dei c.d. lavori atipici. La fluidità del fenomeno, congiunta alle controversie persistenti fra gli attori sia pubblici sia privati circa l’utilità e i contenuti di una sua definizione normativa, ostacolano un intervento regolatorio forte da parte dell’Unione (Weiss, 2001). Non a caso gli interventi fin qui realizzati, con gli accordi recepiti nelle direttive sul *part time* e sul contratto a termine, contengono indicazioni a maglie larghe più vicine, come si diceva, alla tecnica dell’indirizzo che alle regole normative tradizionali. Da esplorare meglio è semmai la possibilità di costruire nuove forme di Welfare adeguate alla variabilità di questi lavori e personalizzate in relazione alle esigenze dell’altrettanto variabile popolazione di utenti: un intervento promozionale più che strettamente normativo, secondo suggerimenti già abbozzati, fra gli altri, dalla *Commissione Supiot* (Commissione Europea, 1999).

Il fatto è che in questa materia i condizionamenti del quadro macro economico operano in

note

(19) Cfr., da ultimo, *The Social Policy Agenda*, presentata dalla conferenza del Parlamento Europeo del 21-21 settembre 2000, e anche, Commissione Europea, *Building an Inclusive Europe*, DGV, comunicazione.

(20) Si tratta di un orientamento di evidente realismo, non necessariamente rinunciatario: cfr. Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 79.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

misura debole per la natura delle *policies* coinvolte, che operando sul piano micro settoriale, sono immerse in una fitta rete di regole, di tradizioni e di culture. Le loro modifiche devono misurarsi con molteplici istanze di mediazione sociale e politiche dall'esito incerto e anche dalla dubbia quantificazione economica.

Per tale motivo è difficilmente configurabile in gran parte della materia, al di là di qualche standard fondamentale (su cui tornerò) l'intervento di vincoli istituzionali diversi da quelli procedurali. A meno che non si voglia prospettare un radicale e un improbabile rovesciamento di prospettiva nelle politiche e nel governo europeo. Di carattere procedurale è infatti il condizionamento europeo rispetto alle politiche nazionali dell'occupazione avviato a Maastricht e rafforzato (più negli obiettivi che nelle sanzioni) a Lisbona. È significativo come anche la dottrina giuridica più riluttante a superare le preferenze per la *hard law* sia giunta a riconoscere la fondatezza di questa prospettiva, tanto è vero che propone di estendere l'utilizzo di procedure simili a tutti i *volet* delle politiche sociali (Weiss, 2001). Il rilievo istituzionale e l'efficacia della strada intrapresa non sono peraltro affatto acquisite, perché dipendono dalla qualità delle procedure, dalla stringenza degli obiettivi individuati, dagli strumenti per verificarne l'attuazione e dai rimedi per correggere gli eventuali scostamenti anche dall'equilibrio con cui i vari obiettivi sono effettivamente perseguiti. Molto dipenderà, ad esempio, dal peso che sarà dato agli obiettivi (in parte quantificati) indicati nel primo pilastro delle *guidelines* per l'occupazione che propone un impegnativo programma di politiche attive del lavoro, rispetto agli obiettivi elencati nel terzo pilastro, che si muove sul più ambiguo terreno dell'adottabilità (variante della flessibilità). Anche qui poi sarà decisiva la qualità dell'adattabilità richieste al lavoro e la combinazione che si misura a fare con le esigenze perduranti di sicurezza. Altrettanto importante sarà lo sviluppo effettivo del quarto pilastro, sulla promozione della parità che resta un punto tutto da verificare nella prassi applicativa, nonostante possa essere sostenuto più degli altri da provvedimenti di *hard-law* (di origine europea e nazionale) (cfr. Barbera, 2000, che molto opportunamente invita la comunità scientifica a giocare anche su questi temi complessi il suo ruolo di « coscienza » critica dei *policy makers*).

Questi sono terreni di impegno consistente, anche sul piano analitico, perché i giuristi (non solo) del lavoro sono poco avvezzi a coltivare l'efficacia del diritto procedurale e degli aspetti implementativi del diritto sostanziale, ma anche più in generale le implicazioni economiche - sociali profonde delle opzioni giuridiche prescelte. Le procedure fin qui utilizzate dall'Unione, pur senza sottovalutarne l'attuale incidenza, richiedono non pochi rafforzamenti se si vuole valorizzare la potenzialità della *soft-law* anche sui temi sociali. Servirebbe una precisazione di *target* quantitativi (tassi di occupazione, disoccupazione, ecc.), non solo degli obiettivi generali, come si è fatto a Lisbona ma anche nelle azioni strumentali al loro raggiungimento, come si è fatto finora con una scelta parziale (e discutibile) solo per alcune azioni di politica attiva sotto l'influsso prevalente di prassi nordiche. Analogamente si dovrebbero prevedere rimedi premiali e sanzionatori più pregnanti, da graduare a seconda dei vari aspetti delle procedure (Biagi, 2000b; Weiss, 2001; Keller, 2000). I rimedi attuali non sono da sottovalutare, in quanto possono far leva su incentivi sia di tipo competitivo sia di tipo collaborativo: i primi spingono i singoli Stati ad adempiere per non perdere di credibilità e quindi di autorevolezza nelle trattative per la definizione delle politiche comunitarie nonché di attrattività rispetto agli investitori esteri; i secondi orientano nello stesso senso tutti gli stati per non diminuire le possibilità comuni di miglioramento della *performance* europea e quindi di attrattività complessiva del club di Euroland (Padoan, 2000b, 25). Ma il peso effettivo di questi rimedi dipende dall'uso che ne intendono fare la Commissione e il Consiglio: dalla "peer pressure" che si è disposti ad attivare. Non sembra realistico riprodurre qui, almeno per ora, l'approccio vincolistico adottato per la convergenza dei parametri di Maastricht.

L'efficacia di questi accorgimenti procedurali e rimediali presuppone in ogni caso il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e di controllo sull'implementazione delle *guidelines*, e prima ancora la definizione di indicatori affidabili per misurare gli adempimenti richiesti, a cominciare da quelli che possono misurare (21) la qualità degli obiettivi occupazionali e di integrazione sociale proposti. Si tratta di un'opera di armonizzazione procedurale e operativa di dimensioni gigantesche a fronte della eterogeneità dei contesti,

note

(21) Anche qui i richiami sono stati univoci nel dibattito al convegno di Modena dell'1-2 dicembre 2000 sul primo Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali, cit. Cfr. Biagi (ed.), *Towards a European Model of Industrial Relations? Building on the first Report of the European Commission*, Kluwer Law International, 2001.

della delicatezza degli oggetti e dello scarso sviluppo in molti paesi delle istituzioni operanti nelle politiche del lavoro e della formazione professionale.

La cura di questi aspetti applicativi è decisiva per l'efficacia dell'azione comunitaria sulle politiche nazionali, più dell'indurimento delle regole sostantive. Ciò vale a maggior ragione perché la gran parte delle politiche del lavoro e della formazione professionale necessarie ad attuare le *guidelines* europee (a cominciare dall'impiegabilità) sono destinate ad attuarsi a livello decentrato; in modi diversi anche qui a secondo delle regioni, dei settori e delle imprese, con il coinvolgimento delle istituzioni locali e delle parti sociali. Solo se si riescono a orientare nella pratica gestionale i molteplici fattori istituzionali e sociali operanti a questo livello verso gli obiettivi comuni, questi potranno essere effettivamente adattati alle diverse condizioni locali. Altrimenti il decentramento rischia di diventare solo elemento di divergenza e le *guidelines* finiscono per rimanere disarmate di fronte alle pressioni contrastanti dei mercati.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

11. Convergenze e diversificazioni nel mercato e nelle politiche.

Le tendenze delineate confermano la complessità del processo di europeizzazione dei rapporti sociali e la diversità dei percorsi a seconda degli ambiti e degli strumenti coinvolti. Il che avvalorava quanto si segnalava all'inizio sul rischio di trarre affrettati bilanci e ancora più di affidarsi a estrapolazioni improvvisate.

Un punto critico da approfondire riguarda la tensione rilevata in tutti e tre gli ambiti tematici adottati, fra ricerca di convergenze e spinte alla diversificazione nelle politiche europee. Queste seconde, come si è visto, sono sostenute dalle specificità istituzionali e culturali dei vari paesi che esprimono una persistente resistenza all'accettazione di regole sovranazionali e allo stesso coordinamento; ma sono enfatizzate negli ultimi anni dall'accresciuta differenziazione (per settori e territori) all'interno del mercato europeo esposto alle tensioni di una economia sempre più internazionalizzata. Talché si è prospettata anche da autori non sospetti di indulgenza per opzioni neoliberiste, la tesi che la crescente influenza di queste spinte porterebbe all'affermarsi di un modello di "solidarietà competitiva" fra regioni e settori del continente, diverso dalla solidarietà distributiva tipica della tradizione soprattutto socialdemocratica (Streeck, 2000).

Le tendenze rilevate, mentre confermano le tensioni, non mi sembrano altrettanto univoche nell'indicare l'esito prospettato. Esso in realtà presupporrebbe la accertata inefficacia definitiva delle varie tecniche di armonizzazione e di coordinamento europeo fin qui utilizzate. In ciascuno dei tre ambiti analizzati si profilano invece, oggi e in prospettiva, elementi di convergenza e di differenziazione, aree di politiche e prassi in cui prevale il coordinamento e aree in cui prevale e si accentua la diversificazione. Nei temi tradizionali del diritto del lavoro, agli standard armonizzati tipicamente di tutela, si avvicinano spazi di maggiore flessibilità. Nell'area delle relazioni industriali, tendenze centralmente determinate alla fissazione (moderazione) delle dinamiche salariali di base e di alcuni grandi indirizzi normativi, si accompagnano a un crescente rilievo della contrattazione e della determinazione aziendale delle condizioni di lavoro, connesse alle diverse produttività. Analoghe tendenze si profilano nella riorganizzazione del *Welfare*; mentre in tema di occupazione le *guidelines* fissano obiettivi comuni intesi a condizionare con maggiore o minore coerenza le diverse politiche statali e regionali.

Si tratta in ogni caso di diversi segmenti, di sistemi di sistemi (come si esprimeva D'Antona, 1990, 714), in equilibrio fra loro precario o dinamico, sia per la variabilità dei fattori che operano sia per la mutevolezza degli strumenti che lo sostengono. Nell'utilizzo di tali strumenti giocano ruoli complementari e variabili gli attori nazionali (pubblici e privati) e le istituzioni comunitarie, comprese le organizzazioni sociali sovranazionali. L'equilibrio fra ragioni della specialità e ragioni della convergenza di fronte alle pressioni della competitività interna e internazionale dipenderà dall'autorevolezza di questi attori e sul piano europeo dall'evoluzione degli strumenti schematicamente analizzati.

Le tesi sopra richiamate sostengono opportunamente come in questo contesto di alta competitività e specializzazione, l'intervento delle istituzioni e del *Welfare* debba esso stesso rinnovarsi e concentrarsi meno sulla ripartizione *ex post* delle risorse con funzione riparatoria dei guasti del mercato e più sulla promozione delle risorse e delle posizioni iniziali degli attori, specialmente in termini di "capitale umano e di occupabilità" (Streeck, 2000). L'indicazione vale nel rapporto con i singoli cittadini, e a questo si riferiscono le tesi

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

menzionate, ma deve estendersi anche agli interventi comunitari di coordinamento delle politiche sociali perseguite nei vari territori e settori, affinché la solidarietà competitiva non si esprima solo nelle nicchie delle “piccole comunità di destino economico” (territoriali o settoriali) ma sia finalizzata a una coesione sociale (almeno) di orizzonte europeo (22). Si avvalorano le intuizioni, finora rimaste minoritarie, di chi invitava a concentrare l'impegno delle istituzioni e degli attori comunitari non tanto sulla armonizzazione normativa, quanto sulla promozione e sul riequilibrio delle condizioni strutturali economiche e sociali (a cominciare appunto dal capitale umano) nei diversi paesi e regioni europee.

È questa una responsabilità primaria dell'Unione per favorire una vera competitività solidale e il progresso verso condizioni economiche migliori, comprensive di maggiore crescita e insieme di maggiore equità. Si tratta di una strada abbozzata nelle linee guida sull'occupazione e nel processo di convergenza delle politiche economiche avviato dal Consiglio generale di Colonia. L'Europa è chiamata a rendere più incisiva questa strategia, superando le debolezze nella definizione degli obiettivi di occupazione e di crescita, degli strumenti per il loro perseguimento, e per il controllo delle applicazioni in sede nazionale nonché, per altro verso, colmando le persistenti sfasature fra politiche occupazionali e politiche economiche che costituiscono tuttora un ostacolo al perseguimento di molti degli obiettivi indicati. Per questo si richiedono risorse adeguate e correttivi istituzionali capaci di rafforzare tali debolezze e misure promozionali costruite a misura delle caratteristiche di ciascun sistema (nazionale e locale) in grado di attivarne le capacità di reazione positiva.

12. Standard e valori.

Anche le regole da ritenersi comuni per l'intera comunità vanno riconsiderate in modo diverso. Questo è un aspetto controverso anche fra chi ritiene ancora utile in Europa il riferimento a *standard* comuni. Se deve ritenersi superata la funzione degli *standard* come strumento di parificazione dei costi in materia sociale e di omogeneizzazione delle regole verso un modello europeo unico (Deakin, Wilkinson, 1994, 289 ss. e 301 ss.), è controverso come individuare un nucleo di *standard* effettivamente fondamentali su cui possa convergere la regolazione e la politica sociale europea senza forzature istituzionali ed economiche che pregiudichino il consenso dei vari paesi e la competitività del continente. Le esperienze passate non sono indicative, come si è visto dalle forzature nell'armonizzazione normativa europea e dalle difficoltà della tradizione dell'OIL, che ha elaborato e mantenuto *standard* ora difficilmente accettabili (23). D'altra parte è condivisibile il rilievo, spesso rivolto ai progetti di “terza via”, che i nuovi equilibri fra flessibilità e sicurezza delle persone sul mercato, per quanta fiducia si possa avere nella componibilità di queste esigenze, non possono basarsi solo su meccanismi procedurali (Deakin, Wilkinson, 1994; Deakin, Reed 2000; Keller, 2000).

La questione richiede di essere approfondita sul piano teorico e politico. Dalle premesse qui accolte viene un suggerimento di metodo: che tale nucleo va ricercato e inteso in modo dinamico, distinto da uno “zoccolo sociale minimo” costruito come media meccanica fra le regole vigenti nei vari paesi, cui si pensava qualche decennio fa. Si è giustamente notato come sia in declino il significato della “media”, sia nazionale che sovranazionale, come “appropriata misura dell'equità dei diritti e dei compensi”, quale si riteneva nella politica dei redditi di stampo solidaristico (Streeck, 2000). Le medie non sono rilevanti nei diritti della persona quali l'eguaglianza e, per motivi diversi, neppure per gli *standard* procedurali e partecipativi, che sono essenziali nell'ottica promozionale qui proposta per molte aree della politica sociale europea. In questo contesto va riconsiderato il significato dei diritti sociali fondamentali e del loro riconoscimento costituzionale (Treu, 2000). In proposito ho già avuto modo di sostenere che nella difficile costruzione dell'Europa sociale alcuni grandi valori di riferimento sono essenziali e richiedono una sanzione costituzionale. Continuo ad augurarmi che il loro riconoscimento costituzionale solo annunciato al vertice Europeo di Nizza (Dicembre 2000) si materializzi al più presto. Ma ribadisco nel contempo che è

note

(22) Cfr. i rilievi di Regini, 2000, 9: le istituzioni sociali dovrebbero « contenere » il ruolo meramente distributivo, protettivo e vischioso per « rafforzare e valorizzare le funzioni di supporto alla produzione e alla competitività dell'economia ».

(23) Ce lo ricorda in questo caso opportunamente Ichino, 1999, 294, facendo riferimento alle convenzioni OIL in tema di lavoro notturno delle donne e di monopolio pubblico del collocamento.

illusorio pensare che la sanzione costituzionale dei diritti fondamentali, specie di quelli c.d. di prestazione, possa sciogliere i nodi della strumentazione politico-istituzionale e i contrasti persistenti fra i paesi circa i contenuti del *Welfare* necessari per rendere effettivi tali diritti. Le resistenze al riconoscimento costituzionale dei diritti sociali fondamentali che si sono riscontrate anche al vertice di Nizza, riflettono divisioni radicate circa il loro contenuto e le loro implicazioni politico istituzionali; ma risentono anche di paure alimentate dalle esperienze passate, registrate in sede sia nazionale sia comunitaria nella regolazione di queste materie e nella implementazione degli stessi diritti.

Si vede cioè con preoccupazione che, al di là della universalità dei valori espressi, la sanzione costituzionale di tali diritti, tanto più se si afferma la tendenza ad allargarne l'ambito, possa avvalorare interferenze dell'ordinamento europeo, in via legislativa o giudiziaria, nei sistemi nazionali con normative specifiche nient'affatto universali, che travalicano un nucleo essenziale, in contrasto con il principio di sussidiarietà. Da questo punto di vista il superamento dell'approccio normativo all'europeizzazione e la crescente accettazione della *soft law* anche da parte dell'establishment giuridico, sono utili a riconsiderare la questione. Possono servire a riconoscere i diritti fondamentali come grandi valori di riferimento su cui orientare tutte le politiche (di convergenza) degli attori comunitari e nazionali e le loro priorità, piuttosto che come grimaldello per un *revival* del dirigismo giuridico. Una comunione di valori fondativi è più che mai necessaria per "tenere insieme" le turbolente diversità dell'Europa attuale, ancora più in vista dell'allargamento dei confini comunitari (Treu, 2000; Ballestrero, 2000); ma essa deve essere sostanziata da politiche concrete con modi adeguati e praticabili. Possono fornire criteri e una scala di priorità nella difficile opera di rafforzamento delle istituzioni e di rinnovamento delle fonti comuni di fronte alle sfide della competitività, ma non sostituire l'impegno di tutte le componenti della comunità europea per tale opera.

13. Istituzioni e fonti nell'Unione Europea: dalla gerarchia alla rete.

Le azioni necessarie per finalizzare questi diritti e queste politiche alla costruzione europea coinvolgono tutte le componenti: gli attori nazionali e sovranazionali, pubblici e privati, le politiche e le istituzioni deputate a sostenerle.

Sul piano istituzionale il disegno degli strumenti in formazione risulta del tutto nuovo rispetto alla tradizione degli stati membri. Assomiglia più che alla gerarchia delle fonti, alle istituzioni proprie dei sistemi statali, a una rete di fonti e di istituzioni che interagiscono fra loro con modalità più complesse di quelle ricevute dalla tradizione: perché le tecniche regolative si sono di molto arricchite e diversificate, e perché istituzioni e fonti sono attive a più livelli. Si tratta almeno di quattro livelli: quello dell'Unione europea e quello degli stati nazionali, centrali nella dinamica attuale, a cui si aggiungono l'ambito del mercato globale e il livello (o i livelli) subnazionale (regionale, locale) che sono destinati ad avere rilievo crescente.

Il primo è largamente vuoto di istituzioni e di diritto: le dinamiche dei mercati si esprimono con grande libertà per una debolezza delle regole e delle istituzioni, che è particolarmente grave proprio negli ambiti sociali, come dimostrano la fragilità degli standard internazionali dell'OIL e le travagliate vicende del WTO (Perulli, 1999; Sengenberger, Campbell, 1994). Gli ambiti subnazionali, che erano fino ad oggi dipendenti da politiche e da istituzioni centralizzate nella maggior parte degli stati, sono soggetti a tensioni centrifughe fortissime con rischi destabilizzanti. I motivi delle tensioni hanno radici profonde non solo economiche, e si alimentano per le tendenze sopra ricordate alla specializzazione e alla territorializzazione delle economie, che richiedono regole (protettive, promozionali) altrettanto specifiche e quindi in parte diverse da quelle tipiche della tradizione statale. Tali tensioni riguardano non solo gli Stati a tradizione unitaria, ma anche quelli improntati a modelli di regionalismo e federalismo tradizionale. Esse sono così forti da trasmettere contraccolpi anche all'edificio europeo. Si pensi alle questioni della ripartizione dei fondi strutturali, da sempre contrastate fra gli stati, ma ora soggette a tensioni accresciute dalla molteplicità e diversità dei contendenti.

Questa complessità istituzionale e di fonti influisce sulla determinazione delle *policies*, che risultano il prodotto sempre meno di "linee di comando" definite quanto piuttosto di interazioni e di input, da parte di attori diversi. Tale complessità si riflette nella stessa terminologia in uso per designare i processi di formazione e aggiustamento delle politiche

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

ai vari livelli. Si sottolinea l'importanza del trasferimento delle politiche (*policy transfer*, *policy spillover*) anche tramite il riferimento alle *best practices* e all'uso del *benchmarking*, con l'obiettivo non tanto di ottenere politiche convergenti e uniformi, il che richiederebbe ben altro grado di compattezza nel governo europeo, quanto di pervenire a un *policy network* coerente.

La evoluzione della costruzione europea segnala come l'Unione costituisca un luogo particolarmente significativo per la sperimentazione di questa rete di fonti e di istituzioni (Lo Faro, 1999, 57 ss.), più degli stati membri che pure stanno sperimentando forme di pluralismo giuridico e di governo. Nonostante la instabilità degli equilibri fin qui realizzati dall'Europa sociale e la presenza di forti componenti neovolontaristiche nella strumentazione adottata, non è corretto disconoscere la portata regolativa del sistema che si va formando: tantomeno equipararla a una progressivo cedimento a logiche deregolative (24). Si può ritenere viceversa che si stia realizzando una rete istituzionale di governo a più livelli (*multilevel governance*) con la produzione di politiche e regole in grado di condizionare, pur se in modo ancora diseguale, le politiche degli stati membri (25).

In forza di questo complesso sistema deve riconoscersi che tutti gli aspetti della *social policy* non sono più controllati completamente dagli Stati nazionali, al di là dei diversi gradi con cui il vincolo sovranazionale si esercita. Il vincolo più rigoroso e giuridicamente definito, si esprime nell'attuazione di principi fondamentali quali la parità di trattamento e la tutela del lavoratore come persona (sicurezza, salute e ambiente), ove il diritto comunitario è destinato a mantenere, come gli ordinamenti statali, i caratteri della normativa inderogabile e a operare su un ambito di applicazione più vasto dei confini del lavoro subordinato.

Il vincolo istituzionale si va allentando negli altri aspetti delle politiche sociali per assumere il carattere della direttiva a maglie larghe e delle *guidelines* variamente sostenute da procedure e da tecniche di *policy transfer*, che costituiscono gli strumenti principali della *soft law*, destinati a rappresentare il più comune veicolo istituzionale per l'orientamento delle politiche nazionale verso obiettivi comuni (*broad social policies*). Con i vincoli istituzionali interagiscono le pressioni della crescente interdipendenza economica fra le varie componenti del sistema europeo e della competitività esterna che sollecitano le reazioni degli attori pubblici e privati, portando alla formazione degli orientamenti differenziati sopra descritti: verso il coordinamento forte per certi argomenti (moderazione salariale, costo del lavoro e del Welfare) e verso la differenziazione per altri ambiti in cui operano la contrattazione decentrata, la regolazione flessibile o le prevalenti dinamiche del mercato.

È su questo intreccio di regole e istituzioni, più che sui singoli punti della rete, che va diretta l'analisi se si vogliono rappresentare bilanci credibili e individuare tendenze significative. E' intervenendo sui diversi snodi di questo sistema che è possibile aumentarne l'efficacia.

Alcune ipotesi di innovazione e di rafforzamento del sistema sono in cantiere e possono qui solo essere accennate. Sul piano tecnico operativo la complessità del sistema richiede che si perfezionino gli strumenti a disposizione della Commissione e del Consiglio (probabilmente con diverso equilibrio fra loro) per l'elaborazione e la diffusione delle politiche e delle regole, per il monitoraggio e il controllo della loro applicazione, anche in forme diverse dalla comitatologia tradizionale; postula altresì che si rafforzino nelle direzioni ricordate le procedure che sostengono l'efficacia della *soft-law*. Analoga esigenza si pone per la strumentazione istituzionale: in particolare ai fini di perfezionare le procedure decisionali e i poteri degli organi comunitari, anche in vista dell'allargamento dell'Unione, nonché di rafforzare i meccanismi di partecipazione e di trasmissione dei poteri fra gli attori sociali nazionali e quelli europei (oltre a potenziare l'organizzazione di questi).

Questi miglioramenti operativi e istituzionali devono essere funzionali a una definizione più partecipata, più univoca e meno sincretistica di quanto sia oggi degli obiettivi di *policy* cui indirizzare l'azione degli attori coinvolti nell'impresa comunitaria. Ciò vale per le *policies* sociali, ma anche per le politiche economiche, affinché le seconde possano meglio sostenere le prime e non solo condizionarle in senso restrittivo come è stato spesso in passato. Per tale

note

(24) È significativo che strategie alternative alla « armonizzazione », pure proposte anche in ambito comunitario sotto l'impulso delle tesi neo-liberali del mutuo riconoscimento sono state sostanzialmente escluse in materia sociale, in quanto contrastanti con gli obiettivi perseguiti di convergenza e di promozione sociale. Cfr. l'analisi di Lo Faro, 1999, 65 ss.

(25) Cfr. Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 74 ss. e, con qualche critica, Barbera, 2000, 169 – la complessa rete istituzionale costruita in Europa « tende a ricostruire a livello europeo quella capacità di regolarizzazione e di correzione del mercato che è stata sottratta ai governi nazionali ».

definizione sono utilizzabili metodi diversi, adeguati alle complessità istituzionali e tematiche, compresa la selezione (con gli adattamenti necessari) delle *best practices* rinvenibili nei sistemi nazionali e subnazionali: una molteplicità di esperienze che costituisce la ricchezza della *European diversity*. Il test cui sono chiamati a misurarsi i vertici politici dell'Unione è di operare tale selezione secondo criteri di praticabilità, efficienza e di rispondenza agli interessi comuni, invece che di semplice utilità per la raccolta del consenso (26).

La definizione delle politiche e il progressivo affinamento dei modelli sociali, si dovrebbe avvalere anche delle esperienze applicative delle *guidelines* fin qui elaborate, della loro incidenza e delle reazioni nei diversi ambiti nazionali e subnazionali: secondo un *learning process* non meno prezioso per gli organismi politici che per quelli sociali.

Il sistema istituzionale e regolativo in via di formazione nell'Unione Europea configura in edificio "meno splendido" (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000, 76) di quanto pensassero gli iniziatori del percorso: una costruzione più faticosa e meno lineare di quella sognata dai più lungimiranti di padri fondatori, bisognosa di ricorrenti aggiustamenti nell'architettura, oltre che di manutenzione. Esso costituisce una realtà consolidata nelle sue fondamenta, capace di esercitare un'azione di volta in volta di indirizzo e di stimolo, di arbitraggio e di stabilizzazione rispetto alle realtà nazionali e locali. Questo sistema europeo in costruzione che ha sperimentato i limiti dell'armonizzazione normativa si propongono compiti meno predefinibili in via istituzionale, ma di « dura » concretezza: guidare entro un quadro *policies condivise*, le comunità nazionali in un'opera di riforma dei propri sistemi sociali costruiti nel caso di un secol, sospinta dalla pressione della concorrenza internazionale, ma anche dai cambiamenti continui e dei bisogni sociali: un'opera difficile di *change management* necessaria per ridurre l'incertezza personale e sociale e perseguire un'alta qualità non solo economica ma civile della integrazione europea. In ogni caso la strada così intrapresa dall'Europa è obbligata per chi non si rassegni ad assistere allo spiazzamento o alla demolizione progressiva degli ordinamenti sociali costruiti in un secolo di politiche nazionali sotto la pressione (incontrastata) dei mercati globali. Come e in che misura il sistema europeo *in itinere* sarà in grado di elaborare strumenti e *policy* diverse da quelle sperimentate negli anni degli industrialismi nazionali, adeguate ai nuovi ritmi e alle dimensioni della società globale terziarizzata e in grado di coniugare, com'è nelle intenzioni, crescita economica e solidarietà sociale nel nuovo contesto, è una domanda destinata a rimanere aperta.

Il processo di costruzione dell'Europa in vista di questi obiettivi può essere esposto a battute d'arresto, ma non credo a regressioni. Una possibilità realistica è che esso proceda con miglioramenti incrementali delle istituzioni e delle fonti nelle direzioni indicate. Un'accelerazione del processo verso un modello sociale europeo più ambizioso e coeso si può configurare, a mio avviso, solo in presenza di segnali forti di discontinuità nello scenario politico istituzionale.

Presuppone che l'Europa affermi con più decisione di quanta dimostrata finora la sua futura identità politica; non si accontenti cioè di « essere il più vasto e il più prospero dei mercati », un supermercato, come direbbe J. Delors; o peggio ancora un semplice « spazio geografico » ma riesca a diventare « spazio democratico nuovo a scala continentale » (27).

L'obiettivo è quello, individuato già dai più illuminati padri dell'Europa, di una vera e propria comunità federale sorretta da identità e valori comuni, espressi anche sul piano costituzionale con una Carta Europea e guidata da un governo europeo, pienamente legittimato sul piano democratico.

I modelli sociali affermati durante il secolo passato nei vari stati nazionali hanno tutti tratto alimento da progetti politici fortemente voluti dalle forze sociali e dai grandi partiti e sostenuti da istituzioni democratiche impegnate nella loro realizzazione.

A maggior ragione questa condizione è essenziale nel contesto sovranazionale ed europeo dove le resistenze degli interessi e le tensioni fra ideologie, culture e tradizioni diverse sono moltiplicate dalla complessità delle relazioni fra livelli di governo e fra gruppi sociali ed economici.

Perfezionamenti dei processi decisionali e degli strumenti procedurali, delle *guidelines* come

note

(26) Sulle diverse modalità di *policy transfer* e sui diversi tipi di isomorfismo (istituzionale e competitivo) e nelle loro implicazioni, cfr. Barbera, 2000, 154 ss.

(27) Meny, 2000, 144 e 48-49. L'allargamento all'Est rischia di aggravare questo squilibrio e ridurre l'Europa appunto « a essere uno spazio geografico, culminante in un Parlamento rappresentativo non più di culture politiche europee, ma di etnie europee ». Così Amato nella prefazione a Meny, 2000, 10.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu

delle strutture burocratiche che le elaborano, difficilmente possono produrre più miglioramenti incrementali nella costruzione sociale europea, se restano confinate nel quadro istituzionale attuale di un'Europa poco convinta della sua identità istituzionale e politica. Gli ostacoli che si presentano nella costruzione di un sistema sociale propriamente europeo, stretto fra pulsioni localistiche e mercati globali, sfidato dalla concorrenza di modelli eterogenei e non necessariamente improntati alla solidarietà sia pure competitiva, privo delle sue basi tradizionali, quelle proprie degli industrialismi nazionali, possono essere « forzate » solo operando in discontinuità con l'attuale quadro politico-istituzionale. Si tratta di superare non solo l'approccio burocratico e tecnocratico ancora fortemente presente nel governo della comunità, ma anche l'assetto sostanzialmente intergovernativo che copre la riserva statale sulle politiche sociali; in sostanza di sostituirvi un disegno politico costituzionale che affidi ad un governo comune quegli elementi fondamentali del futuro europeo che sono le politiche del lavoro e del Welfare.

Bibliografia

- Arrigo** (1990), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa europea*, n RGL, 1990, I, 43 ss.
- Arrigo** (1998), *Il Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano.
- Ballestrero** (2000), Relazione al convegno *Diritto del lavoro e globalizzazione* Trento 23-24 novembre.
- Barbera** (1991), *Discriminazioni ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano.
- Barbera** (2000), *Dopo Amsterdam, I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia.
- Barnard** (1997), *The United Kingdom, The « Social Charter » and the Amsterdam treaty*, in *ILJ*, 281 ss.
- Bertola, Boeri, Nicoletti** (eds.) (2001), *Welfare Systems and employment in a United Europe*, MIT Press, Cambridge, London.
- Biagi** (2000b), *The European Monetary Union and Industrial Relations*, in *IJLLIR*, 39 ss.
- Biagi** (ed.) (2000a), *Job Creation and Labour Law - From Protection towards Pro-Action*, Kluwer Law International.
- Biagi** (ed.) (2001), *Towards a European Model of Industrial Relations? Building on the first Report of the European Commission*, Kluwer Law International.
- Boeri** (2000), *Social Europe*, CEPR, 2371.
- Brown** (2001), *Building Social Partnership at European Level*, in M. Biagi (ed.), 2001, *Job Creation and Labour Law - From Protection towards Pro-Action*, Kluwer Law International (v. traduzione it., in *q. fascicolo*).
- Buschmann, Walter** (2000), *The Role of Labour Law and the Social Partners in Job Creation Policies: a German perspective*, in M. Biagi (ed.), *Job Creation and Labour Law - From Protection towards Pro-Action*, Kluwer Law International.
- Cappelletti, Secombe, Weiler** (eds.) (1986), *Integration Through Law: Europe and the American Federal experience*, voll. 1-5, Berlin.
- Caruso** (1997), *Il contratto collettivo europeo*, in V. Riza (a cura di), *Diritto privato comunitario*, Napoli, II, 331 ss.
- Caruso** (2000), *Alla ricerca della flessibilità mite: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in *q. Rivista*, 141 ss.
- Cella** (2001), *What Remains of the National System of Industrial Relations?*, in M. Biagi (ed.), 2001, (traduzione it., in *q. fascicolo*).
- Commissione Europea (1998), *Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States*, Bruxelles, May 1998 - COM(1998) 279 final.
- Commissione Europea (1999), *Transformation of Labour and Future of Labour Law in Europe*, Final Report, June 1999.
- Commissione Europea (2000), *Industrial Relations in Europe*, Bruxelles, 06.03.2000 - COM(2000) 113 final.
- Crouch** (1998), *Non amato ma inevitabile il ritorno al neocorporatismo*, in *DLrelazioni industriali*, 65 ss.
- D'Antona** (1990), *L'anomalia post-positivista nel diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *RCDL*, p. 201 ss.
- Deakin, Reed** (2000), *The Contested Meaning of Labour Market Flexibility*, in J. Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an evolving European Union*, Hart Publ., 109 ss.
- Deakin Wilkinson** (1994), *Right vs Efficiency? The Economic Case for Transnational Labour standards*, in *ILJ*, 289 ss.
- Dell'Aringa** (2001), *Wages and Working Time in the First Report on Industrial Relations in Europe*, in M. Biagi (ed.), 2001, (traduzione it. in *q. fascicolo*).
- Fajertag, Pochet** (2000), *Social Pacts in Europe*, ETUI, Bruxelles.
- Falkner** (2000), *The Institutional Framework of Labour Relations at the EU Level: Provisions and Historical Background*, in R. Hoffman, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Cocker, Dusseldorf, 16 ss.
- Ferrera, Hemerijck, Rhodes** (2000), *The future of social Europe*, 150.
- Foglia** (1992), *Il dialogo fra ordinamento comunitario e mercato del lavoro: la giurisprudenza*, *DLrelazioni industriali*, 753 ss.

- Fondazione De Benedetti (2000), *What the Union do in Europe*, <http://trab.org/>.
- Giugni** (1987), v, *Juridification: Labour relations in Italy*, in *Juridification of Social Spheres*, in Teubner (a cura di), Berlin, De Gruyter.
- Goetschy** (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Developments*, in *EJIR*, 117 ss.
- Guarriello** (1992), *Ordinamento Comunitario e autonomia collettiva, il dialogo sociale*, Milano.
- Hall, Fronzese** (1998), *Mixed Signals: central Bank Independence, Coordinate Wage Bargaining and European Monetary Union*, in *International Organisation*, 52, Summer, 503 ss.
- Hepple** (1990), *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*, in *MLR*, p. 653 ss.
- Hoffman, Mermet** (2000), *Wage Condition in the European Union: Challenges for the Coordination of Collective Bargaining*, in R. Hoffman, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Bockler, Dusseldorf, 58 ss.
- Ichino** (1999), *Diversità di ispirazione e contenuti normativi tra l'organizzazione internazionale del lavoro e l'ordinamento comunitario europeo*, in *q. Rivista*, 295 ss.
- Keller** (1999), *Towards the European Birth of National Corporatism*, Some critical remarks on an empirical basis, in *LLPJ*, 507 ss.
- Keller** (2000), *The New European Employment Policy*, in R. Hoffman, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Cocker, Dusseldorf, 2000, 31 ss.
- Keller, Sorries** (1999a), *The new European social dialogue: old wine in the new bottles?*, in *Journal of european social policy*, 111 ss.
- Keller, Sorries** (1999b), *Sectorial Social Dialogue: New Opportunities or More Impasse?*, in *IRJ*, 350 ss.
- Kenner** (1999), *The EC Employment Title and the « Third Way »: making soft law work?*, in *IJCLLIR*, 41 ss.
- Lange** (1992), *Le politiche della dimensione sociale*, in *DLrelazioni industriali*, 287 ss.
- Leibfried, Pierson** (1995), *Multilateral institution and the making of social policy*, in Leibfried, Pierson (eds.), *European Social Policy*, Washington, DC.
- Lo Faro** (1999), *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Milano.
- Lord Wedderburn** (1990), *The Social Charter - European Community and Employment Rights*, The Institute of Employment Rights, London.
- Lyon-Caen** (1992), *Droit social et droit de la concurrence, observations sur un recontre, E'crits à l'honneur de J. Javattier*, Paris.
- Lyon-Caen** (1992), *La négociation collective dans les dimensions internationales*, in *DS*, 352 ss.
- Lyon-Caen, Lyon-Caen** (1993), *Droit social international et européen*, Parigi.
- Mancini** (1990), *Attivismo e autocontrollo della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *RDE*, 229 ss.
- Mancini** (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità Europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 26 ss.
- Mengoni** (1988), *La questione del diritto giusto nella società post-industriale*, in *relazioni industriali*, 3 ss.
- Meny** (2000), *Tra utopia e realtà per l'Europa*, Firenze, 2000.
- Padoan** (2000a), *Employment and growth in Europe and Monetary union*, Edgar Elgar.
- Padoan** (2000b), *Emu as an Evolutionary Process*, mimeo, October 2000, 1 ss.
- Perulli** (1999), *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova.
- Philip** (1995), *Droit social européen*, Parigi.
- Pochet** (ed.) (1999), *Monetary union and collective bargaining in Europe*, Brussel, Berne, Berlin, Vienna, N. York, Frankfurt, 1999.
- Rapporto Cecchini** (1988), *La sfida del 1992: una scommessa per l'Europa*, Milano.
- Regini** (1999), *L'Europa fra deregolazione e patti sociali*, in *SM*, 3 ss.
- Regini** (2000), *Mercato del lavoro e politiche sociali in Europa*, in *DML*, 9 ss.
- Roccella** (1997), *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Torino.
- Roccella, Treu** (1995), *Diritto comunitario del lavoro*, Padova.
- Rodotà** (2000), relazione al convegno *Diritto del Lavoro e Globalizzazione*, Trento 23/24 novembre 2000.
- Scarpelli** (1999), *I nodi del neocorporativismo al pettine del diritto comunitario*, in *RGL*, 1999.
- Sciarra** (1996), *Collective Agreements in the Hierarchy of European Community Sources*, in P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Simitis, *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton, University Press, Oxford, 1996, 192 ss.
- Sciarra** (1999), *The employment title in Amsterdam Treaty: A multi language legal discourse*, in D.O'Keaffe, P. Twoney (eds.), *Legal issue of the Amsterdam treaty: a Multi-languages legal discourse*, Oxford: Hart. Publ.
- Sciarra** (2000), *Integration through Coordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, Col. J. EL, 55 ss.
- Sengenberger, Campbell** (1994), *Creating Economic Opportunities. The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, ILO.
- Simitis, Lyon-Caen** (1996), *Community Labour Law: a Critical Introduction to its History*, in P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Simitis, *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton, University Press, Oxford, 1996, 6 ss.

**L'Europa Sociale:
problemi e prospettive**
Tiziano Treu**Bibliografia**

- Snyder** (1993), « *Soft law* » e prassi istituzionale nella comunità europea, in *SD*, 102.
- Snyder** (1993), *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *MLR*, 19 ss.
- Soskice** (2000), *Wage determination in EMU*, in *transnational industrial relations in Europe*, in R. Hoffman, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Cocker, Dusseldorf, 45.
- Streck** (1994), *European Social Policy after Maastricht: the Social Dialogue and Subsidiarity*, in *Economic and Social Democracy*, 57 ss.
- Streck** (1995), *Neo-voluntarism: a New European Social policy regime*, in *ELJ*, 3 ss.
- Streck** (1992), *From National Corporatism to Transnational Pluralism*, in T. Treu (ed.), *Participation in Public Policy Making*, Berlin, 97 ss.
- Streck** (2000), *Il modello sociale Europe: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 20 ss.
- Traversa** (2000), *The consequences of EMU on collective bargaining and the national security systems*, in *IJCLLR*, 47 ss.
- Treu** (1996), *European Collective Bargaining Levels in European Community Labour Law*, Clarendon Press, Oxford, 169 ss.
- Treu** (1997), *Il ruolo della politica sociale europea*, in *Drelazioni industriali*, 5 ss.
- Treu** (2000), *Diritti sociali europei: dove siamo ?*, in *LD*, 429 ss.
- Treu, Negrelli** (1994), L'Europa come fonte di stabilità nelle relazioni industriali, in *relazioni industrialiDL*, p. 50 ss.
- Weiler** (1981), *The Community system: The Dual Character of Supranationality*, Yearbook of European Law, I, 262 ss.
- Weiler** (1985), *Il sistema comunitario Europeo*, Bologna, 110 ss.
- Weiss** (1999), *Il trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *q. Rivista*, 3 ss
- Weiss** (2001), *Perspective for European Labour Law and Industrial Relations*, in M. Biagi (ed.), 2001, (traduzione it., in *q. fascicolo*).

I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza

Riccardo Del Punta (*)

Sommario

1. Il modello sociale europeo. 2. La cittadinanza europea. 3. I diritti sociali. 4. Il catalogo è questo. 5. Quali valori?

1. Il modello sociale europeo.

Credo di non peccare di partigianeria se osservo che i diritti sociali rivestono, nell'economia della Carta dei diritti fondamentali, un ruolo cruciale ed imprescindibile. Non è un caso che le discussioni sull'identità del modello europeo, fiorite nella letteratura e nel dibattito politico di questi ultimi anni, abbiano ruotato in gran parte, spesso con eccessive semplificazioni, intorno ai problemi del lavoro e del Welfare, con le grandi domande se l'Europa possa ancora permettersi di vivere all'ombra di una normativa che incide in modo cogente sulle ragioni di scambio e sulle regole di gestione del fattore lavoro, sottraendole alla libera azione delle forze di mercato, nonché di finanziare con un'elevata imposizione fiscale (distogliendo risorse dalla produzione di ricchezza) un apparato rivolto a garantire prestazioni pubbliche ai cittadini che versano in uno stato qualificato di bisogno (anziani, malati, disoccupati, etc.), o se questo sia un lusso non più sostenibile nell'era della competizione globale e dell'innovazione tecnologica permanente.

Sullo sfondo, per mutuare la nota modellistica di Michel Albert (un po' invecchiata ma sempre utilizzabile), si staglia la contrapposizione concorrenziale fra il modello anglosassone ed il modello europeo-continentale ("renano"), che involge una molteplicità di aspetti caratterizzanti (Albert 1993). Voglio ricordarne due: gli assetti proprietari delle imprese e le regole del mercato del lavoro. Proprio mentre è in corso un processo che, con ogni probabilità, porterà le imprese europee a somigliare sempre più a quelle anglosassoni, nel senso di avere assetti proprietari sempre meno stabili (il capitalismo un po' ossificato di paesi come l'Italia e la Germania) e più affidati alle dinamiche dei mercati finanziari ed in particolare azionari, era particolarmente importante, onde evitare il rischio di una completa "deriva" del modello, che l'Unione europea "battesse un colpo" sul tema dei diritti sociali, tanto più che il diritto comunitario ha già in sé un formidabile principio regolatore di stampo "anglosassone", quello della libertà di concorrenza, che tende per sua natura ad entrare in rotta di collisione con i diritti sociali, ivi compreso (è un problema che cova sotto la cenere) il diritto di negoziazione collettiva.

Né si tratta di una mera e fuorviante questione di contrapposizione "culturale" fra modelli. Il punto è più grave e sostanziale. La trasformazione strisciante del capitalismo industriale in capitalismo "finanziario" porta con sé una serie di cambiamenti nelle filosofie di gestione delle imprese, e più a monte nella stessa identità dell'impresa come istituzione sociale. La

note

(*) È il testo della relazione presentata al convegno su "Principi, diritti e regole nella Carta Europea", tenutosi a Firenze il 26 e 27 aprile 2001, per iniziativa del Dipartimento di Diritto Privato e Processuale.

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

crescente indipendenza del *management* da proprietari atomizzati e pulviscolari, o comunque interessati (come i grandi fondi pensione) soprattutto al rendimento finanziario del capitale investito, comporta una focalizzazione sui parametri finanziari delle imprese, e non su dati di altro genere, che anzi possono essere visti come controproducenti. È raro che una borsa reagisca bene all'annuncio di un aumento dell'occupazione di un'impresa; è più probabile che essa reagisca con entusiasmo all'annuncio di tagli, più massicci sono meglio è, al personale. In un capitalismo a tutto campo come questo, i diritti sociali possono rappresentare un argine contro manovre troppo spregiudicate.

Posta davanti a questo difficile crocevia, la Comunità ha fatto, a Nizza, una scelta politica che, per quanto possa essere discussa sui singoli punti, è chiara e netta, a mio avviso, nella sua ispirazione di fondo. È la scelta, già risultante dal Trattato come emendato a Maastricht e ad Amsterdam, di ribadire la specificità del modello sociale europeo, e di insistere, di conseguenza, nel provare a tenere insieme gli obiettivi della crescita economica e del progresso sociale, mantenendo un equilibrio tra economia e società.

C'era in fondo qualcosa di paradossale e di confusamente post-moderno nel fatto che i governanti europei venissero pesantemente contestati per le strade di Nizza, dal "popolo di Seattle" o da chissà chi, proprio nel momento in cui compivano un atto solenne che, per quanto insufficiente potesse essere considerato dalla sinistra "antagonista", esprimeva comunque una volontà di protezione dell'identità europea, e di non omologazione alle suggestioni del modello americano.

L'opzione della Carta può essere letta, più ampiamente, anche come riaffermazione dell'autonomia della dimensione giuridica, al suo massimo livello che è quello costituzionale o costituente, dalla sfera economica. In un recente lavoro (Mi permetto di rimandare a Del Punta 2001), ho sostenuto (o meglio, di unirmi alla schiera di coloro che hanno sostenuto) che l'esigenza ormai ineludibile di un fecondo dialogo metodologico fra il diritto del lavoro e le altre scienze sociali, a cominciare dalla scienza economica (che rappresenta in questo momento la forma di sapere più "aggressiva"), nulla toglie e deve togliere all'autonomia finale della sfera giuridica. L'essenza della ragione giuridica è di essere una razionalità di sintesi, che assorbe la razionalità economica all'interno di un quadro di valori e di riferimenti più ampio. Un documento come la Carta si inserisce a meraviglia in questa visione, così caratteristica della tradizione giuridica europea.

Non attendetevi da me, tuttavia, un discorso troppo enfatico sulle magnifiche sorti dei diritti sociali. Una sottolineatura convinta e partecipata della loro importanza, sì; ma io credo che una Carta come questa non tolleri un'unica chiave di lettura. Nella sua originale combinazione di radicalità (ad es. sui diritti di famiglia) e di moderazione liberale, essa ci invia segnali importanti, ma anche complessi e difficili, che lasciano intravedere scelte di percorso che potrebbero rivelarsi cruciali per il futuro delle nostre società. La Carta di Nizza non è una coltre che si stende placida e armoniosa sui nostri conflitti, ma si limita a cercare di governarli prescrivendo norme di rispetto e di convivenza che non si traducono in una progettualità sociale totalizzante. Il suo pregio maggiore risiede, forse, proprio nella latente insoddisfazione che essa ci lascia.

2. La cittadinanza europea.

Evito di affrontare, per limiti di competenza, il problema dell'attuale valore giuridico della Carta, se non per soffermarmi sulla curiosa situazione di una disciplina come il diritto del lavoro, che si trova di fronte ad una nuova dichiarazione solenne, avendo già alle spalle altre dichiarazioni del genere, la Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e la Carta dei diritti sociali fondamentali del 1989. Esse sono attualmente prese in considerazione dall'art. 136 (ex art. 117) del Trattato, come fonti di quei "diritti sociali fondamentali", che la Comunità deve limitarsi, peraltro, a "tenere presenti" nel determinare le proprie linee di azione. È accoglibile l'opinione che questo riferimento non implichi una vera e propria "costituzionalizzazione" dei diritti sociali fondamentali (Ballestrero 2001, 5.), e rappresenti soltanto una tappa in tale direzione, per quanto ormai vicinissima — si è d'altronde rilevato, in un accurato tentativo di valorizzazione delle novità emerse ad Amsterdam (Barbera, 2000, 90) — a quel traguardo.

Quale che ne sia lo spessore, resta il fatto che i diritti sociali fondamentali possiedono già, in virtù dell'art. 136, una rilevanza giuridica nell'ordinamento comunitario, il che prefigura un canale di rilevanza in qualche modo privilegiato anche per la Carta di Nizza.

Le due Carte del '61 e dell'89 (per alcuni aspetti riprese, per altri arricchite dall'attuale e pur più agile documento) hanno infatti, nell'attuale versione del Trattato, un valore esemplificativo di quei diritti che la Comunità si impegna ad assumere come parametri di orientamento della propria azione. È ragionevole ipotizzare che si tratti di una clausola "aperta", come tale disponibile ad "ospitare", nei limiti della sua portata giuridica, qualsiasi ulteriore proclamazione o revisione del catalogo di diritti già individuato dalle Carte preesistenti, in quel processo permanente di aggiornamento e di espansione che caratterizza da sempre la storia dei diritti fondamentali, o dei diritti umani tout court (Viola 2000, 21-22).

Ciò, a maggior ragione, in considerazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, da tempo impegnata in una meritoria azione di battistrada sul terreno dei diritti fondamentali (Roccella, 1997), e che può trarre dalla Carta nuova linfa; anche se la sua energia dovrebbe esercitarsi, a questo punto, nella valorizzazione dei diritti proclamati dalla Carta, e non nella creazione di nuovi diritti, secondo una logica di preminenza, nel medio periodo, del livello politico su quello giurisdizionale (Treu, 2000, 442).

Pur senza sottovalutare questi aspetti spiccatamente di diritto comunitario, preferisco in questa sede concentrarmi sui contenuti della Carta, assunta come una tappa cruciale di quel processo costituente che molti ravvisano nella storia istituzionale recente della Comunità Europea (Barbera, 2000, 88 ss), e quindi come l'embrione di quella Costituzione federale europea, verso la quale ci protendiamo alla ricerca di una sintesi, politicamente sostenibile, dei principi fondamentali della tradizione costituzionale europea, aggiornati alle problematiche di questo inizio secolo.

Il primo dato che salta agli occhi si ricava dalla sistematica della Carta, che ruotando intorno alle più famose parole-chiave della civiltà europea, delinea un solido patrimonio di posizioni giuridiche, nel quale diritti politici, civili, sociali, e culturali (che erano separati nei due Patti ONU del 16 dicembre 1966: cfr. Viola 2000, 41-42.), si integrano in un quadro unitario di diritti di un individuo veramente "indiviso" (in-dividuus), che permette oramai di scorgere i contorni di quella cittadinanza europea, da intendersi come minimo comune denominatore dell'appartenenza ad ordinamenti statuali che si riconoscono nell'ordinamento pre-federale europeo; un ordinamento che proprio dal consolidamento giuridico di quei diritti, ricava a sua volta un principio di legittimazione, che agisce come fattore di compensazione, pur parziale, delle sue risapute lacune democratiche (Rodotà, 2000, 773). In questo senso, è vero che la Carta dei diritti rappresenta un passo avanti verso l'Unione politica (v. Roccella, 2000), che dovrà evidentemente munirsi di istituzioni nuove.

In verità, sul concetto di cittadinanza, ed in particolare europea, potremmo stare a discutere a lungo. Per i lavoristi il concetto di cittadinanza si è dimostrato attraente, sotto l'influenza, anche se a scoppio ritardato, del famoso studio di T.H. Marshall sulla cittadinanza a tre dimensioni (politica, civile, sociale) (Cfr. Marshall 1964. Sulle ricadute del pensiero di questo A. nel dibattito lavoristico, v. per tutti Barbera 2000, 9 ss. In argomento, v. anche Viola 2000, 60 ss).

Ciò soprattutto da quando le basi concettuali tradizionali del diritto del lavoro, costruito attorno alla centralità della figura del lavoratore subordinato, sono state messe in crisi dai nuovi processi sociali, e si è avvertito il bisogno di un ancoraggio nuovo, più ampio ma anche a maglie assai più larghe, dei diritti sociali (ove, come è evidente, viene in questione una ipotesi di riarticolazione interna delle tutele sociali, che non ha direttamente a che vedere con la teoria più generale della cittadinanza sociale).

Le critiche all'uso del concetto di cittadinanza potrebbero provenire da vari versanti. Da un certo punto di vista, teso a valorizzare la confluenza dei diritti fondamentali nel più ampio concetto di diritti umani, esso potrebbe essere ritenuto insufficiente, sotto il profilo della limitazione ai "cittadini", in senso formale, degli Stati membri (Viola 2000, 57); ma per le norme sociali (nonché per la maggior parte delle altre, a cominciare da quelle contenute nel capo I sulla "dignità") questa critica non avrebbe ragion d'essere, tenuto conto di disposizioni come quelle dell'art. 15, comma 3, per il quale "i cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione", e dell'art. 34, comma 2, il quale recita che "ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario ed alle legislazioni e prassi nazionali".

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

Tuttavia, quando si parla di cittadinanza europea, ci si pone su un terreno diverso, teorico e filosofico piuttosto che giuridico (nella dottrina lavoristica la riflessione più avanzata sull'argomento è quella di Barbera 2000, 3 ss.). Sotto il profilo della titolarità giuridica delle posizioni soggettive, le norme della Carta hanno i referenti più disparati, a seconda dei beni tutelati: può trattarsi, per l'appunto, del "cittadino dell'Unione" (v. ad es. artt. 15, comma 2, 45, comma 1, e 46), o più ampiamente di "ogni individuo" (v., esemplarmente, gli artt. da 1 a 5, o l'art. 35), senza dimenticare, naturalmente, il "lavoratore", declinato sans phrase (artt. da 27 a 32), anche se alcuni diritti, come quello ad un "congedo di maternità", presuppongono in verità un rapporto di lavoro subordinato. La Carta stessa impiega il termine di "cittadinanza" in un senso ristretto, riferito ai diritti politici classici (capo V). La cittadinanza può essere rimessa in gioco, ed in particolare la cittadinanza "sociale" nel senso di Marshall (questa Carta è, tutto sommato, molto "marshalliana"), come concetto teorico di secondo grado, riepilogativo dello status minimale che la Carta esige che sia garantito, all'interno degli Stati membri dell'Unione, a ciascun individuo che si trovi in una qualificata posizione sociale (e non in un certo "rapporto": l'accento è sul "lavoratore", non sul "rapporto di lavoro"), connotata dall'aspirazione ad entrare sul mercato del lavoro, dallo svolgimento di un'attività di lavoro, o dallo stato (tipizzato) di bisogno in cui egli sia incorso. Anche in questa accezione più rarefatta, il concetto potrebbe essere criticato come una inutile ridondanza rispetto alla teorica dei "diritti umani" (Viola, 2000, 64), sottolineandosi che se è vero che le prerogative attribuite dalla Carta sono ancora riferite ad una società politica determinata, il loro fondamento ultimo è rappresentato da quell'idea di inviolabilità e quasi di sacralità della sfera dell'umano, che è stata scolpita da numerose dichiarazioni internazionali, a cominciare dalla Dichiarazione universale del 1948. In effetti, il "filo rosso" fra questo documento e le fonti internazionali (fra le quali, per il diritto del lavoro, meritano una menzione particolare le numerose convenzioni OIL) è molto forte e riconoscibile (v. per tutti Sciarpa, 1999), al punto da ascrivere la Carta a quel più ampio processo di espansione e generalizzazione "globale" dei diritti umani, che è auspicabile possa caratterizzare il secolo appena iniziato, con il supporto di istituzioni internazionali più solide e coese (Rodotà, 2000, 773).

Ma se da un lato la Carta è protesa verso il mondo, nella consapevolezza della dimensione "indivisibile e universale" dei valori (di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà) che essa riafferma, dall'altro essa è soprattutto una Carta europea, rivolta alla definizione di uno "spazio etico comune" fondato su un perdurante umanesimo europeo, a suggello di un percorso iniziato con l'illuminismo (e prima ancora, ma in accezioni diverse, con il giusnaturalismo), ma corretto attraverso quel processo di "contestualizzazione" sociale dei diritti (cfr. Viola 2000, 75: "I diritti sociali hanno il compito di far valere la dignità umana all'interno dei contesti di esercizio della condizione umana") che ha caratterizzato la stagione del costituzionalismo sociale moderno, e che in questa Carta perviene ad un significativo compimento. Di questo processo è parte integrante l'idea, che questa Carta implicitamente accoglie e sviluppa in più direzioni, della rilevanza dei diritti sociali anche sul piano dei rapporti interprivati. Non che questa rilevanza fosse assente, anche in Costituzioni classiche come quella italiana (basti pensare all'art. 36, la cui valorizzazione è stata dovuta, peraltro, alla giurisprudenza costituzionale); essa era però circondata da numerose limitazioni e reticenze. Valga un solo esempio, il più importante: la posizione costantemente assunta dalla Corte Costituzionale sull'inapplicabilità diretta del principio dell'art. 3, comma 1, Cost. nei rapporti interprivati, che ha indotto la giurisprudenza ordinaria a sciogliere in senso negativo l'interrogativo sull'esistenza di una regola di parità di trattamento nella gestione dei rapporti di lavoro (per una ricapitolazione del dibattito in materia, mi permetto di rimandare a Del Punta, 1998).

Ebbene, ciò che nell'art. 3, comma 1, è congiunto, nella Carta è significativamente disgiunto: la proclamazione del "principio" di eguaglianza formale (art. 20) è distinta dalla affermazione della "regola" della non discriminazione (art. 21). Se da un punto di vista logico, la non discriminazione è l'altra faccia dell'eguaglianza, sebbene nei limiti dei fattori di discriminazione considerati, da un punto di vista giuridico l'impatto di un divieto di discriminazione è completamente diverso: proprio perché declinata in negativo, e riferita a fattori tassativi, una norma come questa trova la sua destinazione elettiva nei rapporti interprivati, tra i quali spiccano i rapporti di lavoro ampiamente intesi.

3. I diritti sociali.

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

Con l'espressione diritti sociali abbiamo inteso riferirci, sinora, ai diritti dei lavoratori ed ai diritti di sicurezza ed assistenza sociale, ai quali è dedicata questa relazione. Questo impiego della nozione potrebbe ritenersi giustificato dal riferimento a questi diritti come espressivi della categoria, che è contenuto nel già citato art. 136 del Trattato. Nondimeno, la categoria dovrebbe essere concepita in senso più ampio, essendo contemplati dalla Carta altri diritti il cui oggetto è rappresentato da beni che potremmo genericamente definire di rilievo sociale: basti pensare al diritto di istruzione, ai diritti del bambino, dell'anziano, del disabile (che non riguardano soltanto l'inserimento professionale).

Dei diritti sociali, è stato spesso asserito il carattere meramente programmatico, anche per una sorta di trascinarsi dei diritti aventi ad oggetto l'erogazione di prestazioni pubbliche sui diritti tra soggetti privati. È pur vero che la giurisprudenza ha talora riconosciuto l'azionabilità di questi ultimi (e lo stesso potrà predicarsi di molti diritti sanciti dalla Carta, a prescindere dal loro carattere più o meno ripetitivo di diritti già riconosciuti a livello nazionale: v. ad es. gli artt. 21, 23, 28, 29, 31), ma resta il fatto che nella nostra materia circola talora un certo scetticismo sull'effettiva utilità di proclamazioni solenni dei diritti, sottolineandosi piuttosto la necessità di apprestare politiche adeguate da parte degli organismi comunitari a ciò preposti (Treu 2000, 443).

Personalmente, condivido le osservazioni di chi ha imputato a posizioni come questa un qualche eccesso di realismo (Roccella, 2000). Diritti e politiche si integrano in un'azione complessa che deve svolgersi contemporaneamente su più terreni (nel medesimo ordine di idee mi pare Barbera 2000), e nella quale i "paletti" posti dai diritti (anche attraverso norme meramente programmatiche (1) tenderanno probabilmente a rappresentare, nel medio e lungo periodo, un "faro" sempre più luminoso per l'azione politica degli organismi comunitari e degli Stati membri (2), oltre che un fattore che potrà aiutare le istituzioni comunitarie a guadagnare terreno sulle competenze degli Stati, erodendo la sussidiarietà (si pensi che alcune materie, come la libertà sindacale ed il diritto di sciopero, sono attualmente escluse dalla competenza comunitaria (cfr. Treu 2000, 439. In senso fortemente critico, v. però Biagi, 2000). Per dirla con Lammy Betten, non è escluso che la Carta sappia trasformarsi, da "topolino" (quale, a mio parere, in ogni caso non è), in un "cavallo di Troia" per le istituzioni di Bruxelles (v. Betten, 2001).

È pur vero che molte delle norme in questione (ma non tutte), provenendo da un ordinamento di secondo grado, contengono a loro volta una concessione alla sovranità nazionale, attraverso il rinvio (al diritto comunitario nonché) « alle legislazioni e prassi nazionali » (v. ad es. artt. 27 e 30). Ma il ventaglio delle scelte attuative, che in tal modo si apre, non è indeterminato, rimanendo sottoposto all'imperativo di rispettare, come dispone l'art. 52, comma 1, il « contenuto essenziale » dei diritti riconosciuti dalla Carta, anche se spesso in modo estremamente scarno e con rinvii quasi "in bianco", sui quali dovrà applicarsi il difficile lavoro dell'interprete (si pensi al diritto di informazione e consultazione ex art. 27).

Inoltre, se è vero che la Carta, pur scontandone la giuridicità, non incide sui livelli attuali di protezione dei lavoratori, incardinati in quella combinazione di fonti comunitarie e nazionali, che ormai costituisce il cuore pulsante dei diritti del lavoro europei, nondimeno l'estrema fluidità che caratterizza la stagione di una disciplina che è ancora in mezzo al guado di una transizione che tarda a definirsi, induce a non sottovalutare l'utilità che la Carta potrebbe avere, in un futuro neanche troppo lontano, come argine alla discrezionalità politica dei Governi.

Tra l'altro, all'interno dei singoli Stati sono in corso ulteriori processi di redistribuzione delle competenze istituzionali fra Stato centrale e autorità decentrate, nei quali la Carta potrebbe

note

(1) Ne è un esempio la rapidità con la quale, nel 2000, sono state adottate due direttive che hanno arricchito la normativa comunitaria in tema di divieti di discriminazione (la 2000/43/CE del 29 giugno 2000, sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), dando svolgimento ad una norma "costituzionale" di mero principio, come quella contenuta nel nuovo art.13 del Trattato.

(2) Né si dimentichi che le "tavole dei diritti" sembrano in grado di inserirsi a meraviglianei processi di produzione simbolica, che sono tanta parte del linguaggio politico contemporaneo.

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

giocare ruoli insospettati. Assumiamo, ad es., che il “contenuto essenziale” del diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato (art. 31) debba essere identificato nel principio di giustificazione sostanziale del licenziamento (e nelle connesse regole procedurali), controllabile in sede giurisdizionale (od eventualmente arbitrale); ed assumiamo, conseguentemente, che rimanga escluso da quel nucleo intoccabile (poiché un’interpretazione corretta della norma richiede che si mantenga uno spazio effettivo anche alla fonte subordinata, segnatamente quella nazionale), il regime delle conseguenze sanzionatorie ricollegabili all’accertamento dell’ingiustificatezza del licenziamento. Se questa conclusione è corretta, ne discendono (forse anche a prescindere dalla cogenza attuale della Carta) conseguenze non di poco conto a proposito dell’interpretazione della nostra recente legge sul federalismo, non parendomi revocabile in dubbio che tra i « principi fondamentali » della legislazione nazionale, che il nuovo art. 117 riserva alla legislazione statale nelle materie di competenza delegata alle Regioni (fra le quali figura la controversa « tutela e sicurezza del lavoro »), e che pure rappresentano un concetto più ampio rispetto ai « diritti fondamentali » (internazionali, comunitari o nazionali non importa) dei quali stiamo discutendo, debbano quantomeno ricomprendersi quegli stessi diritti. In sostanza, una Regione potrebbe ritenersi libera di articolare il regime sanzionatorio del licenziamento ingiustificato, ma non potrebbe porre nel nulla la regola sostanziale a monte.

4. Il catalogo è questo.

Nell’esaminare i diritti sociali sanciti dalla Carta, seguirò, di massima, la sistematica del documento, per poi provare a spiegare, nel prossimo paragrafo, le ragioni per le quali non la ritengo del tutto soddisfacente.

Nel capo I, dedicato alla tutela della dignità umana (nel quale è molto bello che il principio di inviolabilità della dignità umana sia addirittura anteposto al diritto alla vita), merita di essere menzionato, come un memento sulla preistoria del diritto del lavoro (che purtroppo, però, è ancora un problema attuale in molti paesi del mondo, e nelle terre di nessuno della criminalità internazionale), il principio della proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5). Esso si pone in continuità ideale con la convenzione adottata dall’OIL il 17 giugno 1999 per l’eliminazione delle peggiori forme di lavoro dei bambini.

Nel capo II, dedicato alla libertà, incontriamo l’art. 15, che prevede due distinti principi (del terzo, sui cittadini extracomunitari, abbiamo già detto). Il primo (art. 15, comma 1) è il diritto di ogni individuo « di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta e accettata ». Come indica la rubrica (« libertà professionale e diritto di lavorare »), convivono in questa norma, come già nell’art. 4, comma 1, della Costituzione, un profilo relativo alla tutela dell’aspirazione al lavoro di ogni individuo, al quale non può non attribuirsi un carattere (meramente) programmatico nei confronti delle politiche pubbliche, ed un profilo più spiccatamente di libertà, che involge la scelta o l’accettazione del proprio lavoro, e che potrebbe per certi versi intrecciarsi, funzionalmente, con il principio comunitario della libertà di concorrenza, contribuendo a mettere in questione quelle discipline che pongono ostacoli all’accesso a determinate professioni.

Rispetto all’art. 4 Cost., si segnala altresì la rinuncia, dal mio punto di vista apprezzabile, alla pedagogia sociale del “dovere di lavorare” (o comunque di contribuire al progresso della società).

Il secondo principio contenuto nell’art. 15, al 2° comma, recita che « ogni cittadino dell’Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro ». Si tratta dell’estensione della libertà professionale di cui al comma precedente, sotto il profilo della libertà di circolazione all’interno del territorio dell’Unione, come specificazione del principio generale della libertà di circolazione e di soggiorno, sancito dall’art. 45 (nel capo V, « cittadinanza »), e già contenuto, come è noto, nella versione originaria del Trattato di Roma (v. l’attuale art. 39).

Nei due capi successivi, dedicati all’uguaglianza ed alla solidarietà, i diritti sociali svolgono un ruolo da protagonisti. Circa il capo III (« uguaglianza »), ci siamo già occupati del rapporto tra il principio generale, ottantanovista, dell’art. 21, e la specificazione del divieto di discriminazione all’art. 22, che non ha una proiezione limitata ai rapporti di lavoro, anche se essi continuano a rappresentarne il terreno elettivo. Si segnala l’inusitata estensione dei fattori di illecita discriminazione qui contemplati, oltretutto con una locuzione (« in particolare ») che lascia spazio ad ulteriori aggiornamenti della lista: la discriminazione è vietata

ove fondata «sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Siamo di fronte ad un'attualizzazione molto importante del principio di non discriminazione, che prelude ad una rinnovata importanza sistematica del medesimo, da sottoporsi ad una rilettura complessiva in questo più esteso ambito di operatività. Si pensi, per dirne una, ai problemi che possono nascere dal divieto di discriminazione per ragioni di «età», ed alla delicatezza del compito di individuare le limitazioni e le eccezioni al principio (giacché, come confermano le due direttive adottate nel 2000 in materia, tanto più il campo del divieto di discriminazione si estende, tanto più cresce il peso delle eccezioni).

A rendere ancora più complesso il quadro si pone l'esigenza di soppesare la regola di non discriminazione, intesa come attualizzazione del diritto all'uguaglianza, con lo speculare diritto al (rispetto della) diversità, che è sancito dall'immediatamente successivo art. 22 con riferimento alla «diversità culturale, religiosa e linguistica» (ne restano fuori, alla lettera, le tematiche della «differenza» al femminile, se non facendole rientrare nella diversità culturale ampiamente intesa). Ciò a rimarcare la modernità dell'approccio con il quale la Carta si è posta di fronte ai problemi attuali dell'uguaglianza.

La regola della non discriminazione, guardata dal lato speculare della parità, è ribadita e specificata dall'art. 23 nel suo campo originario (tanto a livello comunitario — si pensi allo «storico» art. 119 — quanto nelle legislazioni nazionali), che è quello della parità tra uomini e donne, da assicurarsi in ogni campo, «compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione».

L'uguaglianza formale viene inoltre arricchita (la porta è ormai aperta in questo senso) da ulteriori principi che tengono conto della particolare condizione della donna lavoratrice, allo scopo di favorirne il più possibile l'inserimento e la crescita professionali. Viene in gioco, in primo luogo, il principio dell'art. 33, comma 2 (capo IV, «solidarietà»), in virtù del quale, «al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo (ma in realtà ogni lavoratore subordinato, n.d.r.) ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio». Si tratta di una norma perfettamente aggiornata con i più recenti sviluppi della tutela in materia, nel senso che non si limita a prefigurare una protezione per la particolare situazione della lavoratrice in maternità, ma addita una prospettiva di redistribuzione su entrambi i genitori dei benefici (e dei costi e rischi indiretti) della tutela, secondo una logica già emersa nella direttiva 96/34/CE del 3 giugno 1996, e che il nostro ordinamento ha sviluppato al massimo nella legge 8 marzo 2000 n. 53. Tra l'altro, la distinzione fra un «congedo di maternità retribuito» (la nostra *ex-astensione obbligatoria*) ed un «congedo parentale» non necessariamente retribuito (la nostra *ex-astensione facoltativa*) corrisponde alla scelta terminologica fatta dal Testo Unico che ha recentemente riordinato e razionalizzato la disciplina. Si segnala, infine, l'esplicita ed importantissima inclusione dell'adozione di un figlio fra i presupposti del congedo parentale.

L'unico appunto che si può fare all'art. 33 è quello di essere, in un certo senso sorprendentemente, troppo appiattito sulla figura del lavoratore subordinato, trascurando l'esigenza che forme di promozione della maternità vengano previste (come è accaduto nel nostro ordinamento) anche a favore di lavoratrici non subordinate.

L'altro arricchimento del principio di uguaglianza formale in ragione del sesso, nel quale è agevole scorgere il riflesso delle note e per molti versi tormentate elaborazioni della giurisprudenza comunitaria, discende dal 2° comma dell'art. 23, che potremmo intitolare «uguaglianza di opportunità»: «il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Si tratta sostanzialmente di una conferma del principio già contenuto nell'art. 141, comma 4, del Trattato, con tutti gli interrogativi che esso ha lasciato aperti, a proposito del limite oltre il quale misure di azioni positive non possono spingersi, se non trasformandosi in discriminazioni alla rovescia.

In una prospettiva di protezione e promozione professionale delle fasce deboli, ancora come deroga ultragiustificata al principio di uguaglianza formale, incontriamo l'art. 26, sul diritto dei disabili «di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità». È una norma che ha un raggio

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

di incidenza più esteso di quello lavorativo, concernendo l'inserimento sociale *tout court*, ma che ha nell'inserimento lavorativo, per ovvie ragioni, la sua principale focalizzazione.

È giustamente diversa l'ottica con la quale la Carta si pone nei confronti del lavoro minorile (art. 32, che è nel capo IV, ma che avrebbe potuto figurare tranquillamente nel capo III), non di promozione bensì di forte protezione. Essa si dipana in due direzioni: un divieto assoluto per il lavoro minorile, con la precisazione che l'età minima di ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate; il principio per cui i giovani ammessi al lavoro devono comunque beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio (passo molto significativo) la loro istruzione.

Il capo IV, dedicato alla « solidarietà », è ancor più dominato dai diritti sociali. Lo inaugura il capitolo dei diritti sindacali, il cui centro ideale è l'art. 28 sul « diritto di negoziazione e di azioni collettive », una norma che ha fatto molto discutere. Essa recita che « i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, ivi compreso lo sciopero ».

In questa previsione si addensano numerose questioni, alcune delle quali restano avvolte da una certa ambiguità. Colpisce, anzitutto, la scelta di “bypassare” il contenuto essenziale e primario della libertà di associazione e organizzazione sindacale, per dirigersi immediatamente — diversamente da quanto era stato fatto negli artt. 11 e 12 della Carta di Strasburgo del 1989 — verso la garanzia della libertà di contrattazione collettiva, che della prima è uno svolgimento pur necessario. È evidente, d'altra parte, che non può esservi libertà contrattuale senza libertà sindacale, per cui il riconoscimento della prima si riverbera sulla seconda. Non ritengo che l'espressione “diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi” possa essere interpretata, come è stato adombrato (v. invece, criticamente, Biagi, 2000), come imputazione a carico dei datori di lavoro di un vero e proprio obbligo a contrarre. Si tratta di una formula certamente equivoca, probabilmente mutuata dall'art. 12, comma 1, della Carta del 1989, ma nella quale i due verbi utilizzati tendono a formare un'endiadi, anche a prescindere dal rinvio alle legislazioni ed alle prassi nazionali.

L'inclusione della libertà di contrattazione tra i diritti fondamentali si inserisce con un certo peso nel dibattito in corso sulla compatibilità fra l'autonomia collettiva ed i principi comunitari della libertà di concorrenza, innescato dalla sentenza Albany (3), e tutt'altro che sopito (v. l'approccio concettualmente « aggressivo » di Ichino); e ciò in una linea di sostanziale continuità con quanto la Corte di Giustizia ha affermato in quella sentenza sulla inapplicabilità agli accordi collettivi dell'art. 81, n. 1 (*ex art. 85*), del Trattato di Roma. Altrettanto importante è il riferimento, pur non privo di reticenze, al diritto di sciopero (v. già l'art. 13, comma 1, della Carta di Strasburgo), anch'esso a rischio di collisione con altri principi comunitari, come quello di libera circolazione delle merci (in argomento, v. Orlandini, 1999).

L'art. 28 tocca, di passaggio, varie altre questioni, con accenni non sempre di facile lettura. Si pensi al riferimento alternativo, tanto per la libertà di contrattazione che per il diritto di sciopero, alla titolarità dei lavoratori e dei datori di lavoro o delle rispettive organizzazioni; all'implicito riconoscimento, di marca tedesca, del carattere bilaterale della libertà sindacale, e forse persino — ma il punto è molto delicato (cfr. Treu, 2000, 439 nt. 10) — del diritto di serrata in quanto diritto di “azione collettiva” (argomentando anche dall'espressione, sebbene per qualche verso ambigua, “compreso lo sciopero”); all'apertura verso una pluralità di livelli di contrattazione, ivi compreso, è da ritenere, quello europeo; alla ipotizzabile limitazione dell'attributo di diritto fondamentale allo sciopero esercitato per ragioni lato sensu economiche, ossia nel quadro di un “conflitto di interessi”, con una sorta di aggiornata tecnica definitoria.

Non poteva mancare, in un documento comunitario, l'inclusione dei diritti di partecipazione nell'ambito dell'impresa, in un art. 27 che peraltro, a differenza dell'art. 18 della Carta di Strasburgo, si limita a garantire ai lavoratori o ai loro rappresentanti, ai livelli appropriati, un diritto all'informazione ed alla consultazione (la c.d. partecipazione debole) in tempo

utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali. Il rinvio alle normative comunitarie e nazionali è pressoché integrale, anche se è da supporre che esse non potrebbero mettere completamente nel nulla il diritto qui riconosciuto.

Sul terreno dei rapporti di lavoro, si comincia con il diritto di ogni individuo di accedere ad un servizio di collocamento gratuito (art. 29). Circa lo svolgimento del rapporto, la norma centrale è quella dell'art. 31, che sotto la rubrica "condizioni di lavoro giuste ed eque", contiene l'enunciazione di due principi: al 1° comma, il diritto di ogni lavoratore "a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose"; al 2°, il diritto di ogni lavoratore "a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite".

L'espressione "condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose" non è di facilissima lettura. Le parole usate sembrerebbero alludere soprattutto alla tutela della sicurezza e della salute del lavoratore, o più ampiamente dell'ambiente di lavoro (cfr. anche l'art. 37 della Carta), secondo una linea che è stata sempre molto sviluppata a livello comunitario. L'aggettivo "dignitose" potrebbe prestarsi, pur con qualche difficoltà, ad una lettura più ricca (cfr. anche il senso in cui esso è impiegato nell'art. 34, 3° comma), tale da comprendere, ad es., il diritto ad una retribuzione non inferiore a certi livelli di sufficienza (anche se non necessariamente "equa", come previsto dall'art. 7 del Patto ONU del 16 dicembre 1966 sui diritti economici, sociali e culturali), il diritto a non essere sottoposto a forme di controllo incompatibili con la dignità della persona, etc.

È significativo anche il riconoscimento del diritto ad una limitazione della durata massima del lavoro (e non soltanto della giornata lavorativa, come previsto dall'art. 36, comma 2, Cost.) e del diritto ai riposi giornalieri e settimanali, ed al riposo annuale (retribuito).

Sull'art. 30, in merito alla "tutela in caso di licenziamento ingiustificato", abbiamo già svolto alcune considerazioni. Si tratta adesso di sottolineare l'assoluta novità, su scala europea, di una previsione del genere (integrata dall'art. 33, comma 2, che proscrive il licenziamento irrogato per un motivo legato alla maternità), che conferma la volontà della Carta di penetrare nella sfera dei rapporti interprivati, ed in particolare di incidere, attraverso l'imposizione di regole di corretto uso delle prerogative dell'imprenditore (la cui libertà è garantita dall'art. 16), sulle situazioni caratterizzate dal formarsi di poteri privati, come quelle che inevitabilmente si creano nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato.

Abbiamo infine la previsione dell'art. 34 (equivalente funzionale del nostro art. 38, anche nella sistematica interna), in merito ai diritti di "sicurezza e assistenza sociale". Per il primo aspetto (1° comma), "l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza (importante aggiunta rispetto al nostro art. 38, n.d.r.) o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni o prassi nazionali".

La scelta è quella di ribadire l'adesione comunitaria alle filosofie del welfare, peraltro senza impegnarsi minimamente sul livello delle prestazioni bensì rimettendosi, per tali aspetti, alle scelte operate dai singoli Stati nel quadro di compatibilità finanziarie condizionate, a loro volta, dal rispetto dei parametri di Maastricht. Neppure vi sono accenni, com'è logico in un'era di crescente privatizzazione delle funzioni pubbliche, al carattere pubblico delle istituzioni preposte alle finalità in questione (v. invece il nostro art. 38, 4° comma).

Altrettanto importante è il collegamento, esplicitamente sancito dal 3° comma dell'art. 34, tra il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti per un'esistenza dignitosa (naturalmente secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali), e la chiara affermazione della lotta contro l'esclusione sociale e la povertà come obiettivo fondamentale dell'Unione.

5. Quali valori?

I diritti umani hanno molti padri, e tutti legittimi. I valori dei quali essi rappresentano la formalizzazione giuridica, non sono mai riconducibili ad un'unica filosofia, od ideologia, bensì formano un "nucleo assiologico caotico" (così Viola 2000, 31) e non è facile (né indispensabile, nella misura in cui essi emergano come patrimonio comune) risalire dalla foce alla sorgente.

Riflessioni
sulla Carta di Nizza
Riccardo Del Punta

Nondimeno, quando i diritti superano lo stadio dell'ordine sparso, e si presentano organizzati in un documento che aspira ad un'unità sistematica, è doveroso abbracciarli con uno sguardo d'insieme, e considerarli l'espressione di un progetto allo stato compiuto e definito, e non di una mera tappa verso ulteriori e future realizzazioni; ciò a prescindere dal fatto che queste realizzazioni possano esservi e che si possa lottare per determinarle, anche perché, come già notato, la storia dei diritti umani è una storia di evoluzioni continue, un percorso di autocomprensione dell'uomo che vive nei tempi della storia.

Sarebbe sbagliato riproporre, in sostanza, quel vizio sottilmente storicistico che immagina la marcia dei diritti sociali come un'ascesa senza fine, astraendoli dal sistema del quale essi sono stati chiamati, nell'occasione, a far parte, e dalla complessiva visione del mondo che esso esprime, fatta di equilibri che si tengono insieme. Sarebbe sbagliato, in particolare, leggere la Carta di Nizza alla luce delle norme sociali della nostra Costituzione, vedere quel che in essa manca rispetto alla gloriosa Costituzione della Repubblica fondata sul lavoro, e concludere che quel che non c'è ancora, ci sarà in futuro, come se i principi fondamentali del '48 fossero, in un soprassalto di hegelismo all'italiana, il terminale della storia patria.

Anzitutto, se è vero che nella Carta c'è qualcosa di meno a paragone della Costituzione italiana (ad es. il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, forse la precisazione che le prestazioni di previdenza sociale debbono essere "adeguate alle esigenze di vita", l'"utilità sociale" ex art. 41 cpv., e certamente, per quel che sarà argomentato tra poco, il principio di eguaglianza sostanziale inteso in senso "generalista"), in essa c'è pure qualcosa di più (il divieto di non discriminazione, oltretutto agganciato ad una tipizzazione molto ampia e moderna dei fattori, e soprattutto il diritto ad una tutela contro il licenziamento ingiustificato, che è un *unicum* su scala non solo italiana ma europea).

In ogni caso, dal punto di vista del rapporto tra Costituzioni (sempre senza dimenticare che questa Carta non lo è ancora), è la Carta stessa a enunciare un duplice criterio finalizzato a riassorbire le occasioni di conflitto con le Costituzioni e le leggi nazionali (senza dimenticare che numerose disposizioni della Carta lasciano ampio spazio alle scelte degli ordinamenti nazionali): da un lato (art. 51) il criterio, per così dire, della "derogabilità in peius" della Carta da parte degli Stati, a condizione di rispettare il "contenuto essenziale" dei diritti e delle libertà; dall'altro (art. 53), il criterio — espressivo di una sorta di "sussidiarietà costituzionale" al rialzo (Ballestrero, 2001, 7) — della prevalenza delle Costituzioni nazionali nel caso che esse prevedano un "livello di protezione" dei diritti più alto. Ciò, a prescindere dai ragionevoli interrogativi che sono stati sollevati sulla tenuta di questo assetto fondato sulla sussidiarietà, una volta che la Carta dovesse essere integrata nel Trattato come prima parte di una vera Costituzione europea (Ballestrero, 2001, 7-8).

Al di là di questi aspetti, la Carta ci consegna una "fotografia" aggiornata della filosofia sociale europea, che è stimolante provare a decifrare. Personalmente, tendo a ravvisarvi un'opzione indirizzata verso un liberalismo socialmente evoluto, incentrato su una protezione forte dei diritti e delle libertà degli individui, e in una parola della loro sfera di autonomia, ma nello stesso tempo acutamente consapevole dei problemi di contestualizzazione e di effettività di questi diritti sul terreno dei rapporti sociali, in special modo a fronte delle posizioni di svantaggio e bisogno sociale, e correlativamente di potere e di dominio, che tendono a formarsi nella società reale. Questa attenzione si manifesta in norme di limitazione dei poteri (le norme sulla discriminazione "a tutto tondo" e sui licenziamenti sono emblematiche), in norme di riconoscimento dei diritti di azione collettiva (in senso nettamente anti-hayekiano), nonché in un rispetto (con l'art. 34) — competitività permettendolo — del "nocciolo duro" dell'*acquis* socialdemocratico, pur ormai depurato da qualsiasi enfasi keynesiana.

La concezione che ne affiora ha punti in comune con quello che nella filosofia politico-sociale contemporanea è qualificato come liberalismo di sinistra, o più recentemente come repubblicanesimo, teso verso una concezione della libertà non semplicemente come non interferenza, secondo la famosa accezione berliniana di libertà negativa (Berlin, 1989, 185 ss.), ma come "libertà dal dominio" (v. in particolare Pettit, 2000). Di sinistra, ma pur sempre un liberalismo, la cui stella polare è l'individuo, anche se socialmente situato, che proprio perché situato, cioè in quanto lavoratore, si vede garantita una specifica libertà di coalizione e azione collettiva per riequilibrare gli svantaggi inerenti alla propria collocazione nei processi di produzione della ricchezza sociale.

Se è accettato, pertanto, il principio della regolazione sociale del mercato, in quanto istituzione e non *ordo naturalis* (è d'obbligo il rinvio a Irti, 1998), e se il diritto, come braccio della politica e come luogo di sintesi delle diverse istanze sociali, ne esce culturalmente

rafforzato, è altresì evocato implicitamente il limite oltre il quale la regolazione sociale non deve spingersi. Il limite non è tanto la concorrenza (perché dalla Carta si ricava implicitamente che restrizioni alla concorrenza sono lecite, nella misura in cui sono rivolte a proteggere i diritti fondamentali), bensì la tutela dei diritti degli individui e della loro sfera di autonome opportunità. Una volta garantito loro il rispetto delle prerogative reputate essenziali, rimane “fondamentale” che lo Stato intervenga positivamente soltanto per metterli in condizione di competere alla pari con altri gruppi. Non è quindi l’eguaglianza sostanziale *tout court* che viene indicata come obiettivo, qualunque cosa essa significhi, bensì una più limitata (nel cerchio più ampio dell’eguaglianza sostanziale) eguaglianza delle opportunità, oltretutto circoscritta prevalentemente (nel campo del lavoro) alle donne ed ai disabili. Non c’è, insomma, l’art. 3 comma 2, e soprattutto non ha senso che vi sia in questo tipo di visione (se non — tengo a ribadirlo — nel senso “mirato” e più ristretto, per il quale una legge come la n. 125 del 1991 è da considerare attuativa di quel principio), giacché la vita economica deve rimanere consegnata, per il resto, ai principi dell’autonomia, della soggettività, del rischio, e se vogliamo della responsabilità esistenziale individuale. Un segno di questa opzione verso una società non monopolizzata dal diritto, dalla quale i diritti fondamentali — una volta raggiunta la soglia critica — si ritraggono (anche se non necessariamente dovrà ritrarsene il diritto), è anche l’implicita rinuncia della Carta a compiere direttamente quelle operazioni di “bilanciamento” dei valori, così caratteristiche, ad es., di norme come l’art. 41 della nostra Costituzione (non ci sono capoversi nell’art. 16 della Carta). Il bilanciamento avviene al di fuori del testo costituzionale, nel gioco infinito delle interazioni tra i diritti e le libertà di ciascuno; quelle libertà che, come ha acutamente osservato Francesco Busnelli, sembrano prive di una “scala di valori”, ma nelle quali ciò che appare il frutto di una “mutilazione” è, forse, il “valore” maggiormente proiettato verso il futuro.

Ciò può piacere o non piacere, ma rispecchia fedelmente, a mio avviso, un certo spirito del tempo, un approccio alla vita che si va diffondendo soprattutto tra le nuove generazioni, le tendenze più visibili di una società aperta in cui i temi della libertà, della dignità e della soggettività acquisteranno sempre di più un ruolo di primo piano rispetto ai temi della giustizia sociale, e nella quale l’eguaglianza verrà sempre più intesa come volano delle libertà e delle opportunità, e non più (anche nei limiti di una meta regolativa, socialmente desiderabile) come eguaglianza redistributiva *tout court*; un’eguaglianza che si ferma, in un certo senso, al primo principio di Rawls, senza espandersi sino al secondo (v. Rawls, 1982, spec. 86 e ss).

Per questo, le parole-simbolo della Carta sono, a mio avviso, quelle di libertà, dignità ed eguaglianza di opportunità (concetti che potrebbero sintetizzarsi, a loro volta, in quello di autonomia), che sono dotate di un peso teorico che si proietta su tutto il documento. Ciò vale anche per i diritti sociali, la cui riconduzione alla “solidarietà” mi sembra per vario verso impropria, anche in relazione all’implicito e tendenziale superamento, in nome della “cittadinanza europea”, delle riduttive concezioni del lavoratore come mero “contraente debole”. Non è per solidarietà che il datore di lavoro non può far lavorare qualcuno per 18 ore al giorno o non può licenziarlo senza un giustificato motivo: è per rispettare, anche dentro l’impresa, la sua libertà e dignità di lavoratore, ergo di cittadino. Una solidarietà propriamente redistributiva si manifesta, invece, ed è importante che si manifesti, nella sfera della sicurezza e dell’assistenza sociale.

Questo non esclude, naturalmente, che il singolo Stato possa fare scelte politiche diverse e più avanzate, ma in questa sede stiamo discutendo esclusivamente del denominatore comune, che tanto più diventerà un parametro di armonizzazione (coesiva), quanto più andrà avanti, anche sulla scia di eventi come questo, l’Unione politica.

Di questa società più dinamica e forse complessivamente meno protettiva, che si intravede nel futuro, più americana ma ad un tempo ancora europea, si potrebbe dire, riecheggiando una nota accusa fatta al liberalismo (tra gli altri, da Michael Walzer 2001), che non suscita grandi passioni. Nessuno è giudice del cuore altrui, ma forse anche quella per l’individuo e la sua autonomia, ad onta del suo anti-costruttivismo (o forse proprio a causa di esso), è una passione che varrebbe ancora la pena di coltivare, perché in essa è depositato il meglio della storia di lungo periodo della civiltà europea e del suo razionalismo umanista. Se, come scriveva Edmund Husserl nel 1935, alla vigilia della catastrofe europea, “il maggior pericolo dell’Europa è la stanchezza” (Husserl 1999, 92), credo che questa Carta non ne porti i segni.

**Riflessioni
sulla Carta di Nizza**
Riccardo Del Punta

Bibliografia

- Albert** (1993), *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Ballestrero** (2001), *Dalla politica ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione Europea*, in *DML*, n.1, 3 ss.
- Barbera** (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia.
- Berlin** (1989), *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano.
- Betten** (2001), *The EU Charter on Fundamental Rights: a Trojan Horse or a Mouse?*, di prossima pubblicazione in *IJCLLIR*.
- Biagi** (2000), *Invasioni di campo*, Il Sole 24ore, 8 dicembre.
- Del Punta** (1998), *Parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, aggiorn., II, Giuffrè, Milano, 707 ss.
- Del Punta** (2001), *Il diritto del lavoro e le ragioni dell'economia*, di prossima pubblicazione in *DLRI*.
- Husserl** (1999), *Crisi e rinascita della cultura europea*, Marsilio, Venezia.
- Ichino** (2000), *Contrattazione collettiva e antitrust: un problema aperto*, in *Mercato concorrenza e regole*, 655 ss.
- Irti** (1998), *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari.
- Marshall** (1964), *Citizen and Social Class*, in Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1966).
- Orlandini** (1999), *Libertà di circolazione delle merci: un limite "comunitario" al conflitto sindacale*, in *DLRI*, 623 ss.
- Pettit** (2000), *Il repubblicanesimo*, Feltrinelli, Milano.
- Rawls** (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Roccella** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Roccella** (2000), *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica*, relazione al convegno internazionale su "Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali", svoltosi a Trento il 23 e 24 novembre 2000.
- Rodotà S.** (2000), *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *RGL*, n. 4, I, 765 ss.
- Sciarra** (1999), *From Strasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy*, in Ph.Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press.
- Treu** (2000), *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *LD*, 429 ss.
- Viola** (2000), *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli, Torino.
- Walzer** (2001), *Ragione e passione. Per una critica del liberalismo*, Feltrinelli, Milano.

Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa

Manfred Weiss (*)

Sommario

A. Il Rapporto sulle relazioni industriali in Europa. **B.** Il futuro del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa. **1.** I diritti sociali fondamentali. **2.** La promozione di forme internazionali di partecipazione dei lavoratori **3.** La promozione di una contrattazione collettiva coordinata. **4.** La promozione dell'interazione tra gli Stati membri **5.** La promozione di standard minimi. **6.** La dimensione sociale dell'allargamento dell'Unione Europea.

A. Il Rapporto sulle relazioni industriali in Europa.

Il primo Rapporto annuale della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali fornisce una panoramica esauriente dei risultati della Comunità Europea nell'area del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. In particolare, esso riesce a porre in rilievo le differenze dei sistemi nazionali all'interno della Comunità Europea. Il Rapporto non segue più la fuorviante strategia di improntare modelli uniformi di relazioni industriali valevoli in tutta la Comunità Europea, come accadeva ancora trent'anni fa. L'approccio, ora, è di tipo flessibile: *standard* minimi, adattabilità dell'*input* europeo alla struttura di ciascun sistema nazionale ed armonizzazione fortemente limitata. Questo approccio pragmatico e realistico deve essere sostenuto con vigore.

I capitoli su *Le Relazioni Industriali a Livello Europeo e Principali Sviluppi nel Diritto del Lavoro* sono senza dubbio molto istruttivi. Peraltro, essi si concentrano in misura eccessiva sul dato quantitativo mentre difettano di un'analisi qualitativa dei vari accordi e delle direttive. Tanto per fare un esempio: l'elenco del numero crescente degli attori nel cosiddetto dialogo sociale di settore appare imponente quanto quello dei testi congiunti adottati. Ma questo non può essere che il primo passo. Ciò che è realmente necessario è un'analisi e una valutazione del contenuto di tali testi e, in particolare, della loro attuazione nella pratica effettiva. La stessa osservazione vale per il Rapporto sugli sviluppi del dialogo sociale intersettoriale.

Nel capitolo sul diritto del lavoro la presentazione delle diverse tappe è molto convincente. Ma, anche qui, il problema che permea l'intero capitolo è la concentrazione dell'attenzione sul dato quantitativo. Gli aspetti qualitativi sono, sostanzialmente, ignorati. Anche qui, le implicazioni pratiche non sono sufficientemente considerate.

note

(*) I contributi di Manfred Weiss, Gian Primo Cella, William Brown, Carlo Dell'Aringa, Tito Boeri e Jacques Rojot che di seguito pubblichiamo riproducono, con i dovuti adattamenti e con l'aggiunta delle note, gli interventi degli Autori al Convegno organizzato dall' AISRI « *Verso un modello europeo di relazioni industriali. Riflessioni sul Primo Rapporto della Commissione Europea* » (Modena, 1 e 2 dicembre 2000). Gli atti del Convegno sono pubblicati in M. Biagi (editor), *Towards a European Model of Industrial Relations, Building on the First Report of the European Commission*, Kluwer Law International, 2001.

La traduzione del presente saggio è di Marina Mobiglia.

Diritto del lavoro e relazioni industriali in Europa
Manfred Weiss

I capitoli sulle retribuzioni e sul tempo di lavoro potrebbero costituire un modello per i rapporti futuri sulle relazioni industriali ed il diritto del lavoro. Essi danno notevole considerazione all'aspetto pratico. Così, forniscono un quadro realistico degli sviluppi salariali e dell'organizzazione dell'orario di lavoro all'interno della Comunità Europea e negli Stati dell'Europa centrale ed orientale che aspirano ad entrarvi.

Nel capitolo sul diritto del lavoro il Rapporto si limita, tendenzialmente, ad un livello normativo. L'implementazione nel diritto nazionale è identificata con la trasposizione. Questa strategia è pericolosa. Si possono osservare le sue lacune nel cosiddetto « *screening process* » (che allude ad un processo che si esaurisce nella semplice predisposizione di uno schermo, di una parvenza di attuazione) nei Paesi candidati all'ingresso. In quel capitolo, è esaminato solo il livello normativo, mentre il più importante aspetto, l'attuazione pratica, è quasi totalmente ignorato. Tutto ciò, ovviamente, invita quei Paesi ad una strategia molto problematica di « *window-dressing* » consistente nella semplice trasposizione dei testi legali in modo compatibile con l'input europeo. Questa limitata prospettiva potrebbe portare, nel lungo periodo, a grandi difficoltà.

B. Il futuro del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa.

In questo articolo saranno approfonditi solo pochi aspetti. Invece di elencare tutta una serie di argomenti di cui dar conto, sembra necessario, in questa fase dello sviluppo europeo, concentrarsi sulle linee fondamentali del futuro concetto di politica sociale. Di conseguenza, ci limiteremo ad analizzare sei soli punti: (1) diritti sociali fondamentali, (2) forme internazionali di partecipazione dei lavoratori, (3) contrattazione collettiva coordinata, (4) interazione istituzionalizzata tra gli Stati membri, (5) *standard* minimi e (6) dimensione sociale dell'allargamento dell'Unione Europea.

1. I diritti sociali fondamentali.

Dopo molti futili tentativi, l'Unione Europea ha finalmente emanato, al summit di Nizza, una Carta dei Diritti Fondamentali, anche se solo come dichiarazione politica, adottata congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione.

Importante è il fatto che questa Carta non si limita ad elencare solo i diritti già garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani, la quale, del resto, è già integrata nel Trattato. La Carta contiene, infatti, anche i Diritti Sociali Fondamentali. Il riferimento, molto generico, dell'art. 136 del Trattato di Amsterdam alla Carta Sociale Europea ed alla Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori (« *tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella...* ») non è assolutamente sufficiente. Esistono varie ragioni per spingersi oltre: è, innanzi tutto, necessario elencare specificamente i diritti fondamentali e in tal modo, garantire trasparenza. Solo così i cittadini dell'Unione Europea sapranno cosa significa la presenza dell'Unione Europea nell'area della politica sociale. In secondo luogo, l'elenco stesso costituisce un importante segnale per i cittadini europei, che possa mostrare loro come scopo della Comunità non sia solo quello di promuovere interessi economici ma anche, nello stesso tempo, quello di promuovere la dimensione sociale. Questo valorizza il lato sociale della politica comunitaria, portandola al pari del lato economico. Tale segnale aiuta, in particolare, a superare la crisi di legittimazione che investe l'Unione Europea e dimostra come essa sia, prima di tutto, una Comunità di valori comuni. Tutto ciò aiuta la sua popolazione ad identificarsi meglio con l'Unione Europea. E fornisce ai Paesi candidati all'ingresso una chiara indicazione di quello che ci si aspetta da loro in campo sociale nel caso in cui essi diventino membri. Infine, si volge a sostegno dell'approccio, manifestato dalla Corte di Giustizia, di sviluppo di una prospettiva basata sui diritti fondamentali: la Corte ha già fatto molto in questo campo. Ma, senza rischiare una grave crisi di legittimazione, non può riuscire a sviluppare una nozione sistematica di diritti fondamentali. La Carta, perciò, faciliterà significativamente il compito della Corte.

Comunque, fino a quando la Carta resterà una mera dichiarazione politica, essa contribuirà in misura molto limitata al raggiungimento di questi scopi. Non dovrebbe esserci alcun dubbio sul fatto che essa debba essere integrata nel Trattato. L'obiettivo deve essere proprio questo (anche se potrebbe non essere realizzato in tempi brevi). A Nizza, si sarebbe dovuta stabilire una programmazione per realizzare l'ulteriore procedura richiesta a tal fine. Ma non è successo.

Secondo l'attuale versione della Carta, i diritti sociali fondamentali sono vincolanti nei confronti delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri che attuano le norme comunitarie. Una tale previsione non è sufficiente. Gli effetti vincolanti devono venire estesi ai partner sociali europei, il cui apporto sta divenendo sempre più importante.

Per quanto riguarda i contenuti della Carta, vi sono progressi significativi rispetto alle precedenti bozze. Non si è dovuto reinventare la ruota: esistevano modelli nelle Costituzioni nazionali e nelle convenzioni internazionali, come, ad esempio, la Carta Sociale Europea. Quest'ultima, comunque, contiene un programma troppo dettagliato di politica sociale. Una lista così inflazionata di diritti sociali fondamentali non solo distruggerebbe la struttura unitaria della Carta dei Diritti Fondamentali ma, sicuramente, delegittimerebbe la qualità dei diritti sociali fondamentali stessi. Di conseguenza, gli autori della Carta ben avevano ragione nel concentrarsi con attenzione sui diritti basilari ed, in tal modo, presentare una specifica configurazione europea dei diritti sociali fondamentali. In questo contesto, la strategia deve essere: fare il meno ed il meglio. I diritti fondamentali non devono, poi, essere confusi con un programma di azione sociale. Quest'ultimo diventa d'interesse solo nel momento — logicamente successivo — in cui i diritti fondamentali devono essere attuati. Poiché i diritti sociali fondamentali, come altri diritti fondamentali, sono concepiti per essere universali, essi — almeno in principio — devono essere applicati non solo ai cittadini dell'Unione Europea ma anche a quelli che legittimamente risiedono all'interno della Comunità. Di ciò è tenuto conto nella Carta, anche se in un modo piuttosto fuorviante.

I diritti sociali fondamentali non consistono solamente in diritti soggettivi, sottoposti al controllo giudiziale. Al contrario, questi diritti devono includere finalità e principi che indichino la futura politica dell'Unione Europea. Ovviamente, i diritti vincolerebbero anche le istituzioni dell'Unione Europea ed i partner sociali europei in tutte le attività che essi svolgono nelle rispettive aree d'intervento. Ad ogni modo, è importante formulare la Carta in modo tale da rendere visibile per tutti la distinzione tra diritti immediatamente vincolanti e finalità e principi. Questa necessità, purtroppo, non è soddisfatta dalla Carta di Nizza, poiché in essa tutto è posto in correlazione senza traccia di alcun tentativo di fare distinzioni. La Carta, come è naturale, ha un reale significato solo se presa seriamente (anche nella Carta stessa). Questo, sfortunatamente, non sempre accade. Consideriamo solo l'esempio più eclatante: ai sensi dell'art. 28 della Carta, i datori di lavoro ed i lavoratori hanno il diritto di negoziare e di concludere accordi collettivi e, in caso di interessi confliggenti, di intraprendere azioni collettive al fine di tutelare i loro interessi (compreso il diritto di sciopero). È del tutto evidente che questo diritto appartiene al nucleo dei diritti sociali fondamentali. Il problema si presenta quando si considera l'art. 51, comma 2, del testo attuale. Esso recita: « La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati. » L'art. 137, comma 6, del Trattato CE, comunque, dichiara ancora: « Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto serrata ». La contraddizione è evidente: sussiste un diritto sociale, che non può essere realizzato a causa della mancanza delle necessarie competenze. Questa intollerabile discordanza delegittimerebbe in modo rilevante il valore del Capitolo sui Diritti Sociali Fondamentali della Carta. Perciò, il testo del Trattato di Amsterdam va corretto al più presto.

Deve essere evidenziato che i diritti sociali fondamentali costituiscono una base di legittimazione per una politica sociale dell'Unione Europea diffusa e coerente, mentre non la sostituiscono. Comunque, i futuri programmi di azione sociale possono essere sviluppati in modo più sistematico e coerente rispetto a quanto avvenuto sinora. Ed il peso della politica sociale, unitariamente considerata, crescerà considerevolmente, se la Carta sarà integrata nel Trattato.

La grande lacuna della Carta è la mancanza di un capitolo sul monitoraggio. In particolare nell'area dei diritti sociali fondamentali, dove finalità e principi giocano un ruolo dominante, il controllo giurisdizionale avrà solamente un effetto esiguo. Di conseguenza, è imprescindibile, e dev'essere, quindi, stabilito, un meccanismo di monitoraggio, nel quale i partner sociali dovrebbero essere integrati. Una fruttuosa ispirazione su cosa è possibile fare in questo senso, potrebbe essere fornita dal modello del Capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam.

2. La promozione di forme internazionali di partecipazione dei lavoratori.

Con la direttiva sui Comitati Aziendali Europei, la Comunità Europea è riuscita a stabilire un modello di relazioni industriali per imprese e gruppi di imprese che operano in più Paesi membri. Ciò è stato possibile solo abbandonando il concetto di regolamentazione rigida e di contenuto che ancora dominava il cosiddetto testo Vredeling. Il nuovo approccio rappresenta un cambiamento d'impostazione: dalla regolamentazione di contenuto a quella procedurale, dalla rigidità alla flessibilità. In altre parole: *l'input* della Comunità non è altro che quello di fornire una struttura per le negoziazioni, mentre il risultato è lasciato agli attori di tali negoziazioni. La predisposizione di una « rete di sicurezza » (« *safety net* ») in caso di fallimento delle negoziazioni, ha principalmente una funzione di minaccia per gli attori nel processo negoziale e di assicurare, quindi, che le negoziazioni non fungano da alibi senza che vi siano seri sforzi per raggiungere un risultato.

Allo stesso tempo, è emerso che il testo della direttiva necessita di chiarimenti e correzioni. Ma, in questa sede, non devono essere discussi questi dettagli. Nell'ambito di questo lavoro è importante solamente rilevare che il segreto dell'innegabile successo della direttiva è il nuovo approccio da essa applicato.

Stimolata dalla proficua esperienza dalla direttiva sui Comitati Aziendali Europei, l'Unione Europea ha rivitalizzato un progetto che era considerato definitivamente accantonato: la partecipazione dei lavoratori negli organi della Società Europea. Quest'ultima dovrebbe costituire un'alternativa alla legge societaria nazionale, principalmente allo scopo di realizzare fusioni internazionali. Si ritiene che essa faccia risparmiare notevolmente i costi di transazione, per accrescere efficienza e trasparenza. Non sarebbe ulteriormente necessario creare una complicata struttura di *holding* per superare i problemi dovuti alle differenze dei diritti societari nazionali. A dispetto di questi evidenti vantaggi, lo statuto della Società Europea non ha ancora avuto successo, a causa della mancanza di consenso sulla partecipazione di lavoratori negli organi societari.

Il primo tentativo di introdurre uno statuto di Società Europea risale al 1970. Non poté avere successo per una ragione molto semplice: ignorando le differenze basilari delle relazioni industriali all'interno della Comunità Europea, essa cercò di imporre un solo modello (nella specie, ricavato da una commistione tra il modello olandese e quello tedesco) a tutti gli altri Stati membri. Nel contesto dello sviluppo del Mercato Unico Europeo, la Commissione, nel 1989, presentò un nuovo testo che tentava di riflettere le conclusioni risultanti dai dibattiti sulla prima proposta. Esso offriva quattro alternative, tra le quali lo Stato membro poteva scegliere quella che meglio si adattasse al suo sistema complessivo. Emerse, comunque, che queste alternative erano ancora troppo rigide per riuscire ad essere generalmente accettabili. Di conseguenza, fu piuttosto chiaro sin dall'inizio che questo nuovo tentativo sarebbe stato un secondo fallimento. Ispirata dal successo della direttiva sui Comitati Aziendali Europei, la Commissione nominò un gruppo di esperti che, nel 1997, presentò il suo rapporto finale, il cosiddetto Rapporto Davignon, che precede il nome del coordinatore del gruppo. Fondamentalmente, il gruppo di esperti raccomandò lo stesso concetto che sta alla base della Direttiva sui Comitati Aziendali Europei: fornire una procedura e lasciare, praticamente, la definizione di ogni aspetto alle negoziazioni degli attori, garantendo, in caso di fallimento delle negoziazioni, una rete di sicurezza comprendente requisiti sussidiari. Secondo questi ultimi, i lavoratori dovrebbero essere rappresentati da un quinto, o almeno due membri, del relativo organo. Questa idea fu trasposta in una proposta di direttiva nel secondo semestre del 1997. Ma, presto, risultò che diveniva difficoltoso raggiungere un accordo su tali requisiti sussidiari. Sebbene la Società Europea non fosse concepita per la costituzione di società bensì solo per le fusioni, gli Stati membri con un maggior numero di membri negli organi sociali (come la Germania) non avevano intenzione di accettare una proporzione così bassa di rappresentanza dei lavoratori. Per questi, il pericolo che le Società, in tal modo, potessero tentare di eludere il campo di applicazione dell'ordinamento nazionale, sembrò troppo alto. Perciò, questo testo fallì (principalmente a causa dell'opposizione di Germania e Austria). Sotto la presidenza del Regno Unito nel primo semestre del 1998, fu raggiunto un (pessimo!) compromesso per superare questa resistenza. In base a questa versione, il più alto livello di rappresentanza negli organi di una Società partecipante ad una fusione è decisivo, e deve essere garantito dai requisiti sussidiari. Se, ad esempio, una Società tedesca partecipasse ad una tale fusione, il livello tedesco di partecipazione dei lavoratori sarebbe trasferito alla Società Europea. Se

un modello diverso non dovesse risultare in seguito alle prossime negoziazioni il limite evidente di questa proposta, peraltro, risiede nel fatto che non ci sarebbe alcuna rappresentanza dei lavoratori negli organi sociali se, nelle Società partecipanti alla fusione, un tale schema di partecipazione non esistesse.

Il summit di Nizza è, ora, riuscito a produrre un risultato. Si è raggiunto un accordo su una versione corretta della bozza del Regno Unito. Non ci sono più ostacoli, lo statuto della Società Europea dovrebbe vedere la luce nell'autunno 2001, insieme alla direttiva sulla partecipazione dei lavoratori. Resteranno invariati gli obiettivi previsti dal testo del Regno Unito: da una parte, mantenimento del livello di partecipazione e, dall'altra parte, possibilità di mancato raggiungimento di una soluzione.

Senza dubbio, la possibilità di raggiungere l'accordo su questa questione così controversa deve essere intesa come un progresso. Tuttavia, la possibilità del mancato raggiungimento di una soluzione costituisce un prezzo troppo alto da pagare come *trade-off* per la garanzia del preesistente maggior livello. In questo modo, la regolamentazione stabilita non raggiunge il suo scopo: introdurre la partecipazione dei lavoratori negli organi sociali — a qualsiasi livello — come obbligo indispensabile quando non si raggiunga in sede negoziale un risultato diverso. Di un'analogia scappatoia non vi è traccia nella direttiva sui Comitati Aziendali Europei: non c'è via d'uscita dall'informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori. Sarebbe stato meglio conformarsi al concetto che stava alla base del Rapporto Davignon. In quel Rapporto, il messaggio della direttiva sui Comitati Aziendali Europei è stato compreso correttamente: non è importante il livello di partecipazione, bensì già il fatto che nelle operazioni internazionali in Europa debba essere stabilita la partecipazione dei lavoratori. Solo seguendo quest'impostazione, l'idea della partecipazione dei lavoratori può essere promossa adeguatamente all'interno della Comunità.

Il summit di Nizza, apparentemente guidato dal suo successo nell'ambito della partecipazione dei lavoratori nel contesto della Società Europea, ha anche dato una nuova spinta ad un altro progetto molto più ambizioso: la proposta, ancora pendente, nel momento in cui si scarica sulle condizioni minime per l'informazione e consultazione a livello nazionale. Non c'è alcuna speranza che questo provvedimento diventi realtà nel prossimo futuro e fortifichi, così, l'idea della partecipazione dei lavoratori nella Comunità.

3. La promozione di una contrattazione collettiva coordinata.

Il bisogno di più cooperazione e coordinamento nella contrattazione collettiva in ambito comunitario è sicuramente aumentato a causa dell'introduzione dell'Unione Monetaria Europea. La nuova moneta porta ad un aumento di trasparenza: prezzi, retribuzioni ed altre condizioni di lavoro possono essere comparate con facilità. Le differenze nelle condizioni di lavoro tra diversi Stati membri diventano più evidenti. Ciò potrebbe portare a crescenti pressioni per sviluppare strategie dirette ad obiettivi di parificazione — almeno nel lungo termine.

L'Unione Monetaria ha un secondo impatto sulla contrattazione collettiva, che forse è persino più importante. Sinora, in un modo o nell'altro, era possibile far fronte ai problemi del mercato del lavoro con la politica monetaria nazionale. C'era una specie di interazione tra gli attori della contrattazione collettiva e gli organi delle riserve nazionali. Ora, la politica monetaria è centralizzata e diretta dalla Banca Centrale Europea. Ci si chiede, pertanto, se possa adesso essere costituita una struttura di contrattazione collettiva che si ponga nei confronti della politica monetaria europea come, in precedenza, avveniva nei confronti della politica monetaria nazionale.

Non sarebbe facile. La risposta non può essere il contratto collettivo europeo, come fu animatamente discusso quarant'anni fa. Allo stesso tempo, la consapevolezza delle differenze tra i diversi sistemi è aumentata in modo rilevante. Nessuno si aspetterebbe lo sviluppo di un sistema di contrattazione collettiva europea nel breve termine. Ciò potrà avvenire solo con uno sviluppo graduale di lungo termine. Al momento, come prima fase, il compito è quello di migliorare il coordinamento internazionale.

Un ruolo nella simulazione di questo processo potrebbe essere giocato dal dialogo sociale a livello europeo (intersettoriale e, in particolare, settoriale). Il dialogo sociale non dovrebbe impiegare tutta la sua forza nelle fasi di preparazione della legislazione, mentre dovrebbe concentrarsi maggiormente sugli accordi da attuare secondo la legge e la prassi nazionale. In tal modo, esso fornirebbe l'opportunità di aiutare a scoprire quali materie

Diritto del lavoro e relazioni industriali in Europa

Manfred Weiss

potrebbero essere di interesse primario per una regolamentazione più coordinata. Strutture e schemi che arricchiscano la fantasia degli attori nazionali potrebbero essere forniti da accordi-modello. Nel caso in cui gli attori a livello europeo non fossero in grado di raggiungere un accordo, ciascuna parte, almeno, potrebbe comunicare ai propri aderenti le sue motivazioni.

Naturalmente, a tutti questi accordi e comunicazioni non sarebbe data efficacia legale vincolante. Però, essi potrebbero aiutare a stimolare il dibattito in argomento. Va da sé che una tale strategia di comunicazione può funzionare solamente se c'è un dialogo verticale tra i vertici delle parti sociali europee ed i loro diversi aderenti nazionali. In virtù del ruolo che il dialogo sociale gioca nel processo legislativo, il dialogo verticale è migliorato considerevolmente nell'ultimo decennio. Un altro presupposto per una contrattazione coordinata sarebbe la comunicazione orizzontale tra le organizzazioni sindacali (lo stesso vale, ovviamente, anche per le associazioni datoriali) nei diversi Stati membri. Negli ultimi anni, principalmente le associazioni sindacali, in certi specifici settori, hanno fatto incredibili progressi in tal senso. Grazie alla loro presenza nei tavoli di trattativa in altri Paesi, esse hanno iniziato ad apprendere le differenze nella cultura delle negoziazioni, nei presupposti alla trattativa, e nelle implicazioni dei risultati negoziali.

Il processo di sostegno alla contrattazione collettiva coordinata nell'ambito dell'Unione Europea deve essere accompagnato e facilitato da una struttura legale che regoli la libertà di associazione a livello internazionale (e, particolarmente, l'azione industriale internazionale). Perciò, di nuovo, l'abolizione dell'art. 137, comma 6, del Trattato di Amsterdam si rivela indispensabile ed urgente.

La strategia « *soft* » di promuovere la contrattazione collettiva coordinata nell'ambito della Comunità, così, potrebbe divenire un nucleo per una sorta di istituzionalizzazione di un sistema futuro di contrattazione collettiva europea, che dovrebbe essere correlato con i sistemi di contrattazione interna. Accanto ai modelli istituzionalizzati di partecipazione internazionale dei lavoratori, essa potrebbe divenire un'altra pietra angolare delle relazioni industriali internazionali europee.

4. La promozione dell'interazione tra gli Stati membri.

Con il Capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam, è stata istituzionalizzata una « strategia coordinata a favore dell'occupazione » (art. 125). La competenza degli Stati membri in quest'area rimane incontestabile. Alla Comunità è richiesto di contribuire ad un elevato livello di occupazione « promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione ».

Per assicurare che questa aspirazione possa essere realizzata, il Capitolo sull'Occupazione stabilisce varie organizzazioni istituzionali: c'è il Comitato per l'Occupazione che deve, principalmente, monitorare la situazione del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione negli Stati membri e nella Comunità ed, in tal modo, aiutare nella preparazione del rapporto congiunto annuale del Consiglio e della Commissione. Nell'esecuzione del suo mandato, al Comitato è richiesto di consultare i partner sociali. Al fine di assicurare che le attività del Comitato per l'Occupazione, come il rapporto congiunto annuale del Consiglio e della Commissione, non rimangano senza effetto, il Capitolo sull'Occupazione attribuisce competenze ulteriori alla Comunità. Dopo l'esame del rapporto congiunto annuale da parte del Consiglio Europeo, e sulla base delle sue conclusioni, il Consiglio « elabora annualmente degli orientamenti » (art. 128, comma 2). La decisione richiede solamente una maggioranza qualificata.

Questo strumento ha portato alla predisposizione di molteplici misure ed ha considerevolmente aumentato le attività intercorrelate tra gli Stati membri. Lussemburgo, Colonia e Lisbona sono tappe importanti di questo percorso. Comunque, la specificazione dettagliata dei risultati raggiunti è di minore importanza nel contesto che qui si discute. È importante il fatto che il capitolo sull'Occupazione stabilisca un processo di « reciproco apprendimento » per la Comunità e gli Stati membri, che include non solo i Governi ma anche i *partner* sociali. Nessuno Stato membro può esimersi dal dialogo permanente (e dalla persistente pressione che questo implica). Le migliori pratiche (« *best practicies* ») non devono essere reinventate ogni volta, bensì possono essere facilmente comunicate, diffuse ed imitate. La consapevolezza dei media sta crescendo considerevolmente. L'intera struttura, in misura sempre maggiore, è intesa come un'attività europea comune. L'obiettivo — nonostante la

terminologia del trattato — è la graduale denazionalizzazione ed europeizzazione della politica dell'occupazione.

Come già detto, relativamente alla Carta Europea dei Diritti Fondamentali, l'esperienza di una struttura così intercorrelata nell'area della politica dell'occupazione dovrebbe essere trasferita ad altre aree. Per fare un esempio: l'attuazione pratica della normativa della Comunità Europea nell'area della politica sociale complessivamente intesa non dovrebbe semplicemente essere lasciata al monitoraggio — senza dubbio utile, ma troppo orientato alle norme — delle attività della Commissione e della Corte di Giustizia Europea. Potrebbe essere istituito, secondo il modello del Comitato per l'Occupazione, un comitato per la valutazione dell'implementazione effettiva. La conoscenza degli attori nazionali, in particolare dei partner sociali, potrebbe essere usata per maturare un'esperienza che potrebbe avere seguiti analoghi a quelli avutisi nell'area della politica dell'occupazione. In breve: più sarà istituzionalizzata l'interazione tra la Comunità e gli Stati membri (incluso sempre i partner sociali), più la dimensione sociale della Comunità sarà rafforzata e promossa.

**Le prospettive del
diritto del lavoro**
Manfred Weiss

5. La promozione di standard minimi.

La determinazione di standard minimi resta un'area importante per la politica sociale europea. Nel passato, questa attività normativa non era caratterizzata da un approccio sistematico. Ciò era principalmente dovuto al fatto che la politica sociale è divenuta solo gradualmente un fattore rilevante nell'ambito della Comunità. Le sei fasi descritte nel Rapporto della Commissione (pag. 25) illustrano molto bene questo sviluppo. Ora c'è un ampio potere di legiferare nel campo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale. Di conseguenza, ci si può adesso aspettare che la legislazione sia sviluppata in maniera maggiormente incisiva, coerente e stabile. Gli sforzi fatti nell'area della discriminazione costituiscono un segno positivo in questa direzione. E — come già detto all'inizio — partire dai diritti sociali fondamentali potrebbe aiutare considerevolmente lo sviluppo di un programma legislativo nell'area della politica sociale.

Naturalmente ci sono dei problemi da affrontare. Il Protocollo sulla Politica Sociale di Maastricht è stato trasferito nel « Capitolo Sociale » del Trattato di Amsterdam senza eliminarne le lacune. Come già evidenziato, la competenza su « retribuzioni, diritto di associazione, diritto allo sciopero e diritto di serrata » manca ancora. Questa carenza di competenza ha portato a risultati assurdi nella normativa. Prendendo ad esempio la direttiva sui congedi parentali: la questione cruciale della remunerazione durante i congedi parentali non ha potuto essere trattata a causa della mancanza del potere di legiferare. Se si mantenesse il testo ora vigente del Trattato, lo stesso risultato potrebbe verificarsi in futuro. Perciò, oltre alle ragioni già illustrate, anche questo costituisce un motivo per abolire, al più presto possibile, il comma 6 dell'art. 137 del Trattato di Amsterdam.

Sebbene sia diventata evidente la mancanza di un'attenta riflessione nella demarcazione tra materie per le quali è richiesta la maggioranza qualificata e materie per le quali è sufficiente l'unanimità, i rispettivi elenchi sono stati trasferiti nel Trattato senza alcuna modifica. Non ha molto senso includere le « condizioni di lavoro » nelle materie per cui basta la maggioranza qualificata e richiedere l'unanimità per la « protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro. » Se questa superficiale distinzione fosse stata applicata alla lettera, la direttiva sui congedi parentali — per continuare il nostro esempio — non sarebbe potuta essere approvata con maggioranza qualificata perché contiene una regola sulla risoluzione del contratto. Lo stesso problema si è verificato relativamente alla direttiva sul lavoro a tempo parziale. In essa, è contenuta una norma troppo importante sulle cause di licenziamento. Malgrado il testo del Trattato, in tutti e due i casi nessuno avrebbe sostenuto che è richiesta l'unanimità. Ma non è questo il punto. Il confine tracciato, più o meno arbitrariamente (e senza riflessione alcuna), tra le materie da decidere a maggioranza qualificata e quelle da decidere all'unanimità, nell'art. 137 del Trattato di Amsterdam, dovrebbe essere superato. Dovrebbe applicarsi la maggioranza qualificata per tutti questi aspetti: solo allora sarebbe possibile legiferare in modo ampio e sostanziale nel campo della politica sociale. La paura che in tal modo si potrebbe giungere ad una sovra-regolamentazione in questo campo è ingiustificata, per il semplice motivo che il principio di sussidiarietà impedisce una simile strategia.

Il ruolo dei partner sociali, come delineato nel Protocollo Sociale di Maastricht, rimane invariato nel Trattato di Amsterdam. Essi possono ancora, per le materie coperte dall'art.

**Diritto del lavoro e
relazioni industriali
in Europa**

Manfred Weiss

137, far proposte alla Commissione e cercare di regolamentare la materia raggiungendo un accordo. È ancora possibile che il Consiglio, su richiesta dei partner sociali tramite la Commissione e senza alcun coinvolgimento del Parlamento Europeo, traduca l'accordo in normativa europea vincolante. Le direttive sui congedi parentali, sul lavoro a tempo parziale e sui contratti a tempo determinato erano basate su questa procedura. Attualmente, è in atto la negoziazione di un accordo sul lavoro interinale che potrebbe avere lo stesso esito. La continuazione di questo modello corporativo stupisce, se si considera che nel Trattato, almeno in certa misura, è presente il tentativo di migliorare la posizione del Parlamento, estendendo la procedura di co-decisione a molte più materie e fortificandone l'effetto. Questa procedura prevista per le proposte della Commissione, si applica anche alle materie oggetto del nuovo art. 137. Naturalmente, nulla può essere obiettato sul fatto che i partner sociali collaborino alla preparazione di atti legislativi prendendo iniziative o concludendo accordi. Solo, non è accettabile che il ruolo riconosciuto al Parlamento Europeo dall'art. 251 del Trattato CE possa essere completamente sostituito dai partner sociali. L'approccio corretto avrebbe dovuto essere quello di trattare la richiesta dei partner sociali come una proposta della Commissione. In tal modo si sarebbe avuta in entrambi i casi la stessa partecipazione del Parlamento Europeo. I partner sociali, semplicemente, non hanno la legittimazione per una competenza così estesa come quella loro attribuita dal Trattato. Questa carenza di legittimazione si sta aggravando a causa della diminuzione del tasso di sindacalizzazione e di affiliazione alle associazioni datoriali.

Le direttive sui congedi parentali, sul lavoro a tempo parziale e sui contratti a tempo determinato mostrano altre debolezze di questo modello di legislazione corporativo. Nella direttiva sul lavoro a tempo parziale, si sono dovute escludere importanti materie — quale, per esempio, la sicurezza sociale — per la semplice ragione che si riferiscono a servizi nei quali è coinvolto Stato, in misura più o meno significativa (con variazioni tra gli Stati membri). Ciò induce a chiedersi se non avrebbe più senso che i partner sociali e la Commissione elaborassero insieme le proposte, invece di dare ai partner sociali la possibilità di fissarne essi stessi i termini, come accade ora. Inoltre, la direttiva sul lavoro a tempo parziale (come le altre due direttive) è un esempio di pessima arte legislativa. Infatti, non è un testo legale in senso stretto, bensì una commistione di norme vincolanti e di enunciazioni di obiettivi da raggiungere utilizzando misure la cui determinazione è lasciata ai rispettivi attori. Questa mescolanza di norme e di dichiarazioni politiche priva di legittimazione la parte normativa della direttiva.

Alla fine, si ha l'impressione che queste direttive siano veramente il « minimo comun denominatore ». Questo è particolarmente evidente nella direttiva sui contratti a tempo determinato. Rispetto alle proposte di direttiva degli anni Ottanta e di primi anni Novanta, il nuovo approccio delle direttive è molto soft. Se in quelle prime proposte le ragioni obiettive erano considerate un presupposto per il ricorso a contratti a tempo determinato, anche in sede di prima stipulazione dei contratti a termine, la prospettiva ora è totalmente differente. Solo perché si vogliono promuovere, senza un'attenta riflessione, gli obiettivi di flessibilità, i contratti a tempo determinato di per se stessi non sono più considerati un problema. Gli aspetti di protezione non sono più presi in considerazione, mentre solo per i rinnovi devono essere rispettati determinati requisiti. Tali requisiti, comunque, sono formulati in termini così blandi che nella pratica effettiva non costituiscono un ostacolo ad un ampio uso di contratti a tempo determinato rinnovati. Questa tenue regolamentazione è basata sul presupposto che i contratti a termine non costituiscano più un problema nel momento in cui sia garantita la parità di trattamento con i lavoratori a tempo indeterminato. Questo — ingenuo — approccio, ignora i limiti di fatto cui i lavoratori a termine sono sottoposti: la persistente paura di rimanere senza lavoro dopo la scadenza del contratto e l'incapacità di sviluppare un progetto di vita. In realtà, non esiste solo un'esigenza di flessibilità, ma anche un bisogno di sicurezza dell'occupazione — un bisogno che non è soddisfatto da questa direttiva. Questo esempio mostra chiaramente quanto sia importante concentrarsi sull'aspetto qualitativo e non limitarsi, invece, ad elencare provvedimenti legislativi ed a conteggiare i numeri sotto il profilo quantitativo. Con standard minimi, come previsti nel Trattato, non si intende affatto il minimo comun denominatore: si fa solo riferimento al fatto che agli Stati membri non è vietato legiferare in modo più favorevole. Di questo dovrebbe essere tenuto conto nella futura legislazione di politica sociale europea. Per riassumere brevemente: sebbene attualmente nel Trattato ci sia un'ampia piattaforma per le attività legislative, gli strumenti sono, tuttavia, delineati in un modo che non genera

solo ottimismo, ma è anche fonte di grande scetticismo. Per eliminare queste deficienze qualitative, il Trattato deve essere emendato.

**Le prospettive del
diritto del lavoro**
Manfred Weiss

6. La dimensione sociale dell'allargamento dell'Unione Europea.

Nell'aiutare i Paesi aspiranti a diventare membri dell'Unione Europea non è assolutamente sufficiente — come già evidenziato — concentrarsi su un processo di *screening* che compara solo testi legislativi. Il semplice livello normativo dev'essere superato e devono essere costruite strutture che rendano possibile un'integrazione reale nel sistema del diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

Nella maggioranza di quei paesi dell'Europa centrale ed orientale esistono strutture tripartite a livello nazionale. Ad ogni modo, c'è un problema: lo Stato è rappresentato in essi circa due volte. Le grandi imprese sono ancora in mano allo Stato, anche se formalmente privatizzate. Le piccole e medie imprese sono riuscite solo in maniera molto rudimentale a costituire strutture organizzative. In questa parte dell'economia, lo sviluppo delle associazioni datoriali costituisce ancora un grande problema. Di conseguenza, non è solo il dialogo sociale tripartito a livello nazionale ad essere sbilanciato. La mancanza di vere associazioni datoriali impedisce anche l'instaurazione di un sistema di contrattazione collettiva funzionante.

In alcuni Paesi, è stata introdotta la partecipazione dei lavoratori, per mezzo dei comitati dei lavoratori oppure negli organi delle Società. Ma essa non funziona in modo effettivo, perché non è ancora integrata in un concetto generale e sistematico di relazioni industriali — concetto sinora inesistente.

Nelle piccole e medie imprese, i contratti di lavoro vengono sostituiti, in misura sempre maggiore, dai contratti di diritto civile. Ciò comporta la non applicazione delle misure protettive del diritto del lavoro e della sicurezza sociale. In queste imprese, i sindacati praticamente non esistono. E, dato che questa parte dell'economia è quella di maggior successo, vi è la crescente convinzione che la situazione sia migliore in assenza di sindacati e di qualsivoglia legislazione protettiva. Questo atteggiamento potrebbe essere molto pericoloso per lo sviluppo, nel lungo termine, di una dimensione sociale.

Brevemente e senza addentrarci in ulteriori dettagli: i Paesi dell'Europa centrale ed orientale non possono risolvere i loro problemi sociali e non possono sviluppare un modello di relazioni industriali semplicemente adattando la loro legislazione alle norme dell'Unione Europea. I problemi di fatto da risolvere sono molto più gravi. Per affrontarli, questi Paesi necessitano dell'aiuto dell'Unione Europea. Di conseguenza: l'analisi della situazione di fatto di questi Paesi dovrebbe sempre più diventare uno dei compiti principali delle istituzioni dell'Unione Europea, particolarmente della Commissione. La realtà di questi Paesi deve essere confrontata con il « modello sociale » dell'Unione Europea. La configurazione stessa di questo modello, oltretutto, non è ancora completamente chiara. Il modello potrebbe diventare maggiormente delineabile se — e qui mi riferisco a quanto ho detto all'inizio — si potesse ricavare un orientamento da un insieme di diritti sociali fondamentali. Ma già da ora è piuttosto chiaro che una parte del modello sociale dell'Unione Europea consiste nel dialogo sociale (intersettoriale e settoriale), nelle sue molteplici funzioni. I Paesi dell'Europa centrale ed orientale potranno entrare in questo progetto solo se avranno attori che diventino membri del dialogo sociale e se avranno, almeno, modelli di contrattazione collettiva che rendano possibile attuare iniziative europee. C'è ancora molta strada da fare. Per le istituzioni europee la via deve essere chiara: oltre la legge, i fatti.

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?

Gian Primo Cella

Sommario

1. Una premessa sui sistemi nazionali. **2.** Le esperienze nazionali nel rapporto della Commissione. **3.** Le connessioni fra i modelli nazionali e le relazioni industriali europee.

1. Una premessa sui sistemi nazionali.

Che senso ha ancora oggi parlare di sistemi nazionali di relazioni industriali? È questa una delle domande a cui occorre cercare di dare una risposta al momento della lettura critica del recente e importante « Commission Report on Industrial Relations ». È quello che cercherò di fare in queste brevi note, dopo aver premesso qualche rapida osservazione sulle vicende, e sulle interpretazioni, dei vari modelli nazionali e dopo aver presentato i principali risultati che nel rapporto emergono proprio in riferimento ai diversi modelli, o casi, europei.

Il Rapporto, come si può vedere anche ad una rapida lettura, è fortemente sbilanciato sulle relazioni industriali a livello europeo o, almeno sui forti condizionamenti che le politiche economiche e sociali comunitarie arrecano agli svolgimenti delle relazioni industriali a livello nazionale. E non poteva che essere altrimenti. Utilizzando una ben nota metafora si potrebbe ben dire che dal rapporto emerge, sia pure con margini incerti, la foresta delle relazioni industriali europee, restando un poco nascosti gli alberi delle esperienze nazionali. Ma degli alberi occorrerà ancora a lungo parlare, visto che è in primo luogo con questi che gli attori sociali continueranno a misurarsi.

La domanda è molto impegnativa, e ha dietro di sé un lungo percorso teorico negli studi di relazioni industriali, soprattutto in quanto coinvolge il fatidico tema della convergenza. Un tema al centro degli studi comparativi, a partire dal famoso, e criticatissimo, *Industrialism and Industrial Man* (1960) di Kerr, Dunlop, e compagni: il capostipite della tesi sulla convergenza inevitabile dei sistemi di relazioni industriali. Ci sono voluti gli studi della nuova economia istituzionale, quelli di North (1990) soprattutto, per dimostrare il peso che rivestono le istituzioni, e i sentieri istituzionali, nel plasmare le vicende economiche nei diversi contesti, e nello spiegare i loro successi e i loro fallimenti, al di là dei condizionamenti del mercato concorrenziale, globalizzato fin che si vuole. E dunque per confermare, se si passa alle relazioni industriali, la plausibilità del parlare di qualcosa che si avvicina ai modelli nazionali.

Un tema ripreso di recente anche da R. Locke (1995), in un contributo nel quale si avanzano serie obiezioni alla opportunità di continuare a parlare di distinti sistemi nazionali, visto che le differenze interne a questi sono spesso superiori a quelle esistenti fra i diversi sistemi nazionali. Le obiezioni sono serie, ma non convincono fino in fondo. Specie se si tiene conto delle influenze che sulle relazioni industriali continuano a esercitare lo stato e i sistemi politici (si veda su questo Bordogna e Cella, 1999). La domanda iniziale perciò mantiene senso, anche se la risposta presenta difficoltà crescenti.

È certo che le relazioni industriali non sono scomparse dalla scena delle diverse esperienze

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?

Gian Primo Cella

nazionali europee, sotto la pressione da un lato del mercato globale, dall'altro dalle esigenze imposte dalle politiche economiche comunitarie (specie nell'area Euro). Se le specifiche esperienze nazionali permangono, cosa si può dire sulla loro convergenza o divergenza (in questo magari aiutati da ottimi lavori come quello curato da Ferner e Hyman, 1998)? La risposta non è netta, ma tutto sommato i segnali di convergenza non mancano, anche perché sono state smentite le previsioni più pessimistiche sul futuro delle relazioni industriali e della stessa azione sindacale. Sarebbe stato proprio l'avverarsi di queste ipotesi ad originare forti tendenze divergenti. Il metodo delle relazioni industriali ha retto, nel suo assieme, alla pressione della competitività globale, delle esigenze di flessibilità, delle difficoltà dei sistemi di protezione sociale. I sentieri istituzionali tradizionali che orientavano le esperienze nazionali di relazioni industriali hanno segnato mutamenti significativi (ce lo mostra innanzitutto il caso tedesco, ma anche quello italiano) ma hanno resistito. È da questa resistenza che, nel nuovo contesto economico europeo, nascono i segnali più significativi di convergenza, primo fra tutti il ritorno inatteso degli accordi centrali di concertazione (o i c.d. patti sociali) in non pochi casi nazionali.

Le relazioni industriali nelle esperienze europee stanno dunque cambiando, ma i sentieri istituzionali sono stati in grado di orientare, o di contenere, il cambiamento. Questo insieme di cambiamento e di continuità, nonché di ridimensionamento delle ipotesi più drastiche di declino, emerge anche dall'esame del caso britannico, certo l'esperienza che nell'ultimo ventennio ha visto la sfida più radicale al metodo regolativo delle relazioni industriali. La regolazione attraverso il mercato si è estesa (anche per i processi di privatizzazione), ma non si è tradotta in una piena individualizzazione dei rapporti di lavoro. L'impatto delle politiche europee, nonché l'azione del governo laburista, hanno almeno fermato l'allontanamento del caso britannico da quello che potremmo definire come un « modello medio » europeo.

Non poche le novità degli ultimi anni anche per il *Nordic Model*, da sempre ritenuto la forza delle relazioni industriali e degli attori collettivi. Anche qui i condizionamenti, e gli orientamenti, dei sentieri istituzionali hanno operato con effetti significativi. Nel caso svedese, ad esempio, la tendenza verso la decentralizzazione della contrattazione, a seguito della svolta nelle politiche salariali solidariste, non sembra capovolgere del tutto il modello tradizionale. La contrattazione tripartita, con un ruolo più attivo dello stato, sia pure con non poche difficoltà, potrebbe essere il percorso più probabile per il futuro. Il modello si mantiene in modo più efficiente nel caso norvegese. Un caso intermedio, di mix fra innovazione e tradizione la si ritrova nel caso danese, dove la decentralizzazione contrattuale è stata attuata in modo fortemente « istituzionalizzato », con un forte controllo del centro (una inattesa rassomiglianza con il caso italiano post 1993).

Forse le sorprese più significative ci sono giunte nel corso degli ultimi anni dal caso tedesco, quello che possiamo ritenere il cuore del « modello europeo » di relazioni industriali. Il futuro di questo modello sembra ora più incerto, anche se le tendenze di destabilizzazione (come potrebbero essere oltre alcuni aspetti le *opening clauses*) non devono essere esagerate. È probabile una maggiore decentralizzazione del sistema, e anche una connessa frammentazione. Le relazioni industriali potranno risultare più instabili, ma il principio istituzionale fondamentale del sistema tedesco, ovvero la struttura duale della rappresentanza degli interessi connessa alla pratica collaborativa e partecipativa delle relazioni a livello di impresa, sembra in grado di fornire criteri di regolazione efficaci, e di impedire il declino delle relazioni industriali.

Forse le notizie migliori per le capacità regolative delle relazioni industriali nelle esperienze europee sono giunte dal caso italiano. Il limite del sistema italiano di relazioni industriali è sempre stato considerato il basso livello di istituzionalizzazione, specie nelle regole che governano le relazioni fra gli attori, e fra i livelli contrattuali. Un limite che è stato superato con l'accordo trilaterale di concertazione del luglio 1993, riconfermato nella sostanza nel 1998: un misto di accordo di politica dei redditi e di *basic agreement* alla scandinava, che ha costituito un grande punto di svolta delle relazioni industriali italiane e una risorsa inattesa per l'avvicinamento alle condizioni di stabilità richieste dalla moneta unica europea. Negli ultimi anni le tensioni non sono mancate, anche per i dissensi fra le grandi confederazioni sindacali, ma non sono prevedibili scossoni significativi nel modello.

Il grande atipico fra i casi nazionali, continua a essere quello francese dove i tratti di continuità con il passato persistono, traducendosi in debolezza della contrattazione collettiva e in un confermato ampio ruolo regolativo della iniziativa legislativa (si vedano le vicende di riduzione dell'orario di lavoro). In questo quadro istituzionale, la contrattazione può anche aumentare di intensità, ma senza innalzare la capacità di rappresentanza dei

sindacati (si veda il tasso di sindacalizzazione, che resta il più basso in Europa) e le capacità di regolazione dei conflitti (si vedano le ondate di scioperi, specie nei servizi pubblici, che si succedono a partire dal 1995). Persino l'esperienza spagnola, se comparata con quella francese, mostra segni di avvicinamento alla media del « modello europeo », con i suoi tentativi di trasferimento di compiti regolatori dallo stato agli attori delle relazioni industriali.

Da questo rapido sguardo possiamo trarre almeno due suggerimenti, utili per affrontare il tema dei casi nazionali di relazioni industriali nel rapporto della Commissione. Il primo suggerimento riguarda la permanenza dei condizionamenti dei sentieri istituzionali sui sistemi nazionali di relazioni industriali, confermando la plausibilità del continuare a parlare di sistemi nazionali, o di « modelli » legati a esperienze nazionali (come il modello scandinavo o quello tedesco). Il secondo riguarda la comparsa di significativi segnali di convergenza fra gli stessi sistemi nazionali, e questo sostiene la plausibilità di un punto di vista rivolto alla percezione della « foresta », o di un « modello medio europeo ». Vediamo in cosa il rapporto ci aiuta a comprendere questo mix, non così scontato, di specificità e convergenze.

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?
Gian Primo Cella

2. Le esperienze nazionali nel rapporto della Commissione.

Un capitolo apposito nel Rapporto è dedicato alle relazioni industriali a livello nazionale. Conviene innanzitutto esaminarlo, anche se molti altri materiali di documentazione e di analisi, utili per ricostruire i modelli nazionali, si ritroveranno lungo tutto il Rapporto. Talvolta saranno proprio questi materiali a rivelarsi più interessanti, anche perché permetteranno di collegare direttamente le esperienze nazionali alle relazioni di tipo transnazionale, e a quel modello a cui mi sono riferito più sopra come a un « modello medio europeo ».

L'inizio opportuno dell'analisi, secondo i migliori canoni della teoria pluralista, è dalla struttura della contrattazione collettiva. In proposito si rilevano due tendenze generali. La prima riguarda un processo di decentralizzazione della struttura, o meglio di « liberazione » e di « autonomizzazione » dei livelli decentrati dagli standards o dalle linee guida imposte dai livelli centrali. A questo processo si perviene attraverso un maggior rilievo concesso ai livelli aziendali, limitando gli accordi interconfederali a linee guida essenziali, introducendo « clausole di apertura » o di esenzione nei tradizionali contratti di categoria, trasformando questi ultimi talvolta in mere raccomandazioni di regolazione. I contrasti, o i conflitti, di competenza all'interno di questa tendenza comune, sono affrontati però secondo i diversi stili nazionali, che continuano così a fare sentire la loro influenza istituzionale.

La seconda tendenza di carattere generale rilevata dal Rapporto riguarda l'aumento della portata della contrattazione stessa. Una tendenza rilevabile dall'affiancarsi ai contenuti tradizionali (ad es. salario e orario) di aspetti innovativi riguardanti soprattutto il mercato del lavoro (difesa/creazione di occupazione). La tendenza è più incerta della precedente, anche se svela una capacità inattesa di regolazione delle relazioni industriali e degli attori sociali. Attori, sindacali soprattutto ma non esclusivamente, che sono tuttavia stati indeboliti nella loro rappresentatività dai fenomeni connessi alla diffusione delle nuove forme di organizzazione del lavoro e della produzione, e dall'innalzarsi dei livelli di disoccupazione e di esclusione sociale.

Lo stato gioca un ruolo decisivo nel favorire il dialogo fra gli attori sociali, assumendo il più delle volte compiti di mediazione che favoriscono più che una rigida interdipendenza fra le parti dei processi di coordinamento informali. La legislazione non è intervenuta a cambiare in modo sensibile i criteri di riconoscimento degli attori, con l'eccezione del caso britannico, dove si è invertita la politica di *union exclusion* adottata nel corso del decennio '80 dai governi conservatori. Il mutuo riconoscimento fra le parti resta il criterio di fondo per l'ammissione nell'arena delle relazioni industriali, anche se in alcune significative esperienze (Belgio e Francia, ad esempio) sono richiesti requisiti aggiuntivi (un riconoscimento di parte pubblica).

I diversi stili istituzionali emergono nettamente nei criteri di validità e applicabilità dei contratti collettivi e soprattutto nei meccanismi di estensione *erga omnes*. Dalla dettagliata e ben fatta tabella descrittiva riportata nel Rapporto, è possibile rilevare l'esistenza, per quanto attiene ai meccanismi di estensione, di almeno tre gruppi di esperienze. Nel primo gruppo (composto dai paesi nordici e dai casi britannico e italiano) non esiste alcun

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?
Gian Primo Cella

meccanismo di estensione *erga omnes*. Un secondo gruppo è composto dalle esperienze dove l'estensione è garantita dall'intervento di un qualche organismo pubblico (organismi di conciliazione come in Austria e in Belgio o governativi come in Francia). Un terzo gruppo dove l'estensione è assicurata attraverso l'operare di un qualche criterio legato alla rappresentanza, come la presenza di una ampia quota (50% nel caso tedesco) di lavoratori nel settore che risultano già coperti dal contratto, o come la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie (55-60% nel caso olandese). La copertura media dei contratti collettivi nell'UE è comunque elevata, attorno all'80%, secondo un arco che va dal 30% del Regno Unito al 95% di Austria e Finlandia.

Le diversità istituzionali emergono anche sul tema della composizione delle controversie (conciliazione, mediazione, arbitrato), sia pure senza mostrare *patterns* sovrapponibili perfettamente ai modelli appena individuati in ordine alla estensione della validità dei contratti collettivi. Una coerenza però appare: tutti i casi nazionali che non godono di meccanismi di estensione *erga omnes* possiedono però (con l'eccezione del caso italiano) organismi tecnici di composizione delle controversie in grado di superare la soglia della semplice conciliazione (i paesi nordici e il Regno Unito).

Tali diversità non sembrano avere a loro volta una grande influenza sul movimento e sulla incidenza degli scioperi negli stati membri. Il declino degli scioperi nei dati aggregati per tutti i paesi dell'Unione Europea è inarrestabile da almeno un ventennio. Questo conduce il Rapporto a affermare che « strikes have become a declining method of collective action in recent years ». La constatazione è fondata sulle serie statistiche, anche se non sembra tenere conto a sufficienza delle trasformazioni più profonde nelle dinamiche dei conflitti, specie per quanto attiene alla loro sempre maggiore localizzazione nei settori dei servizi (il processo che è stato chiamato di « terziarizzazione » dei conflitti). Scarso sembrerebbe l'effetto delle procedure di composizione sul volume complessivo (le giornate di lavoro perdute) degli scioperi: nei due anni presi a campione dal rapporto, il 1994 e il 1998, i paesi con il più alto livello di conflittualità sono rispettivamente la Finlandia e la Danimarca. Le procedure di composizione, evidentemente, non riescono a governare i conflitti molto intensi, che si traducono in scioperi di durata elevata (come quello danese della primavera del 1998).

Nulla però ci dice il Rapporto, nel quale tutto sommato prevale un'ottica industrialista, in merito alle diverse capacità nazionali di regolazione degli scioperi nei servizi pubblici, scioperi che non hanno bisogno di una grande durata o di una larga estensione per essere socialmente « distruttivi » (un limite del rapporto che è stato sottolineato anche da Biagi, 2000). Su questi aspetti a rivelarsi più esposti agli effetti della conflittualità « terziaria » sono i casi nazionali con pluralità competitiva della rappresentanza sindacale, con incerte procedure di composizione delle controversie e con struttura contrattuale debole (come Spagna e Francia) o ancora poco regolata per quanto attiene alla titolarità dei poteri negoziali (come il caso italiano).

Le tendenze nei sistemi contrattuali chiudono il capitolo del rapporto dedicato ai casi nazionali. Il salario e l'orario di lavoro sono come sempre al centro dei processi negoziali (e a questi due aspetti il rapporto dedica quelle che sono forse le parti più interessanti e meglio argomentate), ma ad essi si affiancano nuove materie contrattuali, anche sull'onda delle politiche economiche-sociali comunitarie e delle esigenze di risanamento finanziario imposte dal patto di stabilità. Fra queste spiccano, proprio per il loro collegamento con le strategie europee dell'impiego, quelle connesse alla « employability », in stretta connessione con le caratteristiche nazionali dei sistemi di formazione professionale e con il coinvolgimento in essi delle autorità di governo. È interessante notare che, al di là delle conclamate (anche troppo!) esigenze di decentralizzazione delle strutture contrattuali, è la contrattazione intercategoriale o di settore a rivelarsi come la più efficace nel favorire le politiche di formazione continua, talvolta sotto la spinta di iniziative come i patti per l'occupazione (o simili) condotti con il sostegno delle istituzioni di governo.

3. Le connessioni fra i modelli nazionali e le relazioni industriali europee.

Altri elementi per tracciare il quadro delle specificità dei casi nazionali le ritroviamo nel corso del Rapporto, laddove si affrontano le questioni della rappresentatività degli attori, della trasposizione delle direttive europee nei contesti nazionali, delle forme di rappresentanza e di partecipazione a livello di impresa, del ritorno imprevisto delle pratiche di

concertazione e di patti sociali nei contesti economici del risanamento finanziario e della persistente disoccupazione. Questi elementi sono descritti entro i due poli interpretativi in cui si colloca l'intero Rapporto: da una parte la sensibile convergenza verso i « temi europei », dall'altro il permanere di forti stili nazionali nel governo delle relazioni industriali e del dialogo fra le parti. Ritroviamo entrambi questi giudizi nell'editoriale di introduzione al Rapporto, e bene sostengono tutto il complesso della analisi e della documentazione.

Il primo giudizio, in fondo, si ricollega a un certo ottimismo interpretativo: « I ben radicati elementi nazionali delle relazioni industriali hanno assunto una dimensione più vasta in conseguenza di quella crescente cooperazione di livello europeo nelle sfere economica, monetaria e occupazionale che ha dato origine a innovativi e flessibili forme di interazione ». Il secondo, è più realistico, e forse orientato a un certo pessimismo: « Le pratiche che governano il quadro del dialogo, l'esito della contrattazione collettiva, le condizioni per l'azione collettiva e gli accomodamenti per la risoluzione dei conflitti sono comunque ancora determinati al livello nazionale. La legge europea non è applicabile a tali materie, ancora fortemente segnate dalle tradizioni nazionali ». Fra i due giudizi la contraddizione è tuttavia solo apparente; entrambi individuano sia le maggiori tendenze in atto sia le possibili vie di trasformazione delle relazioni industriali europee.

Forse le diversità più spiccate che emergono dall'analisi dei casi nazionali riguardano sia la rappresentatività degli attori, sia gli stili della rappresentanza sindacale. I tassi di sindacalizzazione nelle esperienze nazionali mostrano una spiccata disomogeneità (1). Sono solamente, ancora una volta, i sindacati del modello nordico a presentare una elevata densità sindacale (attorno al 75-80%) e a resistere a un calo generalizzato a livello europeo, drammatico in casi come quello francese, e di cui sono ben note le cause. Certo la rappresentatività sindacale non si misura esclusivamente sugli iscritti, e andrebbe sempre valutata sullo sfondo dei poteri contrattuali permessi dai particolari assetti istituzionali dei sistemi di relazioni industriali. Ce lo insegna molto bene il caso tedesco, dove un forte e persistente (sia pure con qualche scossone) potere contrattuale si accompagna a un tasso di sindacalizzazione medio-basso, non dissimile da quello britannico. Ma cosa accadrà nel futuro se continueranno a fare sentire i loro effetti le cause di declino della sindacalizzazione, prime fra tutte la persistenza della disoccupazione e la diffusione dei lavori atipici? Quali effetti potranno ricadere anche sugli attori sindacali a livello europeo? Il Rapporto non si sbilancia su questi aspetti, e questo è francamente un limite.

Diversità altrettanto spiccate si presentano nella rappresentanza degli imprenditori. Le spiccate diversità nei tassi di affiliazione delle imprese a associazioni presenti a livello europeo, si attenuano in parte se si considera la percentuale dei lavoratori dipendenti addetti alle imprese associate all'UNICE, ma restano comunque elevate. Esse mostrano quello che rischia di sfuggire alla logica e alla pratica di regolazione delle relazioni industriali: una vasta molteplicità di rapporti lavorativi sottoposti alla semplice regolazione di mercato. E suggeriscono anche quali potrebbero essere ulteriori ragioni di indebolimento delle attribuzioni negoziali di un soggetto, l'associazione europea degli imprenditori, che a tutt'oggi non ha mostrato grande capacità innovativa e propositiva sul piano contrattuale. Un notevole spazio nel Rapporto viene dedicato alla costruzione di una tipologia delle soluzioni praticate in tema di rappresentanza, informazione, consultazione, partecipazione dei lavoratori a livello aziendale. La predisposizione di tali tipologie è, come ben noto, uno dei compiti più improbi a cui possano dedicarsi gli studiosi di relazioni industriali. Non mi sembra, anche questa volta, che il compito sia stato condotto con successo. Molto difficile è la collocazione dei tipi intermedi fra i due tipi canonici estremi del *single-channel* puro (il caso britannico) e del *dual-channel* puro (il caso tedesco).

Contraddittoria risulta poi nel Rapporto la sovrapposizione di questa tipologia con quella dedicata alle forme di consultazione/informazione. Paesi appartenenti al modello Nordico, come la Svezia e la Finlandia, compaiono, ad esempio, nel gruppo *single-channel* per la rappresentanza ma anche in quello della co-determinazione (con la Germania) per quanto attiene agli aspetti di consultazione/informazione. Il che francamente non convince. Molto più chiaro, anche perché non perviene a tipologie, il prospetto che si riferisce alla partecipazione dei lavoratori nei comitati di sorveglianza o nei consigli di amministrazione delle

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?
Gian Primo Cella

note

(1) Il grafico sulla sindacalizzazione in Europa incorre in una significativa inesattezza riguardo al caso italiano. Infatti riporta una densità sindacale di più del 60%, chiaramente includendo nel computo i lavoratori pensionati iscritti alle grandi confederazioni. Senza i pensionati, alla fine degli anni novanta il tasso di sindacalizzazione risulterebbe, in modo più appropriato, fra il 35 e il 40% (see A. Booth et al., 2000, 12).

Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?
Gian Primo Cella

imprese. Le soluzioni adottate nei casi nazionali presentano sfumature significative che vanno dalle esperienze forti come quella centro-europea (tedesca soprattutto ma anche austriaca e olandese) alla assenza di ogni forma di partecipazione istituzionalizzata a questo livello (i casi britannico e italiano). Tale molteplicità di soluzioni a uno dei problemi chiave delle relazioni industriali contemporanee, ovvero la loro trasformazione in chiave partecipativa, la dice lunga sia sulla importanza delle diversi sentieri e tradizioni istituzionali, sia sulle difficoltà a farsi strada delle politiche e delle direttive europee. Ma dice anche molto su quelle che potrebbero essere le vie di cambiamento delle relazioni industriali europee, fatte intravedere in modo ancora debole, ma comunque significativo, dai più dei 600 accordi sui comitati aziendali europei, attuati sull'impulso dato dalla Direttiva 94/45/CE.

È certo che l'esempio più virtuoso di trasformazione delle tradizioni istituzionali nazionali delle relazioni industriali, sotto l'influenza diretta e indiretta delle politiche dell'UE, in una direzione coerente con la realizzazione di relazioni industriali collaborative secondo quanto delineato dall'art. 138 del trattato di Amsterdam, è ritrovabile nel ritorno, inatteso per studiosi e operatori (si veda Grote e Schmitter, 1999), e in contesti nazionali eterogenei, delle pratiche riconducibili sotto l'ampio termine di patti sociali (per l'occupazione, lo sviluppo, il risanamento finanziario, la riforma del Welfare, ecc.). Un ritorno sorprendente, rilevato con efficacia dal Rapporto: « Most Member States are moving towards tripartism, even those with non particular tradition in this field ». Restano esclusi da questo ritorno, o da ogni tentativo di politiche in tal senso, solo due paesi (se si fa eccezione dall'Austria dove la concertazione tripartita è fortemente istituzionalizzata): il caso francese e quello britannico. Il primo, coerente con una tradizione di attori sociali di incerta rappresentatività, di debole contrattazione, di uno stato depositario di ogni « sapere sociale ». Il secondo, nonostante alcuni significativi cambiamenti, ancora caratterizzato dall'abbandono più o meno forzato di quasi ogni pratica contrattuale centralizzata. Ma non sono da escludere anche per questi casi nazionali sviluppi verso direzioni collaborative-concertative di tipo più o meno esplicitamente tripartito.

In fondo, questi patti di collaborazione hanno svelato che è possibile una trasformazione molto significativa dell'azione sindacale e della regolazione contrattuale, senza snaturare i significati più tipici delle relazioni industriali: « The new agreements mark the end of the demands of the past, the new spirit being one of wage restraint, increased labour market flexibility and social security reform, presupposing a change in attitude on the part of the trade unions ».

Questa parte finale, dedicata ai patti sociali, svela bene l'impostazione, le speranze, i limiti, i pregi del Rapporto. È un buon punto di partenza per la riflessione di teorici e pratici (fra gli attori e nelle istituzioni governative) delle relazioni industriali. Ai primi il compito di spiegare la natura e le dinamiche di questo intreccio inconsueto di specificità dei contesti istituzionali nazionali e di convergenze verso relazioni industriali di modello europeo. Ai secondi l'impegno di individuare quelle politiche più adatte a confermare le speranze per un apporto decisivo delle relazioni industriali a una costruzione europea non più segnata da un eccessivo deficit di democrazia e di rappresentanza sociale.

Bibliografia

Biagi (2000), *Il punto debole sono i conflitti nei servizi essenziali*, in *Il Sole-24 Ore*, 20 maggio.

Booth et al. (2001), *What do Unions Do in Europe?*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, <http://www.frdp.org/>.

Bordogna, Cella (1999), *Admission, exclusion, correction: the Changing Role of the State in Industrial Relations*, in *Transfer*, vol. 5, n. 1-2, 14 ss.

Ferner, Hyman (1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford, Blackwell.

Grote, Schmitter (1999) *The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-Effect of European Eco-*

nomic and Monetary Union or Calculated Response to the Absence of European Social Policy, in *Transfer*, vol. 5, n. 1-2, 34 ss.

Kerr, Dunlop, Harbison, Myers (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Locke (1995), *The Transformation of Industrial Relations? A Cross-National Review*, in Wever, Turner, eds., *The Comparative Political Economy of Industrial Relations*, IRRRA, Madison.

North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Le parti sociali a livello comunitario

William Brown (*)

Sommario

1. Introduzione. 2. Le parti sociali a livello comunitario. 3. Obiettivi di politica attiva. 4. Le deboli basi delle parti sociali. 5. Criteri per il successo di una politica delle relazioni industriali a livello europeo.

1. Introduzione.

Lo crescita dell'idea di associazione delle parti sociali è stata una delle più importanti conseguenze dello sviluppo dell'Unione Europea. Quest'ultima assicura alle organizzazioni dei datori ed ai sindacati dei lavoratori un ruolo di primaria importanza nella valorizzazione delle politiche comunitarie in materia di mercato del lavoro. Così facendo, offre la base ad un approccio collettivistico in materia di relazioni del lavoro, in un momento in cui queste ultime sembrano essere messe in discussione in maniera sempre crescente. Tende inoltre a creare una struttura delle associazioni delle parti sociali che si estende ben oltre i singoli paesi, per arrivare ad abbracciare l'Unione Europea nel suo complesso.

La pubblicazione del *Primo Rapporto della Commissione Europea sulle relazioni industriali in Europa* fornisce una sintesi dettagliata dell'evoluzione delle politiche comunitarie in argomento. Essa offre l'opportunità di stimare il loro successo, oltre che di discutere sulle modalità attraverso le quali potrebbero essere sviluppate con profitto in futuro. Le prassi delle relazioni industriali si discostano tra di loro in misura apprezzabile, nell'ambito dei diversi paesi Europei, e tali differenze sono destinate a crescere, una volta che l'Unione Europea si svilupperà fino a ricomprendere i paesi dell'Est. Ha perciò ancora senso sviluppare una politica con struttura ad ampio raggio? Lo avrà mai? Non potrebbe celare un esercizio di job-creation per giuristi ed amministratori, appoggiato dai rappresentanti dei sindacati, nella consapevolezza che il loro peso, nell'ambito delle relazioni industriali interne, sta via via scemando?

Vi sono tre interrogativi che riguardano lo sviluppo di questo tipo di azioni con portata comunitaria, con le quali questo scritto avrà a che fare. È realmente necessaria una politica delle relazioni industriali a livello europeo? Se lo è, quella che si è andata strutturando negli ultimi trent'anni è quella corretta? Ed è ancora valida? Nel porsi queste domande, non ci si può nascondere il fatto che esse suonano ancora più pungenti, sia dal punto di vista politico che da quello analitico, quando vengono poste dalla prospettiva britannica. Ad un approccio politico, come la più grande isola europea, con pallide reminiscenze di una riuscita invasione all'estero, la Gran Bretagna ha uno scetticismo, nei confronti dell'Europa, estremamente radicato. Per coloro che in Gran Bretagna credono nei meriti di un'Europa più unita, il principio di sussidiarietà risulta essenziale. Ogni regolamentazione accentrata che risulti superflua fornisce munizioni agli « euroscettici », e minaccia l'intero progetto europeo. Ad

(*) Traduzione di Flavia Pasquini.

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

un approccio analitico, si può dire che la Gran Bretagna abbia avuto fino a tempi recenti il sistema di relazioni industriali a più veloce deterioramento di tutta Europa, con una drammatica diminuzione del numero delle adesioni alle associazioni sindacali, oltre ad una preoccupante riduzione della contrattazione di settore e della efficacia della contrattazione collettiva. Le forze che hanno determinato questo stato di cose in Gran Bretagna sono per caso al lavoro anche nel resto dell'Unione Europea? Se è così, è possibile che l'edificio dell'associazionismo delle parti sociali in Europa stia diventando come un set hollywoodiano, superficialmente imponente, ma che va perdendo sostegno in maniera sempre crescente da parte di ogni organizzazione datoriale o associazione sindacale dotata di una qualche effettiva rappresentatività a livello industriale?

Il tono della Relazione non è incoraggiante. Come le pubblicazioni governative di tutto il mondo, le sue asserzioni non possono essere accusate di modestia. Nel capitolo relativo alle « Relazioni industriali a livello europeo », al lettore è fornito un resoconto in larga parte acritico sulla nascita di una miriade di relazioni, squadre di lavoro, comitati ed editti. Non si fa un serio tentativo di stimare il loro impatto o di analizzare le loro mancanze, per esempio, presentando dati empirici sul comportamento dei lavoratori o sulle condizioni di lavoro. In maniera ottimista si suggerisce che tutto questo sforzo amministrativo ha contribuito, per una inspiegabile catena di condizionamenti, ai risultati economici largamente positivi in termini di scioperi e di inflazione. Ma questo assunto superficiale non è convincente. Se è vero che i tassi di sciopero sono precipitati clamorosamente in Europa negli ultimi anni, è anche vero che essi sono diminuiti altrettanto drammaticamente nell'intera OECD (DTI 2000). Analogamente, se è vero che in Europa, negli ultimi anni, i salari hanno continuato a salire di pari passo con la produttività, lo stesso è avvenuto anche nella maggior parte dei paesi dell'OECD.

Valutare il successo della politica delle relazioni industriali dell'Unione Europea sulla base delle leggi che sono state approvate e dei comitati che sono stati creati è come giudicare un servizio sanitario sulla base dei medicinali che sono disponibili. I medicinali sono necessari, ma, per certo, non sufficienti a garantire la salute, e una corretta valutazione di una politica sanitaria necessita informazioni sul se e sul come i medicinali a disposizione vengono utilizzati, oltre che sulla pubblica morbilità e percentuale di guarigione. Purtroppo, per questo scritto, discutere sulle prove empiriche relative al mutamento delle relazioni industriali in Europa e sul come gli interventi della Commissione Europea abbiano influenzato questo cambiamento è un compito troppo gravoso (Brown, Deakin, Ryan 1997; Brown, Deakin, Nash, Oxenbridge 2000). Tali osservazioni mirano invece a far chiarezza sui criteri attraverso i quali dovremmo giudicare i tentativi di costruzione di un'istituzione internazionale, che sono descritti nel rapporto. Questi ultimi sono collocati in un più ampio contesto di cambiamento dello scenario economico internazionale. Si sottolinea come, indipendentemente dall'azione dell'Unione Europea, le diverse realtà interne delle relazioni industriali dei vari stati membri si siano nel tempo modificate, e come tutto questo abbia influenzato i ruoli delle parti sociali. La conclusione arriva a concretizzarsi in alcuni commenti di tipo speculativo, in particolare sulla possibilità che l'attività a livello europeo abbia influenzato il sistema delle relazioni industriali in un modo che possa essere considerato coerente con i criteri illustrati in precedenza. È però necessario, in primo luogo, delineare i contorni della storia che il Rapporto racconta.

2. Le parti sociali a livello comunitario.

Considerevoli passi avanti sono stati fatti lungo gli ultimi quarant'anni nello sviluppo di un dialogo sociale a livello europeo. Gli enti a partecipazione delle parti sociali — organizzazioni nazionali dei datori e sindacati dei lavoratori — hanno sviluppato una sempre maggiore influenza all'interno dell'Unione Europea. In particolare, l'UNICE, per i datori, e l'ETUC, per i lavoratori, hanno dimostrato di avere un'influenza sostanziale sulle politiche relative al mercato del lavoro. L'UNICE rappresenta un numero di società che impiegano circa i due terzi della forza lavoro occupata in Europa. L'ETUC rappresenta il 90% degli aderenti ai sindacati, che coprono il 30% degli occupati totali.

I dibattiti sulle associazioni delle parti sociali hanno dato i primi frutti a livello europeo solo negli anni novanta. Lo sviluppo del dialogo tra le parti sociali, principiato con i colloqui di Val Duchesse del 1985, ha posto le basi di una reciproca intesa, che potrebbe essere portata avanti su questioni di una certa rilevanza. Le negoziazioni bipartite hanno in seguito portato

a progressi considerevoli. Le parti sociali possono incorporare le condizioni dei loro accordi in accordi nazionali volontari, oppure possono fare pressioni sulla Commissione perché predisponga obblighi a livello nazionale attraverso l'emanazione di regolamenti. La strada del volontarismo si è rivelata utile nell'introduzione di standard comuni sull'orario di lavoro in agricoltura. La strada legislativa è stata seguita, non sempre agevolmente, in materia di consigli di fabbrica a livello europeo, di congedi parentali, di part-time e di lavoro a termine. Il dialogo sociale non si è rivolto soltanto verso l'interno. Le parti sociali sono state sempre maggiormente coinvolte nel fornire supporto ai Paesi dell'Europa centrale e dell'est candidati ad entrare nell'Unione Europea, in vista di un suo allargamento. Il Rapporto precisa che non si tratta di un compito facile. Le regole della contrattazione collettiva in questi paesi sono quantomeno disomogenee e rudimentali.

A livello settoriale, la cooperazione a livello europeo è di minore importanza. Grazie ad accordi per la loro estensione nella maggior parte dei paesi Europei, la copertura dei contratti collettivi si aggira intorno all'80% degli occupati. Tale copertura è costituita, però, da accordi di tipo settoriale, confinati all'interno dei singoli paesi. L'entusiasmo dei sindacati nella promozione di standard comuni di lavoro a livello settoriale lungo tutta l'Europa non è condiviso dalle organizzazioni datoriali, con le quali contrattano. Cosa potrebbero guadagnare i datori da un collettivismo che supera i confini nazionali, se questo non abbraccia l'intero mercato della produzione? Ma se una contrattazione settoriale a livello europeo non è riuscita a svilupparsi, esiste una ben nutrita lista di comitati consultivi di giunzione a livello settoriale in tutta l'Europa, che si pongono l'obiettivo di favorire la cooperazione sopranazionale. Esistono, attualmente, 25 settori per i quali sono stati costituiti « comitati per il dialogo sociale a livello settoriale ». Tali comitati, insieme alle strutture aventi le medesime funzioni che li hanno preceduti, hanno prodotto, in misura sempre maggiore, testi concertati relativi a specifiche problematiche di settore. La metà di questi sono relativi alla politica industriale in generale, ma i rimanenti sono più operativi, concernendo il miglioramento delle condizioni di lavoro, come ad esempio in materia di orario massimo di lavoro, di sicurezza e di formazione professionale.

Il Rapporto è cauto nelle dichiarazioni su questo tipo di attività settoriale a livello europeo. Dimostra che le parti sociali sono maggiormente disposte ad accettare la proposizione di richieste congiunte a livello governativo, piuttosto che ad accordarsi reciproche concessioni. In effetti, esse si sono atteggiare a gruppi di pressione più che a negoziatori. Le aree sulle quali sembrano maggiormente disposte a farsi mutue concessioni riguardano l'orario di lavoro e le condizioni di lavoro. Nonostante questo progredire abbastanza lento e incostante, il Rapporto ritiene che l'attività settoriale offra ampie potenzialità di sviluppo. Ma la base di tale ottimismo non appare chiara. I risultati affermati nel rapporto sono modesti.

3. Obiettivi di politica attiva.

Perché l'Unione Europea dovrebbe perseguire una politica delle relazioni industriali comune? Ben pochi cittadini delle così meravigliosamente diverse nazioni del nostro continente vedrebbero dei lati positivi nell'uniformità in sé considerata. L'evoluzione in senso democratico, per la maggior parte delle organizzazioni sociali, in questo nuovo secolo, è quella della sussidiarietà — il che significa porre le diverse responsabilità di tipo politico al livello decentrato al quale si trovano nella realtà — che è qualcosa di assolutamente in contrasto con la tendenza all'uniformità. Esistono però due buoni argomenti a favore di una politica comune a livello europeo su particolari aspetti delle relazioni industriali: uno, meno recente, di tipo politico, e un altro, più attuale, di tipo economico. Tali argomentazioni suggeriscono criteri utili a valutare il successo di una politica delle relazioni industriali a livello europeo.

L'argomentazione meno recente, di tipo politico, deriva dalla ragion d'essere dell'intero esperimento europeo. Lo scopo di un'Europa unita era di prevenire le guerre che avevano devastato il continente per secoli. Ma un presupposto essenziale per un'armonia politica duratura sembrerebbe — saggiamente — essere rappresentato da una maggiore unità a livello economico, caratterizzata dalla libera circolazione del lavoro e dei capitali tra i diversi paesi. Questo potrebbe essere raggiunto soltanto sviluppando comuni standard di trattamento minimo per i lavoratori. La posizione dei membri più ricchi della Comunità Europea potrebbe però vacillare, se si venisse a scoprire che la loro posizione predominante è gravemente minata dai membri più poveri. L'utilizzo di standard lavorativi inferiori attra-

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

verso l'esportazione di manodopera sottocosto potrebbe provocare una gara al ribasso di cui nessuno beneficerebbe.

Tale « dimensione sociale » rimane una pietra miliare dell'Unione Europea. La sua interpretazione ha portato a desistere da una continua ricerca di aumento dell'uniformità delle leggi e degli usi tra i diversi stati membri. Pur sempre con un'attenzione particolare all'obiettivo del livellamento del costo del lavoro, l'attenzione si è ora spostata sulla ricerca di risultati comuni, in materia di impiego, che siano ampiamente condivisi, come il garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, l'assicurare che i loro interessi siano rappresentati e il predisporre misure di tutela per i casi di instabilità economica. Questo obiettivo così ampio, volto a difendere e migliorare gli standard europei di lavoro, rimane fondamentale dal punto di vista politico, per di più con una tendenza ad ampliarsi. Esso fornisce un primo criterio attraverso il quale poter giudicare se una politica di raggio europeo sia allo stesso tempo necessaria e sufficiente.

La più recente necessità di tipo economico per una politica comune del mercato del lavoro deriva dalla sempre maggiore vulnerabilità dell'occupazione europea da parte della competizione internazionale. Lungo il decennio che va dal 1984 al 1995 il tasso annuale medio di crescita del GDP a livello mondiale era intorno al 3%. Il tasso medio di crescita delle esportazioni mondiali, però, era più del doppio, attestandosi al 7%. Inoltre, la crescita annuale media dei flussi di investimenti diretti stranieri, riflettendo in larga parte l'aumento del numero delle multinazionali, era ancora due volte maggiore, al 14% (Rodrik 1999). La conseguenza è che in Europa, come nel resto del mondo, una frazione sempre crescente di occupati vede il proprio posto di lavoro esposto alla competizione internazionale. In termini di mercato delle merci, ad esempio, il rapporto tra la spesa totale interna sui prodotti e quella sulle importazioni è cresciuta, per la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, da circa il 10% del 1970 al 40% di oggi. In termini di mercato dei capitali, una parte sempre crescente di lavoratori europei si sta trovando ad essere impiegata da società non europee, senza alcuna radice in Europa e senza alcun obbligo nei confronti delle sue tradizioni istituzionali. Sono queste spinte competitive internazionali, più che ogni premeditata costruzione di tipo istituzionale, a fornire, probabilmente, la migliore spiegazione ai fenomeni a cui si è fatto cenno in precedenza, e per i quali il Rapporto rivendica un qualche ruolo: la recente diminuzione dei tassi di sciopero, e il recente calo dell'inflazione dei salari, sia in Europa che nell'OECD.

Così, un secondo criterio attraverso il quale è possibile valutare se una politica delle relazioni industriali a livello europeo sia necessaria, potrebbe essere quello di verificare se essa sia in grado di aumentare la competitività dell'Europa a livello internazionale, rispetto a quanto potrebbero fare i singoli sforzi degli stati membri. Benché quest'ultimo criterio non appaia necessariamente in conflitto con quello precedente, che tende a difendere e migliorare gli standard di lavoro in Europa, non è sempre facile trovare un punto di incontro tra i due. Ciò significa quanto meno che un obbligo di prevenire una « corsa al ribasso » all'interno dell'Europa deve essere combinato con un obbligo a non essere trascinati in una « corsa al ribasso » in termini di standard di lavoro a livello mondiale.

Forse esiste un terzo criterio attraverso il quale dovremmo giudicare il successo di una politica di tipo europeo in questa materia. Non riguarda né la capacità di sostenere gli standard di lavoro all'interno dell'Europa, né quella di mantenere una competitività internazionale, da parte dell'Europa. Consiste nell'abilità dell'Europa di rimanere in equilibrio tra i due obiettivi. Nel corso della storia, le disuguaglianze economiche a livello mondiale sono state moderate dalle migrazioni economiche. Negli ultimi tempi, però, abbiamo assistito ad una crescente resistenza, all'interno dell'Europa, all'immigrazione dall'estero, fomentata da timori di disoccupazione e di agitazioni razziali. Via via che il capitale diventa sempre più mobile ed effimero, questo accresciuto immobilismo internazionale del lavoro accumula una serie di problemi molto seri, che coinvolgeranno le generazioni future. E non sono solo questi i problemi esterni che avranno origine dall'invidia dei poveri in un mondo sempre maggiormente polarizzato. All'interno dell'Europa, una popolazione che sta rapidamente invecchiando avrà bisogno di una consistente immigrazione, se gli europei hanno interesse a mantenere condizioni di vita dignitose dopo il pensionamento. Tentare di isolare l'Europa dall'immigrazione clandestina si sta rivelando un'impresa vana. L'aumento del numero dei paesi membri dell'Unione Europea renderà tutto ciò impossibile. La sfida, che probabilmente può essere trattata in modo adeguato su base europea, è di riuscire a gestire l'integrazione di un ampio numero di immigrati. È un problema al quale la Commissione Europea ha recentemente dichiarato di volersi dedicare.

Oltre al crescente problema sul se e sul come la liberalizzazione del commercio mondiale dovrebbe essere collegata all'imposizione di standard comuni in materia di lavoro, in questa realtà mutevole, il problema dell'immigrazione costituirà forse un esame per il futuro. I due criteri attraverso i quali dovremmo giudicare il successo della politica europea delle relazioni industriali negli ultimi trent'anni sono la capacità di innalzare gli standard di lavoro all'interno dell'Unione, e allo stesso tempo di mantenere competitività a livello internazionale.

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

4. Le deboli basi delle parti sociali.

Il Rapporto concepisce la costruzione di una politica delle relazioni industriali a livello europeo soprattutto in termini di un dialogo sociale condotto dalle parti sociali. La legittimazione di tali parti sociali deriva dal grado di rappresentatività dei lavoratori e dei datori, e dalla misura in cui partecipano, nell'ambito dei singoli sistemi economici nazionali, alla creazione di una rete protettiva di contratti collettivi. L'aspetto problematico è che, se anche le politiche da loro perseguite stanno mutando, non stanno facendo altrettanto il concetto di rappresentatività e di legittimazione delle parti sociali. Ciò potrebbe essere pericolosamente fuorviante.

Negli ultimi anni, sia le organizzazioni dei datori che i sindacati dei lavoratori hanno subito profonde modificazioni in quasi tutte le nazioni europee. La forza che ha scatenato tali mutamenti è stata l'intensificarsi della concorrenza. L'importanza di questo aspetto, nel particolare settore del commercio e dei servizi, è già stata enfatizzata. Non è, però, meno importante, in quei servizi pubblici che sono tradizionalmente stati lasciati al riparo dalla concorrenza. Questi sono settori all'interno dei quali i sindacati hanno generalmente avuto la possibilità di conquistare una posizione di straordinaria forza. Ma nella maggior parte dei paesi tali settori sono recentemente venuti ad essere esposti alle conseguenze delle ribellioni dei contribuenti. I Governi si sono trovati nella necessità di svenderli, di subappaltare i loro servizi o, quantomeno, di renderli soggetti alle leggi del mercato. Alcuni dei settori a più alta sindacalizzazione, come quello delle telecomunicazioni, dei servizi sanitari, dei trasporti aerei, ferroviari, marittimi, delle miniere, oltre ai governi locali, sono stati sottoposti alle nuove pressioni della concorrenza. L'aumento della concorrenza nel mercato ha contribuito in maniera notevole alla diffusa diminuzione della rappresentatività sindacale, già dal 1980. Come mostra la tabella 1, la diminuzione degli iscritti ai sindacati ha coinvolto tutti i membri dell'Unione Europea, ad esclusione della Scandinavia. La maggioranza ha visto una riduzione degli iscritti di circa un quinto in quindici anni.

Tabella 1: Iscritti alle organizzazioni sindacali in percentuale rispetto al numero totale degli occupati in ogni Stato (dal 1970 al 1995).

Paese	1970	1980	1990	1995
Austria	62	56	46	43
Belgio	45	56	51	53
Danimarca	60	76	71	82
Finlandia	51	70	72	81
Francia	22	17	10	9
Germania (W)	33	36	33	29
Grecia	36	37	34	25
Irlanda	53	57	50	38
Italia	36	49	39	38
Olanda	38	35	25	26
Portogallo	61	61	32	32
Spagna	27	25	11	15
Svezia	68	80	82	83
Gran Bretagna	45	50	39	32

Le parti sociali a livello comunitario*William Brown*

Quantificato con maggiori difficoltà, ma non meno fondamentale, è stato il tramonto del ruolo tradizionale delle organizzazioni datoriali. La contrattazione collettiva di settore, base dell'attività delle organizzazioni dei datori nella maggior parte dei paesi europei, è stata minata sotto molteplici aspetti, perché i direttivi delle singole imprese hanno principiato ad esercitare ampia discrezionalità in materia di salari, mansioni, qualifiche, formazione ed organizzazione del lavoro. A conti fatti, i singoli datori stanno diventando più indipendenti sia delle singole organizzazioni datoriali, che degli stessi sindacati. In alcuni settori questo avviene perché immergersi nella concorrenza internazionale sta riducendo la capacità delle organizzazioni nazionali dei datori di esercitare un controllo all'interno del proprio originario mercato. In altri, invece, perché la presenza crescente di multinazionali sta riducendo il collegamento dei datori ad un dato paese o alle sue tradizionali consuetudini. In altri settori ancora, perché la ritirata dei datori pubblici sta disgregando la contrattazione collettiva consolidata. I datori di tutta Europa, in misura e ad una velocità variabile, si stanno spingendo verso una contrattazione aziendale di fatto, o verso una totale assenza di contrattazione.

Le organizzazioni datoriali a livello settoriale non stanno nemmeno ricevendo appoggio da parte dell'UE. Come chiarisce il Rapporto, i datori non hanno interesse ad agevolare una contrattazione collettiva di settore a livello europeo, anche se molti sindacati potrebbero fare pressioni in questo senso (Keller 2000). Non che questi ultimi siano ciechi nei confronti di come si stanno muovendo le rispettive controparti datoriali negli altri Paesi Europei. Al contrario, le azioni sindacali a favore dell'occupazione all'interno dei singoli settori stanno aumentando, così come, allo stesso tempo, sta aumentando la loro diffusione in un sempre maggior numero di paesi dell'Unione, insieme agli sforzi per arrivare ad una sempre più ampia diffusione delle azioni rivelatesi più efficaci (Arrowsmith, Sisson 2000). Il fatto è che i datori non vedono benefici nel coinvolgere giuristi e sindacati in tale processo.

Una conseguenza della debolezza dei sindacati e della minore organizzazione dei datori è il mutamento della contrattazione collettiva. Ancora, in misura diversa nei diversi paesi, mostra la tendenza a divenire maggiormente soggetta alla discrezionalità dei singoli datori. Come dimostra la riduzione del numero degli scioperi, sta anche divenendo molto meno aspra. I sindacati, in caso di necessità, sono molto più propensi, rispetto ad un decennio fa, a tentare un approccio collaborativo alla contrattazione collettiva, in particolare su problemi quali la protezione dell'occupazione e l'innovazione tecnologica. L'attenzione si è spostata dalla contrattazione a livello settoriale alla consultazione a livello aziendale. È stata avanzata l'ipotesi che l'appartenenza all'Unione Monetaria Europea abbia accresciuto tale tendenza perché i mercati del lavoro devono ora sopportare maggiori istanze di adeguamento, rispetto a quando i singoli sistemi monetari nazionali avevano una maggiore indipendenza (Kauppinen, Pochet 2000).

Per moltissimi lavoratori non è soltanto la diffusione dei sindacati che è diminuita, ma anche la rilevanza della contrattazione collettiva. Le loro condizioni di lavoro e i loro diritti potrebbero ora essere assicurati più dalla legge che dall'azione diretta dei sindacati. Per molti, mentre i sindacati sarebbero in grado di offrire una fonte di assicurazione individuale e di sostegno, sia la rilevanza che l'effettività della contrattazione collettiva di tipo tradizionale potrebbe essere messa in discussione. La crisi a livello europeo, derivata dai blocchi stradali contro l'aumento dei carburanti, nel settembre 2000, ha dimostrato che le dimostrazioni passeggere dei « trasportatori » sono divenute indicatori del cambiamento in atto molto più precisi di quanto lo sia la tradizionale azione a livello industriale dei sindacati. Tutto ciò non fa altro che fomentare i dubbi sulla legittimazione e sull'effettività di quelle che vengono considerate « parti sociali ». Possiamo continuare a fare affidamento sulle associazioni delle parti sociali quando le parti sociali sono così mutate? La crescita del numero di accordi settoriali sostanzialmente disapplicati dovrebbe ingenerare dubbi riguardo alla rappresentatività delle organizzazioni datoriali. I sindacati possono vantarsi di rappresentare non più del 30 % dei lavoratori europei occupati, e hanno un'influenza sempre minore nella vita lavorativa degli iscritti. Il Rapporto avrebbe dato maggiore fiducia se avesse dimostrato di tenere conto di questi indici problematici. Per come stanno le cose, il Rapporto osserva che la Corte Europea, recentemente, ha avuto da ridire sul fatto che il coinvolgimento delle parti sociali, apparentemente, non prevede il coinvolgimento anche del Parlamento Europeo. È questo un problema comune ai governi di molti singoli stati. Diverrà qualcosa di più di un semplice motivo di discussione, se la tanto ricercata rappresentatività delle parti sociali continuerà ad essere erosa, mentre continuerà contemporaneamente ad aumentare quella del Parlamento Europeo.

5. Criteri per il successo di una politica delle relazioni industriali a livello europeo.

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

Ma torniamo ai due criteri attraverso i quali avevamo suggerito di giudicare il successo di una politica delle relazioni industriali a livello europeo: innalzare gli standard di lavoro all'interno, e mantenere competitività a livello internazionale. Fino a che punto sono stati raggiunti?

La raccolta dei risultati ottenuti nel tentativo innalzare gli standard di lavoro all'interno dell'Unione Europea è molto difficoltosa, così come lo è la prova degli stessi, perché non è semplice misurare tali dati (Millward, Bryson, Forth 2000). Ma guardando a come si stanno comportando i datori di lavoro — esattamente al contrario rispetto a quanto prevede la legge — ci sono stati rilevanti progressi su molti fronti. Alcuni di questi — un'evidente parità di trattamento tra uomo e donna, oltre alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro — non hanno un adeguato riconoscimento all'interno del Rapporto, perché hanno avuto origine più dalle prime direttive e dal Trattato istitutivo, che dai più recenti processi di associazionismo delle parti sociali. Ma come risultato più o meno diretto dell'azione dell'Unione Europea, peraltro esteso alla maggior parte dei lavoratori (anche se siamo ancora molto lontani dal loro numero totale), si è avuta una diminuzione delle discriminazioni sessuali sui luoghi di lavoro; i tempi di lavoro dei lavoratori part-time e di quelli a tempo determinato sono migliorati; la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro è migliorata; i lavoratori sono maggiormente tutelati quando lavorano lontano dal luogo di residenza, sono più informati e più spesso consultati; il sindacalismo, infine, in molti paesi è sopravvissuto molto meglio di quanto si poteva ipotizzare. In Gran Bretagna, ad esempio, circa un terzo delle circa 100.000 doglianze individuali e delle circa 700.000 istanze individuali, sulle quali sono stati chiamati a pronunciarsi gli uffici di conciliazione durante il 2000, sono state proposte a tutela di diritti introdotti da parte dell'UE. Sempre in Gran Bretagna, è stato forte il contributo dell'UE a quello che appare come un cambiamento di rotta dell'atteggiamento dimostrato a favore della consultazione con i datori negli ultimi anni '90. Il mercato del lavoro Europeo costituisce ancora un luogo ostile per molti lavoratori, e gran parte della legislazione vigente è del tutto ignorata dai datori, ma risulterebbe un luogo ancora meno ospitale, in mancanza delle innovazioni legislative comunitarie. I risultati sono parziali ma abbastanza significativi. L'Europa sta preparando davvero il terreno per l'introduzione di standard di trattamento comune.

In quale misura l'attività dell'Unione Europea sta aiutando l'Europa a guadagnare competitività? Dieci anni fa si è assistito ad una serie di accesi dibattiti, tra i diversi governi nazionali, in relazione all'incidenza delle misure di tutela dei lavoratori adottate a livello comunitario sulla perdita di competitività dell'Europa (OECD 1999). L'obiettivo deve essere aumentare la flessibilità del lavoro o la stabilità del posto di lavoro? L'analisi del problema approntata lo scorso anno dall'OECD ha arginato le dispute, sottolineando che la legislazione protettiva in materia di lavoro non ha avuto un effetto globale sui livelli occupazionali in Europa. Ora il dibattito è più sottile, e si incentra sulla differenziazione tra le tutele in materia di lavoro che inibiscono l'innovazione e quelle che, al contrario, incoraggiano gli investimenti nella formazione e la predisposizione al cambiamento. L'ILO ha osservato che la contrattazione collettiva sta divenendo un mezzo fondamentale nel facilitare l'accettazione di quel genere di flessibilità che è in grado di aumentare la competitività internazionale, senza, d'altra parte, intaccare gli standard di trattamento minimo in materia di lavoro (ILO 1999). Attraverso la valorizzazione della partecipazione dei lavoratori, dell'educazione scolastica e della formazione professionale, l'influenza della Commissione Europea sta facendo venire alla luce il concetto di competitività realizzato attraverso l'alta produttività, piuttosto che tramite l'applicazione di standard molto bassi di trattamento dei lavoratori.

Esistono, quindi, le basi per poter asserire che la politica delle relazioni industriali a livello europeo stia raggiungendo buoni risultati, se si prendono in considerazione i due parametri del miglioramento degli standard di trattamento all'interno e della competitività all'esterno. E anche il complicato processo per cui queste politiche possono rivelare un lato positivo. Il dibattito, sostanzialmente mai interrotto, in materia di standard di lavoro e di competitività, nel quale sono coinvolte le parti sociali dei paesi dell'Unione Europea, sta dimostrando di essere un veicolo molto potente di crescita e di miglioramento internazionale (Teague 2000). Anche se la prova rimane ancora problematica, sembra di poter affermare che il difficile dilemma dal quale questo scritto aveva preso le mosse riserva responsi favorevoli. Una

Le parti sociali a livello comunitario
William Brown

politica delle relazioni industriali a livello europeo è necessaria, ha avuto dei risultati di una certa rilevanza, e continuerà ad avere importanza in futuro. Le associazioni delle parti sociali a livello europeo si stanno sviluppando come la nuova strada della contrattazione collettiva.

Bibliografia

-
- Arrowsmith, Sisson** (2000), *The Implications of Internationalisation of Competition and Regulation for Decentralisation within European Industrial Relations Systems*, in Proceedings, IIRA 12° Congresso Mondiale.
- Brown, Deakin, Nash, Oxenbridge** (2000), *The Employment Contract: from Collective Procedures to Individual Rights*, in *BJIR*, 38, 4 ss.
- Brown, Deakin, Ryan** (1997), *The Effects of British Industrial Relations Legislation, 1979-97*, in *National Institute Economic Review*, 161 ss.
- Commissione Europea** (2000), *Industrial Relations in Europe 2000*, Luxembourg: Comunità Europea.
- DTI (2000), *Labour Market Trends*, Londra.
- ILO, (1999) *Negotiating Flexibility*, 1999.
- Kauppinen, Pochet** (2000), *Globalisation, EMU and Industrial Relations in the European Union*, in Proceedings, IIRA 12° Congresso Mondiale.
- Keller**, (2000), *The Emergence of regional Systems of Employment Relations: The Case of the European Union*, in Proceedings, IIRA 12° Congresso Mondiale.
- Millward, Bryson, Forth** (2000), *All Change at Work?*, London, Routledge.
- OECD**, (1999), *Employment Outlook*.
- Rodrik** (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, in Washington D.C.: Overseas Development Council.
- Teague**, (2000), *Macro-economic Constraints, Social Learning and Pay Bargaining in Europe*, in *BJIR*, 38, 3 ss.

Salari e orari di lavoro

Carlo Dell'Aringa

Sommario

1. Premessa. 2. I salari. 3. Gli orari di lavoro. 4. Conclusioni.

1. Premessa.

I miei primi commenti riguardano la natura del Rapporto. Essa è essenzialmente di carattere descrittivo. Infatti, solo in alcuni sporadici casi, il Rapporto offre una interpretazione dei “fatti chiave” che vengono presentati e anche in questi casi non elabora una propria interpretazione, ma piuttosto fa un resoconto dei risultati di ricerche condotte in altre sedi.

Il Rapporto, va riconosciuto, si basa su un materiale di informazione statistica molto ricco, che viene a sua volta utilizzato per elaborare confronti fra i diversi paesi, confronti che risultano di notevole interesse. Certamente non tutti gli argomenti vengono trattati con la stessa abbondanza di dati statistici: alcuni argomenti sono stati sacrificati a vantaggio di altri e, credo, una scelta doveva essere comunque fatta, se non altro per ragioni di spazio. I futuri Rapporti avranno la possibilità di ritornare su alcuni dei problemi che, per ora, risultano un po' trascurati.

Nelle pagine che seguono, la discussione riguarderà solo alcuni dei punti sviluppati nel Rapporto. I commenti si limiteranno ai punti che vengono ritenuti di maggiore interesse, dal punto di vista della attualità dei contenuti. Pochi accenni infine, saranno dedicati ai temi che richiedono una analisi empirica più approfondita. La presente nota viene distinta in due parti, una sui salari e una sugli orari di lavoro.

1. I salari.

Il primo argomento riguarda i *diversi metodi di remunerazione del lavoro*. Una lista, indicativa ma molto utile, viene presentata. I salari possono essere determinati attraverso:

- a) la legge che prevede livelli minimi sotto cui non si può scendere;
- b) la contrattazione collettiva;
- c) un contratto individuale di lavoro;
- d) la partecipazione ai profitti e ai risultati aziendali.

Su questo punto il rapporto non dice praticamente altro. Rimane la legittima curiosità di sapere come questi metodi vengono utilizzati (e in che combinazione) nei vari Paesi.

La dispersione delle retribuzioni e i differenziali salariali.

Sono presentate alcune tabelle che descrivono i differenziali salariali e la dispersione di salari nei vari Paesi. Per quanto i differenziali salariali siano distinti per settore, livello di istruzione, tipo di occupazione, l'informazione statistica presentata non è sufficiente per

Salari e orari di lavoro
Carlo Dell'Aringa

dare un quadro soddisfacente delle caratteristiche di fenomeni osservati nei vari Paesi. Inoltre nessun tentativo di spiegazione dei differenziali e della dispersione dei salari viene effettuato.

Il nesso fra salari-produttività-prezzi.

Questa parte e la seguente sulla contrattazione collettiva nell'Unione Monetaria, sviluppa la cosiddetta "macroeconomia" dei salari. L'informazione statistica di base è molto adatta a descrivere gli sviluppi più importanti delle variabili considerate e i risultati delle precedenti ricerche sull'argomento sono anch'essi ben riassunti. Su questo importante argomento torneremo alla fine del presente paragrafo.

I salari e l'occupazione.

Vengono discussi due aspetti del recente dibattito sulla flessibilità. Il primo è relativo ai sistemi di partecipazione finanziaria ai risultati aziendali da parte dei lavoratori. Questi sistemi garantiscono una certa flessibilità dei salari nel corso del ciclo economico. Se la partecipazione finanziaria ha dato buona prova di sé negli anni recenti, ciò è dovuto anche al ruolo attivo giocato in questo campo dagli attori sociali. Due Rapporti completi sono stati redatti su questo argomenti negli ultimi dieci anni, per conto della stessa Commissione. Il "Pepper Report" del 1991 e il "Pepper II" del 1996. A questo proposito il Consiglio ha adottato una raccomandazione il cui scopo non era solo quello di incoraggiare le forme di partecipazione finanziaria, ma anche di garantire un certo livello di armonizzazione delle pratiche di questo tipo, seguite nei vari Paesi europei. La partecipazione finanziaria viene indicata nel Rapporto non solo come strumento di flessibilità salariale, ma anche come un elemento importante della gestione delle risorse umane, tesa a migliorare le motivazioni e il "commitment" dei lavoratori dell'azienda. I commenti, contenuti nel Rapporto e riferiti a questo importante problema, sono certamente corretti ma soffrono di eccessiva generalità e semplicità. Essi sono utili per informare un pubblico molto vasto su questo tema, ma di per sé aggiungono ben poco a ciò che i lettori appena un po' più informati conoscono già da tempo.

Il secondo aspetto della flessibilità dei salari è strettamente legato al fenomeno della dispersione salariale. Questa dispersione (cioè il grado di disuguaglianza complessivo) è certamente minore, mediamente, nei Paesi Europei che non negli Stati Uniti e secondo alcuni commentatori, questa differenza sta all'origine della maggior disoccupazione presente in Europa, soprattutto fra la manodopera meno qualificata.

Infatti esistono buoni motivi per ritenere che la maggior disuguaglianza che caratterizza gli Stati Uniti, combinata con reti protettive sociali molto meno generose, dovrebbe garantire minori livelli di disoccupazione. Ma il Rapporto ci ricorda, giustamente, che la ricerca condotta in questo campo è ancora lontana dall'aver raggiunto risultati definitivi, ragion per cui è del tutto prematuro, se non altro, sostenere che la flessibilità nella forma di maggior disuguaglianza delle retribuzioni, possa essere considerata come la "panacea" per il male della disoccupazione e la mancanza di lavoro. L'osservazione è giusta e l'argomento è convincente, ma uno si sarebbe aspettato un ragionamento più articolato e più efficaci distinzioni. Un'analisi più sofisticata è infatti richiesta se si vogliono raggiungere valide conclusioni in termini di politiche del lavoro. Valga un esempio per tutti. In diversi Paesi Europei i contributi sociali pagati dalle imprese sono stati ridotti per i lavoratori meno qualificati, quelli a bassi salari, in modo da allargare i differenziali di costo del lavoro e ricreare, con riferimento all'intero costo, qualche cosa di simile agli ampi differenziali retributivi esistenti negli U.S.A.

Quale è stato l'effetto di questa misura nei paesi in cui questa è stata adottata? È aumentata la domanda di lavoro non qualificato? Almeno una rassegna dei lavori empirici condotti su questo argomento sarebbe stata utile al lettore del Rapporto.

La contrattazione collettiva e il differenziale salariale di genere.

La questione principale su questo argomento è la seguente: in che modo le differenze strutturali che riguardano la posizione di uomini e donne nel mercato del lavoro, influenzano il loro differenziale salariale? Stando ai risultati delle ricerche empiriche che si sono basate sui dati raccolti dall'Eurostat con la "Structure of Earnings Survey", i fattori strutturali più importanti a favore degli uomini sembrano essere i seguenti: 1) l'età più elevata; 2) maggiore esperienza di lavoro; 3) miglior tipo di occupazione e 4) più elevato livello di istruzione. Un fattore che sta alla base di tutte queste differenze strutturali è

costituito dal modo in cui le responsabilità familiari sono diverse fra uomini e donne. Questo tema è stato affrontato nel corso della elaborazione della strategia Europea per l'occupazione secondo la quale il rafforzamento delle pari opportunità è diventato uno dei quattro pilastri. Le direttive europee del 1999 sull'occupazione invitano tutti gli Stati membri a prendere iniziative valide per promuovere paga uguale per lavoro uguale oppure per un lavoro di valore uguale e per diminuire in ogni caso i differenziali retributivi fra uomini e donne.

Il Rapporto, poi, riassume i risultati di un recente studio condotto dalla "Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro", secondo il quale il differenziale salariale in genere tende a crescere in assenza sia di leggi sui salari minimi sia di contrattazione collettiva. I sistemi di contrattazione decentrati e quelli condotti a livello individuale, sembrano produrre effetti discriminatori a danno delle donne. In secondo luogo, il differenziale in genere può essere ridotto in quelle imprese dove le retribuzioni vengono definite o sulla base di sistemi di "job evaluation" o attraverso descrizioni dettagliate dei contenuti dei posti di lavoro, effettuate sulla base di criteri il più possibile oggettivi. La contrattazione collettiva, inoltre, può migliorare sensibilmente l'accesso delle donne a certi posti di lavoro, gli avanzamenti di carriera e l'accesso ai programmi di qualificazione professionale.

Infine un campo molto importante di possibile intervento consiste nel tentare di riconciliare il lavoro con gli impegni di famiglia. Servizi per i bambini e le persone anziane, periodi di permessi dal lavoro, lavori part-time, rappresentano i tre tipi di intervento maggiormente seguiti su questo terreno.

Dopo questa lunga discussione dei vari strumenti che possono essere messi in campo per ridurre la discriminazione di genere, il lettore del Rapporto si aspetterebbe di conoscere qualche cosa sugli effetti che questi interventi producono in pratica.

Esiste una valutazione dell'efficacia relativa di queste misure? Vi è poi un'importante distinzione da fare: alcuni degli interventi richiamati sopra agiscono dal lato della domanda di lavoro femminile attraverso l'imposizione di vincoli e divieti ai datori di lavoro, attuali e potenziali, mentre altri strumenti agiscono dal lato dell'offerta di lavoro femminile cercando di migliorare il capitale umano delle lavoratrici e di aumentare, più in generale, il loro potenziale produttivo. Un'analisi empirica dei meriti e dei demeriti di queste diverse tipologie di interventi sarebbe molto interessante.

I salari e l'allargamento dell'Unione a Paesi terzi

Le differenze nei salari medi fra i Paesi dell'Unione Europea e i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (CEEC) rappresentano uno dei principali problemi da affrontare nel contesto del dibattito sull'allargamento della Comunità Europea verso Est. Il Rapporto presenta una informazione statistica molto interessante e mostra qual'è il divario di salario fra le due Aree Continentali. Le differenze, in media, sono enormi. In Ungheria, per esempio, i salari orari lordi sono solo un quarto dei salari medi degli operai di Belgio, Gran Bretagna e Germania. I bassi salari della CEEC sono ascrivibili ad una serie di fattori che sono ben descritti nel Rapporto. In termini generali si può dire che i bassi salari riflettono corrispondenti bassi livelli di produttività. Per questo motivo, alla fine, i paesi della CEEC godono di un vantaggio competitivo molto limitato in quanto i loro costi del lavoro unitari non sono molto più bassi che negli altri paesi più sviluppati e, inoltre, questo debole vantaggio può essere facilmente e velocemente eroso se in futuro gli aumenti salariali non saranno compensati da un rapido sviluppo della produttività.

I paesi CEEC si trovano ora nelle stesse condizioni in cui si trovavano alcuni Paesi Europei all'inizio del processo di Unificazione Europea e cioè in una posizione arretrata rispetto ai livelli medi di salari e produttività.

Proprio guardando all'esperienza passata, viene naturale porsi l'interrogativo se il processo di convergenza abbia avuto luogo o meno. Il Rapporto presenta dati statistici su questo "catching up" degli ultimi 20 anni e conferma alcune cose. Per esempio per la Grecia, la Spagna e il Portogallo che partivano da livelli particolarmente bassi negli anni '70, il recupero verso la media Europea è stato piuttosto lento. Spagna e Portogallo in particolare, hanno fatto qualche progresso in questa direzione, ma il processo di recupero è ancora ben lontano dall'essere concluso. Questa esperienza può essere utile per capire cosa potrebbe succedere ai Paesi dell'Est nel caso di allargamento della Comunità. I vantaggi saranno senz'altro rilevanti, ma il recupero sarà, con tutta probabilità altrettanto lento.

Salari e orari di lavoro
Carlo Dell'Aringa

I salari e la "macroeconomia" della Comunità Europea

Ritorniamo all'argomento che è centrale a tutto il capitolo sui salari e cioè al ruolo della contrattazione collettiva nell'Unione Monetaria.

Il Rapporto descrive molto bene le sfide cui gli atti sociali, nel processo di determinazione dei salari, si trovano di fronte, per la costruzione dell'Unione Monetaria. Innanzitutto è cruciale che i partners sociali determinano aumenti salariali che non mettano a rischio la stabilità dei prezzi perché in tal caso forzerebbero la Banca Centrale Europea a mettere in atto una politica restrittiva che danneggerebbe la occupazione. In secondo luogo, al livello di ogni singolo Stato membro, i partners sociali devono abituarsi al fatto che i tassi di cambio non possono più essere utilizzati per compensare eventuali differenze nei tassi nazionali di inflazione. Ora eventuali differenze nella dinamica dei salari e del costo del lavoro avrebbero effetti diretti e immediati sul grado di competitività quindi sui livelli di attività produttiva e di occupazione dei singoli paesi.

Recentemente, il riconoscimento della responsabilità dei partners sociali per garantire un "mix" bilanciato di politiche macroeconomiche (politica monetaria, politica fiscale, politiche dei redditi) ha condotto ad alcune importanti conseguenze. Il Patto per l'occupazione in Europa, lanciato nel giugno 1999 dal Consiglio Europeo di Colonia, ha riconosciuto il ruolo fondamentale dei partners sociali e ha istituzionalizzato il "dialogo macroeconomico", al quale partecipano il Consiglio stesso, la Commissione, la Banca Centrale Europea e i partners sociali. Questo "dialogo macroeconomico" non va inteso come una politica dei redditi condotta a livello Europeo. È molto meno, e questo preciso limite è riconosciuto dal Rapporto stesso in quanto corrisponde a una precisa posizione politica presa a livello comunitario.

Tuttavia alcune linee guida (non vincolanti) sono state prese a livello comunitario. Nel 1998 il Consiglio Europeo ha adottato una linea guida di politica economica di carattere abbastanza generale, che ha invitato gli Stati membri a concludere accordi salariali nel rispetto di quattro semplici regole.

- 1) gli aumenti dei salari nominali devono essere compatibili con la stabilità dei prezzi;
- 2) gli aumenti dei salari reali devono salvaguardare la convenienza ad effettuare investimenti che creano posti di lavoro;
- 3) gli accordi salariali devono tener conto delle differenze di produttività che esistono fra diversi lavoratori, e diverse aree geografiche;
- 4) fenomeni di rincorsa salariale vanno assolutamente evitati.

Questi principi assomigliano alle raccomandazioni di politiche salariali che sono contenuti nei libri di testo elementari.

Tuttavia è importante che il Consiglio abbia sottolineato il ruolo dei salari come meccanismo di aggiustamento. Per usare le stesse parole del Consiglio: "Nell'EMU i salari devono svolgere un ruolo importante per garantire i necessari aggiustamenti di fronte ai diversi avvenimenti economici, soprattutto nei casi in cui questi avvenimenti assumono le caratteristiche di disturbi specifici a singoli Paesi dell'Unione e che richiedono pertanto un elevato grado di flessibilità nel processo di formazione delle retribuzioni". Questa affermazione è forte, in quanto sembra escludere la necessità di un forte coordinamento, a livello Comunitario, delle politiche salariali seguite nei vari paesi. Queste ultime devono soprattutto rispondere ad esigenze proprio dei singoli Paesi.

Certamente la contrattazione collettiva è destinata a subire un processo di "Europeizzazione", ma questo è limitato a specifiche circostanze e solo per raggiungere specifici risultati. Questo è il caso, ad esempio, delle imprese multinazionali dove i partners sociali guardano continuamente oltre i confini nazionali, per vedere cosa succede altrove e per adottare soluzioni concordate e soddisfacente per una serie di Paesi.

Un altro esempio, ricordato nel Rapporto, è quello che fa riferimento alla iniziativa chiamata "Down", presa congiuntamente dalle federazioni sindacali di Belgio, Germania, Lussemburgo e Olanda. In una dichiarazione congiunta, datata settembre 1991, questi sindacati decisero di redigere un documento contenente i principi generali di politiche salariali che essi si sarebbero impegnati a seguire nelle rispettive trattative nazionali.

Il coordinamento delle politiche salariali fra Paesi, è chiaramente un obiettivo dei sindacati. La Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC) ha adottato una risoluzione in cui propone alle organizzazioni datoriali UNICE e CEEP di aprire le discussioni sui contenuti e le regole da dare a un sistema di relazioni industriali da fondare a livello Europeo. La risoluzione sviluppa anche il concetto di contrattazione collettiva coordinata al fine di evitare il "social dumping" all'interno dell'Unione Monetaria, che condurrebbe ad una

maggior disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Il Rapporto non dice nulla circa la reazione delle organizzazioni imprenditoriali a questa proposta. Forse un accenno in questo senso, sarebbe stato utile.

È noto che le associazioni di imprenditori privati non condividono l'obiettivo sindacale di una politica salariale condotta a livello europeo. Questa posizione si spiega facilmente. L'Unione Monetaria ha automaticamente prodotto un decentramento dei sistemi di contrattazione collettiva, che sono attualmente in vigore nei vari Paesi. Si prenda ad esempio i negoziati che hanno luogo a livello nazionale-settoriale, in Germania, in Italia e in altri paesi.

Questi negoziati devono fare i conti, ora, con vincoli molto più stringenti che in passato, in quanto se essi arrivano a determinare aumenti dei costi, in un dato Paese, gli effetti in termini di perdita di competitività e di occupazione saranno ben maggiori che in passato. In termini più tecnici si può dire che la nascita dell'unione Monetaria ha aumentato l'elasticità della domanda di lavoro con cui i sindacati devono fare i conti quanto presentano le richieste di aumenti retributivi a livello nazionale. Per i sindacati l'Unione Monetaria comporta "per se" un peggioramento del "trade-off" fra (più alti) salari e (più bassa) domanda di lavoro, e, in definitiva, a un deterioramento del loro potere contrattuale.

Si capisce in questo modo perché le organizzazioni degli imprenditori non vogliano aumentare il potere della controparte sindacale attraverso l'istituzione di un tavolo negoziale a livello Europeo.

La questione comunque è un'altra e cioè capire quale sia la soluzione migliore al fine di realizzare al meglio l'interesse generale, vale a dire, in termini concreti, cosa è meglio fare per raggiungere gli obiettivi macroeconomici di piena occupazione e di stabilità dei prezzi. La teoria economica sembra suggerire che un sistema decentrato di relazioni industriali presenta molti e indubbi vantaggi. Questo non esclude che qualche forma di coordinamento a livello più elevato, non sia auspicabile in determinate circostanze. Anzi in alcune circostanze, ad esempio quelle in cui si sviluppano fenomeni di imitazione di rincorse salariali, un sistema centralizzato può persino essere migliore di un sistema de-centralizzato. Un sistema fortemente coordinato dal centro può essere la risposta migliore a "shocks" esogeni e ci si può chiedere se l'attuale turbolenza dei mercati, soprattutto quello del petrolio e dell'energia in generale non giustifichi il ricorso ad un sistema di questo tipo. Questo è un altro di quegli argomenti che, al pari di altri, richiedono ulteriore riflessione.

3. Gli orari di lavoro.

Il capitolo sugli orari affronta i seguenti argomenti:

Il concetto di orario di lavoro sta cambiando

Questo è un punto di partenza molto interessante. Il Rapporto mette bene in luce come ai tempi in cui la maggioranza della forza lavoro lavorava sulla base di orari uniformi, l'obbligo lavorativo consisteva innanzitutto nell'essere presente sul posto di lavoro e non tanto nel garantire determinati risultati della propria attività (il sistema di pagamento "a cottimo" era un'eccezione piuttosto che la regola). Col passare del tempo, per una crescente proporzione della forza lavoro, il tempo di lavoro è diventato sempre meno preciso e persino difficile da misurare: questo vale ad esempio per i dirigenti, i ricercatori, i giornalisti ecc. ecc. La lista si sta progressivamente allungando, e in futuro la remunerazione del lavoro sarà sempre più legata alla "performance" piuttosto che al tempo speso sul posto di lavoro.

Le tendenze emergenti nei diversi Paesi della Comunità Europea

L'orario di lavoro settimanale, in media, è diminuito molto poco negli anni recenti e anche questa leggera diminuzione è dovuta ad effetti di composizione della forza lavoro occupata (la struttura, per sesso e per settori, degli orari di lavoro, è cambiata nel corso del tempo). Naturalmente ciò che vale per i livelli medi, non vale allo stesso modo per tutti i Paesi. Nei Paesi in cui gli orari di lavoro sono sottoposti a vincoli di legge e/o di contratto, gli stessi orari di lavoro non sono molto diversi fra i diversi tipi di lavoratori. In altri Paesi, come ad esempio l'Inghilterra, dove la regolazione degli orari è meno forte, questi ultimi presentano differenze consistenti fra i diversi gruppi di lavoratori.

L'orario di lavoro è stato oggetto di contrattazione collettiva in molti Paesi europei. I contratti collettivi, in genere, hanno fissato regole e principi generali e gli orari effettivi sono

Salari e orari di lavoro
Carlo Dell'Aringa

stati fissati con negoziati locali a livello di singola impresa. Anche alcune iniziative legislative hanno svolto un ruolo importante in questo campo. L'esempio più noto è costituito dall'orario di 35 ore alla settimana fissato con legge in Francia qualche anno fa. È lecito chiedersi quali siano stati gli effetti di questa legislazione in Francia, ma il Rapporto non fa alcun commento e non presenta nessuna evidenza empirica al riguardo.

Molti accordi sindacali hanno riguardato l'orario a tempo parziale. Il caso più noto è rappresentato dall'Olanda. Gli attori sociali hanno svolto un ruolo chiave a questo riguardo. Nel 1998 in Olanda due terzi delle donne e un uomo su sei, lavoravano meno di 35 ore alla settimana. Un aspetto molto interessante del modo in cui il "part-time" viene regolato in Olanda sta nel diritto che i singoli lavoratori hanno di cambiare il loro orario di lavoro, sia in aumento che in diminuzione (rispettando comunque alcune condizioni importanti). Molti degli accordi locali, a livello di azienda, conclusi in Olanda prevedono che i singoli lavoratori possano negoziare direttamente con l'azienda, l'orario di lavoro che risponde meglio alle loro esigenze. Si deve proprio riconoscere che i partners sociali in Olanda hanno costruito un sistema degli orari di lavoro che si avvicina molto a quel concetto di "Revolution du temps choisi" che J. Delors aveva teorizzato anni addietro.

La tendenza verso la flessibilità degli orari di lavoro

È in corso un dibattito molto acceso fra i partners sociali sull'uso dell'orario straordinario. Il Rapporto è esso stesso alquanto critico sull'uso di questo strumento che in genere viene attivato al fine di ottenere flessibilità dell'orario di lavoro:

"Gli orari lunghi - dice il Rapporto - possono essere attraenti da un certo punto di vista, ma sono nocivi dal punto di vista degli equilibri della vita familiare". Nonostante ciò, le ore di lavoro straordinario sono tuttora ben presenti nella realtà di Paesi Europei. Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento, purtroppo, al lontano 1995. Essi comunque mostrano che il 32 per cento degli uomini e il 18 per cento delle donne che lavorano a tempo pieno, ricevono retribuzioni aggiuntive per aver effettuato ore di straordinario. Il Rapporto ricorda che la Direttiva sul lavoro straordinario prevede un massimo di 48 ore di lavoro alla settimana (incluse quelle di straordinario). La Direttiva deve essere considerata come un punto di riferimento di carattere generale, che deve guidare la legislazione dei Paesi membri. Ciascun Paese, poi, fissa i propri limiti sull'orario di lavoro e sulle ore di straordinario e i limiti sono fissati sia attraverso la legislazione sia attraverso la contrattazione collettiva. Su questo punto sarebbe stato interessante andare più in profondità, nel Rapporto stesso. In particolare sorge spontanea la domanda se questi tipi diversi di regolazione dell'orario di lavoro abbiano prodotto anche risultati diversi sull'orario di fatto lavorato effettivamente dai lavoratori, nonché sulla distribuzione dell'orario fra i diversi tipi di lavoratori.

Infatti l'orario di lavoro rappresenta un campo in cui, sia le norme (di legge e di contratto), sia le decisioni individuali dei singoli lavoratori giocano un ruolo importante. Interessante sarebbe sapere come hanno interagito questi ruoli nei diversi contesti nazionali.

Nel Rapporto vengono poi esaminate altre forme di flessibilità dell'orario di lavoro che trovano applicazione negli Stati membri. Un modo alquanto tradizionale di organizzare il tempo di lavoro è quello di fare ricorso al sistema della turnazione, il quale permette di tener distinto e separato il problema dell'orario di lavoro dei lavoratori dall'orario di funzionamento degli impianti e degli uffici. Il ricorso ai turni permette di ridurre i costi fissi unitari. I costi del lavoro unitari potrebbero invece crescere, perché i turni sono pagati di più, ma questo maggior costo potrebbe essere più che compensato dalla riduzione ottenuta sul fronte dei costi fissi.

Un'altra modalità di aumentare la flessibilità degli orari è quello di rendere variabile lo stesso orario di lavoro. La variabilità dell'orario permette di far fronte alle variazioni, previste o meno, della domanda di beni e servizi nel corso della settimana, oppure del mese o anche dell'anno (nel caso si tratti di attività stagionali). In caso di orario variabile, esso in genere si muove fra un minimo ed un massimo. Al contempo si garantisce che la media rispetti lo standard pattuito. Il vantaggio per l'impresa è quello di evitare di pagare (all'occorrenza) ore di lavoro straordinario. L'esempio estremo di lavoro flessibile è quello che va sotto il nome di contratto "a chiamata". L'utilizzo di questo istituto ha dato luogo a polemiche e a discussioni accese sul problema della sicurezza sul lavoro. Questo è perlomeno il parere espresso nel Rapporto. Sebbene il Rapporto descriva molto bene queste diverse tipologie di flessibilità dell'orario, sarebbe stato molto utile disporre di qualche informazione in più sul grado di diffusione di queste diverse pratiche nei vari Paesi Europei.

*La durata della vita lavorativa***Salari e orari di lavoro**
Carlo Dell'Aringa

Una documentazione statistica di un certo interesse viene presentata a proposito di un aspetto degli orari che sta diventando sempre più di attualità. Il Rapporto presenta delle stime sulla lunghezza della vita lavorativa misurata in numero di ore lavorate. La vita lavorativa aspettata va da 70 mila ore in Belgio e in Italia a più di 90 mila ore in Gran Bretagna e Irlanda. La legislazione e la contrattazione collettiva intervengono spesso, direttamente e indirettamente, su questo importante aspetto dell'occupazione.

Un obiettivo è quello di liberare progressivamente tempo per attività diverso dal lavoro, come ad esempio l'attività familiare, la formazione, o altro. L'accordo quadro sui permessi per ragioni familiari, concluso a livello Europeo tra sindacati e associazioni imprenditoriali, è un classico esempio di misure di questo tipo. La durata della vita lavorativa può essere anche ridotta attraverso pensionamenti anticipati. Questo strumento è stato ampiamente utilizzato nel passato (al fine di creare maggiore occupazione), ma lo è sempre di meno a causa degli elevati costi economici che esso comporta. Si sa infatti che, a causa delle attuali tendenze demografiche, la popolazione invecchia e ormai in diversi paesi diminuisce il rapporto fra popolazione che lavora e popolazione in pensione.

Una soluzione che la Comunità ha spesso adottato è quella del pensionamento flessibile. Con questo istituto i lavoratori occupati hanno la possibilità di arrivare alla pensione riducendo gradualmente il numero di ore lavorate.

La conclusione del Rapporto su questo argomento degli orari non è molto incoraggiante. In fatti, sebbene questi schemi di flessibilità siano ormai diffusi, i loro effetti in termini di maggior partecipazione delle persone anziane alla forza lavoro, sono stati alquanto modesti in molti paesi. Molto pochi sono stati coloro che hanno utilizzato queste forme di pensionamento graduale. Il Rapporto non cerca di dare una spiegazione dello scarso successo di queste misure. E rimane lo curiosità di saperlo.

Orario di lavoro e "performance" economica

La riduzione dell'orario di lavoro produce qualche effetto sui livelli di occupazione e disoccupazione? La risposta del Rapporto a queste domanda fondamentale è simile alla conclusione raggiunta da molti studi condotti su questa materia. Mentre gli effetti sull'occupazione possono essere considerati positivi secondo alcuni modelli teorici, le condizioni restrittive che questi modelli impongono per osservare gli effetti positivi, sono talmente poco realistiche che questi effetti positivi rimangono, appunto, più teorici che pratici.

Le rassegne dei lavori empirici condotto su questo argomento sembrano suggerire che una riduzione generalizzata e uniforme degli orari di lavoro va contro sia le convenienze economiche delle imprese, sia le preferenze di gran parte dei lavoratori. Queste rassegne indicano anche che le preferenze dei lavoratori, in tema di orario di lavoro, sono fra loro molto differenziate. Rigide regole sugli orari di lavoro, sia che esse siano imposte dall'esterno oppure all'interno delle imprese, producono in genere effetti negativi sulla produttività. Questa è la conclusione del Rapporto che forse avrebbe richiesto qualche sostegno empirico maggiore e più valido.

4. Conclusioni.

L'impressione generale che si ricava dalla lettura del Rapporto è che i vari argomenti avrebbero dovuto essere trattati con una ricchezza maggiore sia di informazione statistica che di strumenti di analisi interpretativa. In futuro il Rapporto (questo è il suggerimento) dovrebbe affrontare un numero inferiore di argomenti e trattarli in modo più diffuso e approfondito. Questo per la parte tematica e monografica del Rapporto. Questa parte potrebbe essere preceduta da una iniziale che illustri l'evoluzione congiunturale dei sistemi di relazioni industriali attraverso la predisposizione di una serie di indicatori economici, sociali e istituzionali. Le due parti dovrebbero essere tenute distinte: una dovrebbe affrontare temi di breve periodo, mentre l'altra dovrebbe andare in profondità su temi strutturali, di più lungo periodo.

Sindacati in Europa: quando presenza e influenza non coincidono

Tito Boeri (*)

Sommario

1. Introduzione. 2. I sindacati in Europa.

1. Introduzione.

Il primo Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni industriali manca, principalmente, di un'analisi che mostri come in Europa, la sindacalizzazione dei lavoratori si stia modificando. In molti paesi europei si è assistito, negli ultimi venti anni, ad un rapido crollo delle iscrizioni, ma il declino nella *presenza* organizzata, spesso, non vieta ai sindacati di avere una certa *influenza* sulle politiche economiche, principalmente sui temi cruciali per i lavoratori, ossia le pensioni, l'assicurazione contro la disoccupazione e la protezione dell'impiego. In alcuni Stati, principalmente in quelli dell'Europa meridionale e continentale, si osservano dinamiche divergenti tra le tendenze di tesseramento (i lavoratori sindacalizzati) e la copertura contrattuale (la percentuale di lavoratori coperti da contratti collettivi). Con il tempo nei sindacati è aumentato il numero membri non attivi, riflettendo (ed essendo esso stesso un determinante importante de) la crescente attenzione dimostrata da questi verso le riforme dello stato sociale e del sistema delle pensioni.

2. I sindacati in Europa.

Il grafico 1 mostra la media pesata dei tassi di sindacalizzazione nei paesi dell'Unione Europea, avutosi negli ultimi quaranta anni. I dati sono tratti dal lavoro eseguito da due studiosi della materia sindacale, Bernhard Ebbinghaus e Jelle Visser (Bernhard e Visser 2000). La struttura a campana indica che il tesseramento, dopo il picco del 1978, è tarato su i livelli registrati nel dopoguerra. Vanno, in ogni modo, colte le differenze esistenti tra i vari paesi dell'Unione Europea, nonostante sia evidente un declino del tasso di sindacalizzazione. La variazione, che attraversa i paesi, nei tassi dell'insieme degli iscritti al sindacato può essere apprezzata guardando la linea superiore e quella inferiore (che offrono una minor o maggior deviazione standard dalla media): l'ampiezza dell'area tra le due curve fornisce un'immagine della crescente dispersione del movimento sindacale nell'Unione Europea. A guardar meglio (grafico 2), si può osservare che nei cosiddetti *Ghed countries*, i paesi in cui i sindacati svolgono un ruolo importante nella determinazione del sistema delle indennità ai disoccupati (principalmente Danimarca, Svezia e, nel recente passato, Belgio, l'Olanda, Finlandia e Norvegia) i tassi di sindacalizzazione sono stati, negli ultimi venti anni o stazionari, o addirittura sono aumentati. La partecipazione dei sindacati nel funzionamento delle indennità per la disoccupazione sembrerebbe aver evitato, il declino del

(*) La traduzione del saggio, presentato dall'A. in lingua inglese, è di Lucia Mangiarelli.

**Sindacati in Europa:
quando presenza
e influenza
non coincidono**
Tito Boeri

tesseramento, osservato dovunque in parallelo con l'aumento della disoccupazione in Europa.

La diminuzione del tesseramento, come sopra rilevato, non è stata associata alla riduzione dell'influenza sindacale nella determinazione dei salari e delle politiche economiche. Il grafico 3 mostra il cosiddetto tasso di « *excess coverage* », ossia di eccesso di copertura (terminologia dell'OECD), ottenuto dalla differenza tra il tasso di sindacalizzazione e la percentuale di forza lavoro coperta dal contratto collettivo. Nei paesi come la Francia, l'eccesso di copertura può raggiungere anche l'80%. Significativamente tutti i paesi in cui si registrarono alti tassi d'eccesso di copertura nel 1980 — con l'eccezione della Spagna e del Portogallo, dove l'incremento del tesseramento è stato associato alla loro « democratizzazione » e al loro ingresso nell'Unione Europea — hanno avuto un aumento della forza lavoro non sindacalizzata, protetta, tuttavia, da contratti collettivi.

Una ancor più gran diminuzione del tesseramento si registra che porta a pensare nei paesi in cui la differenza tra copertura ed associazione è particolarmente ampia. Ciò ai possibili effetti di *crowding-out* associati all'estensione amministrativa dei contratti collettivi al segmento di forza lavoro non sindacalizzata. (Alcuni problemi di comportamento opportunistico e altre possibili spiegazioni fornite per gli andamenti osservati nell'associazione sindacale sono discussi in modo esaustivo in Boeri, Brugiavini e Calmfors 2001).

Anche l'estensione amministrativa della copertura dei contratti collettivi e di norme, che portano i sindacati ad essere presenti ben oltre la loro effettiva rappresentatività (la frazione dei lavoratori che sono membri di queste organizzazioni), tendono ad aumentare i comportamenti opportunistici. In altre parole, i lavoratori hanno meno incentivi a pagare i contributi sindacali e ad essere parte attiva di queste organizzazioni, poiché, in ogni modo, essi ottengono, lo stesso gli aumenti di paga negoziati dai sindacati. Il contrarsi del tesseramento non è meno costoso in termini di strategie sindacali, questi ultimi sempre meno rappresentativi di interessi differenti, e quindi si trovano con un minor numero di persone al loro seguito.

Molti studiosi ritengono indispensabile rivedere la normativa in materia di "influenza" sindacale. La soluzione al problema della disoccupazione "regionale" in Europa va di pari passo come quella della riduzione del cosiddetto « eccesso di copertura » sindacale. È evidente il persistere di grandi differenziali di disoccupazione locale nei paesi dove un accordo salariale regionale è ostacolato dalla estensione alle aree di alta disoccupazione della copertura degli accordi salariali raggiunti dove questa è, al contrario, bassa. Spero che il prossimo Rapporto sulle Relazioni Industriali della Commissione Europea terrà conto di questi problemi.

Bibliografia

Boeri, Brugiavini, Calmfors (2001) (eds.), *Trade Unions in the 21st Century: A Report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti*, Oxford University Press.

Ebbinghaus, Visser (2000), *Trade Union in Western Europe since 1945*, London: McMillan.

**Sindacati in Europa:
quando presenza
e influenza
non coincidono**
Tito Boeri

Grafico 1

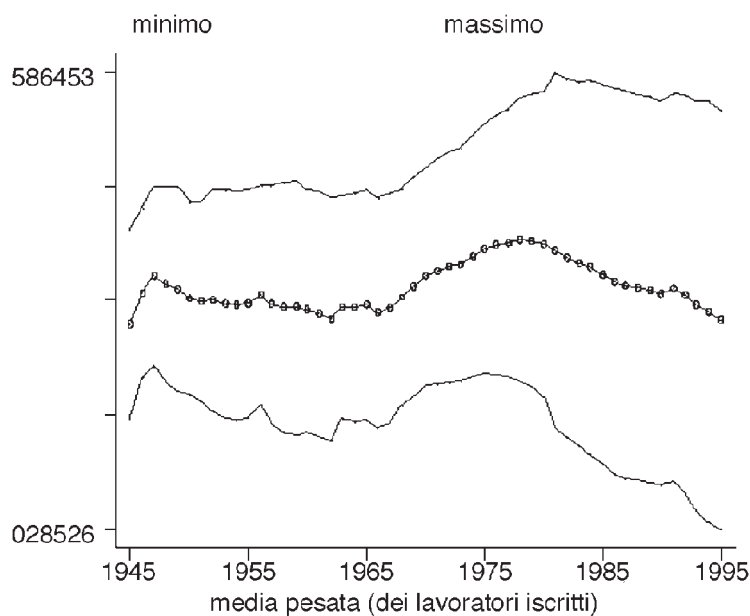


Grafico 2

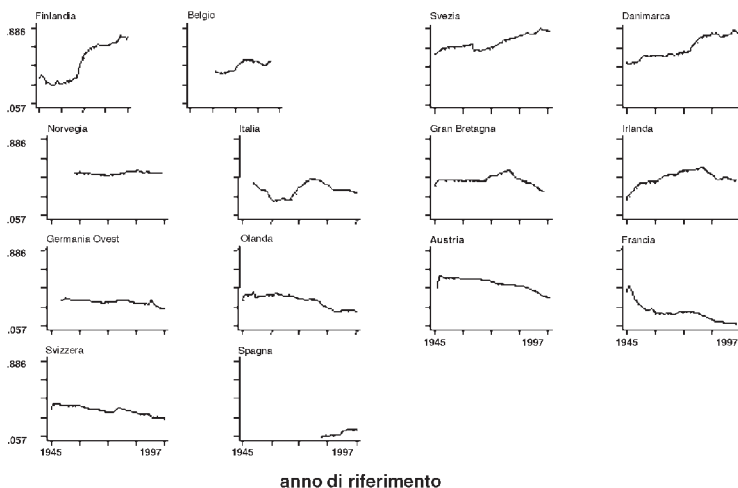
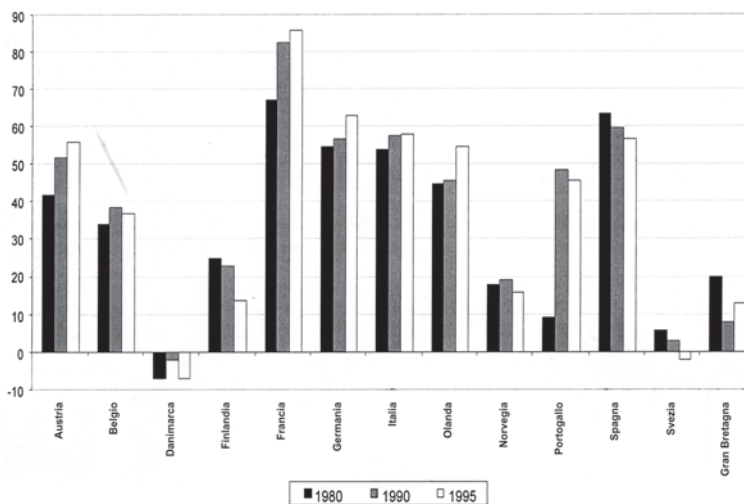


Grafico 3



Un sistema di relazioni industriali europeo?

Jacques Rojot (*)

Sommario

1. Introduzione. **2.** Il ruolo lasciato dall'Unione Europea ai sistemi nazionali di relazioni industriali **3.** Convergenza o divergenza dei sistemi nazionali? **4.** La possibile irrilevanza del dibattito in un contesto più ampio di quello europeo **5.** Conclusioni.

1. Introduzione.

Le questioni fondamentali riguardo l'esistenza di un sistema di relazioni industriali europeo possono essere riferite a tre aspetti generali, l'uno legato all'altro, che rappresentano allo stesso tempo, tre modi differenti di impostare l'argomento in esame.

Si tratta di chiedersi, innanzitutto, quale sia attualmente il ruolo lasciato dall'Unione Europea ai singoli sistemi nazionali di relazioni industriali. In secondo luogo, se questi sistemi nazionali stiano sviluppando caratteristiche via via sempre più simili oppure differenti. In terzo luogo, se questi stessi sistemi nazionali stiano perdendo d'importanza in relazione all'emergere di una dimensione europea.

2. Il ruolo lasciato dall'Unione Europea ai sistemi nazionali di relazioni industriali.

La questione in merito al ruolo lasciato dall'Unione Europea ai sistemi nazionali di relazioni industriali può essere riformulata chiedendosi se esistono ancora sistemi nazionali di relazioni industriali ben strutturati. La risposta che è stata data è inequivocabilmente positiva. Un insieme di fattori, alcuni dei quali facilmente osservabili, sottolineano questa innegabile verità. Qualsiasi cosa ciò significhi, e molti sono i dibattiti al riguardo, restano comunque palesi le differenti culture degli Stati europei e le influenze a livello nazionale che queste diversità implicano sui comportamenti e sugli atteggiamenti individuali e collettivi. Le differenze del diritto del lavoro potrebbero, da sole, essere l'oggetto di una ininterrotta serie di dibattiti tra gli studiosi. A tal proposito due esempi, basati su elementi fondamentali per le relazioni industriali, possono essere sufficienti, dal punto di vista normativo e da quello sostanziale, ad illustrare la situazione. Da un lato, si colloca l'importanza garantita dalla legge come opposto al diritto di produzione giurisprudenziale e alla contrattazione collettiva tra le parti sociali. La Francia, il Belgio e il Regno Unito rappresentano tre distinte posizioni emblematiche. Dall'altro, si può considerare la disciplina di legge dello sciopero, che può essere considerato o come un diritto costituzionalmente garantito, liberamente esercitato dai lavoratori in Francia, al quale non possono rinunciare nemmeno volendo, oppure come una prerogativa dei Sindacati, che in Germania richiede il voto favorevole di tre/quarti dei membri.

(*) La traduzione è di Cinzia De Luca.

Un sistema di relazioni industriali europeo?

Jacques Rojot

A queste preliminari differenze è possibile aggiungerne altre, la cui evidenza empirica è rilevante. Basti pensare che i differenti sistemi nazionali offrono schemi di contrattazione collettiva diversi. Ciò significa che nei differenti Stati membri le parti sociali interagiscono a diversi livelli privilegiati come, per esempio, il livello interconfederale (Francia), nazionale di categoria (Francia e Belgio), regionale (Germania), locale (Italia in alcuni casi), aziendale, di stabilimento o addirittura d'ufficio (Regno Unito). Più in particolare si può dire che ogni sistema nazionale fa riferimento ad una combinazione di elementi tratti da ciascun livello. Differenze a livello di interazione si rispecchiano nelle differenze delle varie tipologie di contrattazione, in cui la classica divisione teorica tra conflitti d'interessi e conflitti di diritti o tra tipologie di contrattazione obbligatorie, facoltative o vietate sono empiricamente adattate in maniera molto differente da Stato a Stato.

Si aggiunga poi che nei vari Stati predominano procedure di rappresentanza del lavoratore fortemente disomogenee. Perfino gli sforzi compiuti per cercare di definire solo alcuni di questi modelli, in maniera tale da articolare organicamente il problema nell'ambito della Società Europa, non sono del tutto soddisfacenti. I cosiddetti sistemi di rappresentanza « dualistici » possono assumere differenti strutture, così come pure i cosiddetti sistemi di rappresentanza a « canale unico ». Uno *shop steward* inglese certamente non è paragonabile ad un rappresentante dei lavoratori francese, né si può confondere il consiglio di fabbrica tedesco con il comitato d'impresa belga, distinto anche da un rappresentante olandese e da un'associazione sindacale italiana. Si può concordare con quella parte della dottrina che sostiene che la schematizzazione in modelli può alcune volte essere veramente fuorviante nel momento in cui in maniera artificiosa disaggregano o al contrario raggruppano eccessivamente i vari concetti. *Mitbestimmung* è un sistema unico, ma tale è anche il comitato d'impresa olandese e i suoi poteri, e, se poniamo accurata attenzione a quest'ultimo, ogni sistema nazionale di rappresentanza dei lavoratori è radicato negli usi, nei costumi e nell'evoluzione del Paese. Data la rilevanza delle differenze, che vanno ben oltre le definizioni dei concetti legali, che devono necessariamente includere le realtà nazionali, ci si potrebbe ragionevolmente chiedere se per esempio « *collective bargaining* », « *négociation collective* » o « *negociacion colectiva* » sono effettivamente espressioni equivalenti o se in realtà non includono realtà tanto differenti che sarebbe fuorviante usarle come sinonimi.

Un'altra questione, alla quale si accennerà solo brevemente, riguarda la considerazione che gli attuali sistemi nazionali sono il risultato di una lunga e separata evoluzione, influenzata da un insieme di fattori sociali, economici e politici. La struttura dei sindacati è stata influenzata da questa evoluzione, così come lo sono state le associazioni degli imprenditori. L'evidenza gioca diversamente anche sulle suddivisioni geografiche e/o settoriali. Predominano le associazioni regionali, nazionali o locali. A livello settoriale (per esempio), le differenze tra i vari Stati possono rendere le associazioni di un determinato settore d'industria indipendenti, essendo divise in diverse componenti, raggruppate con altri settori, o unite con altre associazioni influenti. A livello aziendale la modalità di sindacalizzazione ha principalmente le origini di una sindacalizzazione di mestiere o d'industria, con tutte le innumerevoli conseguenze che sono implicite nel modello di organizzazione, di struttura, di nomina dei funzionari e dei rappresentanti e di relazioni con il management. Un altro risultato dell'evoluzione a cui si faceva riferimento è rappresentato dal fatto che le ideologie sul lavoro mutano profondamente tra le associazioni: dal troskyismo all'assoziazionismo d'affari, dal marxismo al socialismo rivoluzionario al sindacalismo anarchico, alla socialdemocrazia, al riformismo e così via. I vincoli con i partiti politici, che, sebbene siano molto legati alle ideologie, a volte le trascendono, portano le varie associazioni sindacali a perseguire una strada differente per raggiungere obiettivi simili.

Se, da un lato, le ideologie dei sindacati sono spesso il tema centrale dell'attenzione degli studiosi delle relazioni industriali, dall'altro, le ideologie dei manager e dei datori di lavoro sono analizzate meno frequentemente, non perché possano essere considerate di minor importanza. Tra queste ideologie, è possibile scorgere profonde divergenze nella storia: per esempio, si passa dalla volontà di provvedere ad una lenta integrazione della classe lavoratrice nella classe media ad una attività volta ad opporre le autorità tradizionali contro un proletariato pericoloso e poco controllato. Per concludere, si aggiunga anche un accenno al peso e al potere differente del movimento sindacale nei vari contesti nazionali.

Un buon indice, seppur incompleto, lungi dall'essere sufficiente per elaborare un giudizio pieno, ma interessante per stimare alcune caratteristiche di questi fattori, è il tasso di organizzazione dei lavoratori. Data la complessità del problema, fonti differenti giungono a

stime differenti, che variano sensibilmente da Stato a Stato, da un minimo del 7/8% in Francia, ad un massimo del 70% circa in alcuni altri Paesi dell'Unione Europea.

Si può aggiungere, inoltre, che è stata avanzata un'argomentazione teorica per cercare di annullare il valore della testimonianza empirica a vantaggio di un effetto residuale più potente delle profonde influenze degli Stati membri nell'ambito dell'Unione Europea. L'argomentazione si basa sulla considerazione che perfino nei vari sistemi nazionali è possibile trovare più differenze che elementi di unità tra i vari fattori. Sebbene l'argomentazione sia interessante, essa, tuttavia, presenta dei punti di debolezza, perché rimane circoscritta al punto di partenza. Sicuramente possono sussistere differenze, ma queste si basano su di un sistema nazionale coerente e riconosciuto la cui esistenza e sopravvivenza nel tempo è testimoniata dalla storia, e in cui si possono sottolineare alcuni effetti sociali tra fattori tra loro connessi, come il sistema formativo e retributivo.

Inoltre un'altra argomentazione teorica può essere opposta a quella appena esposta: la teoria dei sistemi ci dimostra che ogni sistema può essere articolato in altri sottosistemi, che non necessariamente devono essere identici.

Un sistema di relazioni industriali europeo?
Jacques Rojot

3. Convergenza o divergenza di sistemi nazionali?

Un'altra questione interessante è collegata alla prima. Stabilito che i sistemi nazionali continuano ad essere il fattore dominante delle relazioni industriali nell'Unione Europea, ci si chiede come questi si stiano evolvendo. Il dibattito, generalmente, è stato articolato in termini di convergenza o divergenza sotto l'influenza del progetto di realizzazione del disegno europeo. Il discorso non è ancora ben chiaro e rimane caratterizzato dagli stessi problemi di un decennio fa.

Già nel 1960 un gruppo di importanti economisti e di studiosi di relazioni industriali avevano orientato il dibattito verso l'ipotesi di un'inevitabile convergenza delle principali caratteristiche degli Stati industrializzati, inclusi i loro sistemi nazionali di relazioni industriali. Un importante studio successivo giunse, circa quindici anni dopo, ad attenuare le conclusioni raggiunte e a riformularle secondo un criterio di maggiore generalizzazione.

Parte della dottrina evidenzia alcuni elementi di convergenza. Da un lato, il decentramento della contrattazione collettiva e la sua diffusione, dall'altro, l'esistenza in alcuni Stati membri di patti sociali e di patti per l'occupazione. Il dibattito è giunto ad affermare anche l'esistenza di un tasso di convergenza di copertura dagli accordi collettivi. Tuttavia, si registrano talune eccezioni rispetto a questa tendenza. È doveroso sottolineare che non tutti gli Stati hanno concluso patti sociali di successo e che la diffusione della contrattazione in alcuni casi non è ancora così ampia.

Tuttavia, prima di giungere a definire quale tendenza si stia affermando, bisogna evidenziare che possono essere sviluppate due argomentazioni teoriche opposte e contraddittorie, l'una contro e l'altra a favore o a sfavore della convergenza o della divergenza. Da un lato, da un punto di vista neo-istituzionalistico, forti pressioni provenienti dalle organizzazioni e dirette verso l'Unione Europea e altre provenienti dagli *stakeholders* verso le organizzazioni stesse, costringeranno le aziende ad adottare almeno apparentemente, e per questo suscitando molto clamore, ciò che il loro ambiente considera quali buone pratiche politicamente corrette, ispirate a uno spirito europeo, al fine di dimostrare l'esistenza di organizzazioni utili e meritevoli di sostegno pubblico, contratti governativi, concessioni di istituzioni europee e così via.

Queste pratiche porteranno inevitabilmente a un certo grado di convergenza, in un primo momento solo formale e successivamente sempre più sostanziale. Viceversa, la teoria delle scelte strategiche, consiglia che ci si può attendere che forti pressioni esterne, che agiscono sull'intero sistema mondiale (come, per esempio, la globalizzazione) faranno crescere la competitività e causeranno anche l'aumento dell'importanza delle scelte strategiche per le imprese, che si adatteranno usando i loro fattori maggiormente competitivi e investendo su di loro.

Dunque, risulterà aumentata la varietà tra e nei modelli di utilizzo dei fattori produttivi e ciò, di conseguenza, farà aumentare la divergenza.

Questa divergenza teorica non è sostenuta da testimonianze empiriche, dal momento che non sono emersi modelli pratici emergenti. La critica teorica appena sottolineata ben illustra la controversia inerente alla divergenza e alla convergenza. La complessità della questione

Un sistema di relazioni industriali europeo?

Jacques Rojot

e l'alto numero di fattori coinvolti non permettono di evidenziare una chiara tendenza emergente.

Il decentramento della contrattazione collettiva, per esempio, operante in un gran numero di Stati Europei, può essere interpretato come un orientamento verso la convergenza, che si manifesta attraverso il diffondersi di un simile modello opposto ad accordi nazionali e di settore più centralizzati. È un fattore di divergenza se gli elementi di maggior informalità, negli Stati membri in cui l'influenza del lavoro è in declino, sono presi in considerazione.

La flessibilità nell'orario di lavoro, ma anche in altre aree come, per esempio, i contratti di lavoro e il sistema retributivo, si sta diffondendo anche nell'Unione Europea e può essere considerata un altro esempio di convergenza.

La flessibilità può essere classificata in quattro gruppi Flessibilità quantitativa esterna: include lavoro temporaneo, contratti a breve termine, *part-time*, *call contract*, *hours contract*, lunghi periodi di prova prima dell'assunzione, *job sharing*, uso rilevante di schemi finanziati dal governo per l'integrazione di giovani tra la forza lavoro. Esternalizzazione: comprende subappalto, lavoro a domicilio, ricorso al lavoro autonomo, strategie di acquisto e non di produzione delle componenti, l'uso sul posto di lavoratori autonomi o il ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo. Flessibilità numerica interna: comprende l'introduzione di orario variabile e flessibile, nuovi modelli di turnazione del lavoro, inclusi il maggior ricorso al lavoro notturno e allo straordinario, lavoro week-end, durata annuale del lavoro per meglio adattare il ciclo produttivo e modulare il volume di manodopera, utilizzato secondo le domande, mantenendo costante il costo del lavoro. Flessibilità funzionale: multi *skilling*, *paying for consultancy*, abolizione delle barriere fra le categorie, formazione *on-the-job*, organizzazione delle risorse umane, previsione della manodopera necessaria, miglioramento dell'adattabilità dei lavoratori al cambiamento e alla polivalenza.

L'orario di lavoro è un eccellente strumento di flessibilità, che è stata classificata in tre categorie: in relazione ad esso; Programmazione flessibile del lavoro durante il giorno, la settimana, l'anno; *flexitime*, periodi di riposo giornaliero, settimane lavorative compresse, turni orari, annualizzazione dell'orario di lavoro, pianificazione dei congedi annuali, turni di lavoro, fine settimana lavorativi, *shop opening hours*; più variabile nel corso della vita: media dell'età di passaggio dalla scuola al lavoro, congedi parentali, sabbatici e formativi, età pensionabile, programmazione del pensionamento.

Per gli aspetti appena analizzati, la flessibilità risulta essere un concetto complesso, presente in Stati differenti sotto differenti aspetti e ciò la rende più un fattore di convergenza che di divergenza. La migliore conclusione raggiungibile potrebbe essere, come è stato indicato prima, che ci sono fattori che portano a sviluppare l'idea di una tendenza convergente, nell'ambito di una tendenza opposta di divergenza. Ciò dimostra come sia difficile definire la tendenza verso cui il sistema di relazioni industriali si stia evolvendo. In altre parole, esiste molta confusione circa la questione, che, pertanto, rimarrà aperta fino a quando non si svilupperanno campi di studio più vasti e più rappresentativi.

4. La possibile irrilevanza del dibattito in un contesto più ampio di quello europeo.

Un'argomentazione può essere proposta: qualunque siano le caratteristiche peculiari che i sistemi nazionali stiano assumendo e qualunque grado di convergenza/divergenza si stia realizzando tra essi, queste problematiche sono ininfluenti, dal momento che i sistemi nazionali presto perderanno importanza e saranno lasciati liberi di trattare questioni di secondario interesse, dato che un sistema nazionale europeo inesperto presto li spingerà in un contesto confuso. In altre parole, le caratteristiche salienti del sistema di relazioni industriali rimarranno significative solo a livello europeo. La questione si focalizza sulla possibilità di origine di un sistema internazionale europeo di relazioni industriali.

Il dibattito è controverso. Parte della dottrina considera questo sistema di relazioni industriali europeo come una realtà già esistente, che avrà solo da guadagnare in futuro e che quotidianamente procede verso la sua affermazione. Altri dubitano fortemente perfino della sua potenziale esistenza e le sue possibilità in futuro. Allo scopo di avere un quadro più completo della questione, è probabilmente conveniente risalire alle origini.

A tal proposito, la dottrina a cui si sta facendo riferimento rimanda al concetto di sistema di relazioni industriali elaborato da Dunlop, che costituì l'originale concettualizzazione della nozione di relazioni industriali come un soggetto integrato di studi. Per Dunlop, e per le successive elaborazioni sul tema, un sistema di relazioni industriali è un sistema aperto, che

interagisce specialmente con il sistema politico e con quello economico. Consiste in un insieme di elementi, tra loro legati e che interagiscono. Essi includono in particolare contesti tecnici, mercato e potere o status delle parti, una ideologia comune, che lega i sistemi ad un insieme di attori.

Il dibattito circa l'esistenza di una ideologia comune ha già suscitato numerosi commenti; ma possono essere dimostrati entrambi i modi e non si può definire una tendenza determinata. Il problema è stato dibattuto già 25 anni fa e sembra non aver avuto progressi significativi. Tuttavia, è a livello degli attori che la questione è più critica. I tre tipi di attori nella concezione di Dunlop erano lo Stato, il Governo e le sue articolazioni, i lavoratori e le loro associazioni, i datori e loro associazioni.

Capire se l'Unione Europea costituisce un'entità politica autonoma, e la sua natura, è un problema da lasciare agli studiosi politici, che tra l'altro sono molto divisi sul punto. Ci limiteremo a notare che qualunque sia il concetto di scienza politica e in qualsiasi modo sia considerato il rappresentante dell'attore « Stato » in un esecutivo *multi headed* come può essere il Consiglio, esso può essere considerato senza dubbio un attore molto rilevante. Il passaggio da un concetto puramente economico, incluso nei trattati originari dell'Unione Europea volti a definire, da una parte, un'importante decisione unica, raggiungendo l'obiettivo prefissato, e dall'altro, con una politica sociale europea.

A testimonianza si portano due esempi semplici e ovvi. Da un lato, c'è il principio di sussidiarietà, stabilito dal trattato di Maastricht, che limita le aree di competenza di ciò che potrebbe essere l'attore Stato a livello di Unione Europea. Dall'altro lato, esiste il capitolo sociale, del trattato di Amsterdam, che stabilisce che alcuni argomenti sono espressamente esclusi dalla prerogative di azione della Comunità, come le paghe, il diritto di associazione, di sciopero, o di serrata, che sono comprese nell'essenza delle relazioni industriali.

Quando i datori di lavoro e i lavoratori e gli attori delle loro organizzazioni sono messi in evidenza, la situazione difficilmente è più promettente. Non ci sono associazioni datoriali vere e proprie o sindacati a livello internazionale, nel senso di attori di un sistema di relazioni industriali. Ci sono, invece, organizzazioni, UNICE, ETUC, impegnate in un dialogo sociale. Tuttavia, in nessun modo essi hanno le caratteristiche di movimenti *labor*. Sono piccole organizzazioni limitate nella dimensione e nel potere, con mandati limitati per la loro consistenza.

Non ci sono, per esempio, meccanismi di rafforzamento obbligatorio a livello locale di un possibile accordo collettivo europeo che possono raggiungere e, come è stato notato, non è previsto niente di ciò nel trattato di Amsterdam.

Inoltre, UNICE, la parte datoriale a questo livello, ha fermamente resistito alla sua ingerenza nelle materie relative alle relazioni industriali, accettando nel campo sociale competenze marginali e per evitare problemi peggiori, sotto la minaccia della promulgazione di direttive e regolamenti comunitari. Questa strategia è perseguita ampiamente.

Infine, la questione dovrebbe essere sollevata; infatti, come la direttiva dei CAE suggerisce, sta emergendo un attore sociale rilevante a livello europeo, che può essere incoraggiato dall'esistenza di questi Comitati nell'ambito delle imprese multinazionali. Un argomento frequentemente avanzato ritiene che uno dei principali ruoli dei CAE, il cui potere legale è estremamente debole e limitato all'informazione, consisterebbe nel ricercare rappresentanti dei lavoratori, con una libera discussione, finanziata dal management, in occasioni delle riunioni.

Così i membri del sindacato e i rappresentanti dei lavoratori nelle operazioni delle multinazionali potrebbero instaurare legami tra di loro, scambiarsi informazioni, approfondire la conoscenza reciproca, stabilire relazioni che culminano nella definizione di una rete, e una organizzazione internazionale e perciò sviluppare il *groundwork* delle relazioni industriali internazionali in essere. Tuttavia, l'accordo non è stato mai raggiunto ma può essere già facilmente credibile: aggregando insieme sindacati e rappresentanti dei lavoratori di differenti Paesi, culture, ideologie politiche, un potenziale veramente forte per il conflitto che può sorgere così come è sorto per la cooperazione.

Perciò, in mancanza di attori rilevanti, non ci possono essere domande di sistemi nazionali che si integrano in un'Europa internazionale.

5. Conclusioni.

Sicuramente alcuni progressi sono stati fatti nel corso del tempo per cercare di realizzare

Un sistema di relazioni industriali europeo?*Jacques Rojot*

uno spazio sociale europeo. Sulla base delle considerazioni precedenti che la CE è solo ed esclusivamente un'entità economica, dalla fine degli anni '60 è stato seguito un percorso ininterrotto. Le sue tappe sono ben conosciute: alcune direttive nel campo sociale e in quello delle politiche del lavoro, durante gli anni '70, i programmi della Commissione di azione sociale, i Fondi sociali, le Istituzioni di ricerca, il processo di Val Duchesse, e il dialogo sociale avviato; e, molto più importante, l'Atomico europeo, la carta europea dei diritti sociali fondamentali, il protocollo sociale allegato al trattato di Maastricht e, più tardi, la direttiva sui CAE e il capitolo sull'occupazione dal Trattato di Amsterdam.

Tuttavia, una conclusione inevitabile a cui giungere, come i tre argomenti affrontati dimostrano, è che i progressi già raggiunti nell'area sociale sono ben lungi dallo stabilire Relazioni Industriali internazionali.

In conclusione, non esiste né un sistema di Relazioni Industriali europeo, né ne esiste uno in essere, almeno per il momento. Allo stato dell'arte, ciò probabilmente varrà per un lungo periodo e per il prossimo futuro.

Il danno biologico tra principi costituzionali, rigidità civilistiche e tutela previdenziale

Lorenzo Zoppoli (*)

Sommario

1. Primi passi della legislazione in materia di danno biologico. **2.** Profili di tutela costituzionale e comunitaria del danno biologico. **3.** Il danno biologico nella dimensione giuslavoristica. In particolare, il danno da *mobbing*, da demansionamento, da straordinario usurante, da licenziamento. **4.** Riflessi e « tenuta » del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38. **5.** Spunti su sanzioni giuridiche ed equilibri economici

1. Primi passi della legislazione in materia di danno biologico.

Il dibattito giuridico che si è sviluppato dalla metà degli anni '70 in materia di danno biologico, o meglio di danno alla salute, è di straordinario interesse. Basti dire che attraverso di esso si è profondamente inciso su una sistemazione della nozione di danno e della responsabilità civile che non solo risaliva alla codicistica del '42, ma affondava le sue radici in concetti ed elaborazioni pluricentuarie. L'anno 2000 è in qualche modo considerabile un nuovo punto di svolta di questo dibattito, proprio perché entra sulla scena un attore finora rimasto in ombra, anche se spesso evocato: il legislatore. Più che giusto e tempestivo è dunque interrogarsi su come questi primi interventi legislativi si inseriscano nel dibattito che sinora ha visto duettare soprattutto la dottrina e, in tutte le sue espressioni, la giurisprudenza.

Le questioni da affrontare sono di tutto rilievo, attengono a beni e valori di enorme rilevanza costituzionale e, nel contempo, all'individuazione delle tecniche normative più idonee a fornire concreta tutela a tali valori senza dar luogo a duplicazioni risarcitorie ingiustificate e costose, sperequazioni o radicali contrasti con equilibri economico-finanziari non sempre solidi.

Dall'ampio dibattito in materia vorrei però affrontare qui soltanto tre aspetti: l'emersione della nozione di danno biologico ed il suo radicamento giuridico; gli effetti di ampliamento « trasversale » della tutela della persona che ne derivano; la possibilità di scindere natura del diritto e tecniche risarcitorie e indennitarie in base a valutazioni, diciamo così, extrapersonalistiche.

2. Profili di tutela costituzionale e comunitaria del danno biologico.

Com'è noto, il danno biologico ha dovuto farsi strada tra due bastioni teorici e normativi, il danno patrimoniale causato da fatto illecito, regolato dall'art. 2043 c.c., e il c.d. danno non

(*) Il saggio riproduce, con l'aggiunta di essenziali riferimenti bibliografici, una relazione al convegno « L'INAIL nel sistema integrato di tutela sociale », svoltosi a Benevento il 3 febbraio 2001 ed organizzato dall'INAIL - sede di Benevento e dall'Università degli Studi del Sannio.

note

389

**I principi,
la legislazione
e la previdenza**
Lorenzo Zoppoli

patrimoniale o morale (l'antica pecunia o *pretium doloris*), contemplato in modo piuttosto rigido dall'art. 2059 c.c. Fatta salva la sua irriducibilità al danno morale, in fondo incerta ne è ancora oggi la precisa classificazione, tant'è che il principale sostenitore del danno biologico come *tertium genus* — Renato Scognamiglio (che sul tema aveva scritto già negli anni '50) — è di recente tornato alla carica con un lucido articolo pubblicato sulla rivista *ADL* (Scognamiglio, 1997), nel quale, negando per la verità di aver mai proposto una nuova categoria di danno, ribadisce che l'art. 2043 c.c. non contempla necessariamente un danno patrimoniale nel senso tradizionalmente inteso.

Senza nulla togliere all'importanza della qualificazione teorica, a me pare però che ogni riflessione sulla nozione generale di danno biologico — che rimane un punto problematico anche dopo l'art. 13 del d.lgs. 38/2000 — debba partire da alcune importantissime acquisizioni della giurisprudenza, in particolare della Corte costituzionale.

Fondamentale al riguardo è ancora oggi la sentenza n. 184 del 1986 (in *FI*, 1986, I, 2053), nella quale si correla strettamente l'art. 2043 c.c. all'art. 32 della Costituzione, norma della quale, com'è noto, la Corte ha fornito un'interpretazione vieppiù estensiva ed incisiva, fornendo una tutela della salute dell'individuo sempre più ampia. I principi affermati dalla Corte sono chiari e penetranti:

l'art. 2043 c.c. va necessariamente esteso fino a comprendere il risarcimento, non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma di tutti i danni che, almeno potenzialmente, ostacolano le attività realizzatrici della persona umana;

la menomazione dell'integrità psico-fisica va considerata di per se stessa come danno ingiusto, in quanto provoca la lesione del diritto alla salute. Il fondamento del risarcimento del danno biologico è la tutela in sé di questo bene, indipendentemente dalle conseguenze patrimoniali dovute alla lesione.

Qui la Corte afferma solennemente che: « precipuo compito della norma di diritto privato è...la tutela di tipici beni, di specifici interessi, costituenti l'oggetto garantito dal ... divieto primario » (la norma primaria desunta dal combinato disposto degli artt. 2043 c.c. e 32 Cost). Nella specie « la salute come bene individuale del privato, a parte i conseguenti, eventuali danni patrimoniali ». È in questo senso che la Corte — evocando, secondo alcuni, la desueta nozione di danno materiale — ha al riguardo utilizzato la nozione di danno-evento (o danno-base), contrapponendola al danno morale e ai danni da mancato reddito che costituiscono « danni conseguenze ».

Su questa ricostruzione si possono nutrire vari dubbi, segnalando innumerevoli versanti da approfondire (lo fa bene Franzoni, 1995). Ciò che però mi pare contare più di ogni altro dettaglio, è l'ancoraggio del danno biologico alla tutela costituzionale del diritto alla salute, anche a prezzo di ridimensionare la rilevanza sistematica dell'art. 2043 c.c. (che però la Corte recupera per contestare la prospettività di un *tertium genus* di danno).

Quest'ancoraggio è oggi ancora più rilevante, in quanto l'art. 32 Cost. è norma cui è facile preconizzare un grande futuro: tra i diritti fondamentali che la Carta dell'Unione europea, approvata a Nizza nello scorso dicembre, riconosce c'è, infatti, quello di « ogni individuo » « alla propria integrità fisica e psichica » (art. 3); e in risoluzioni e direttive dell'Unione europea risalenti addirittura agli anni '80 (v. in particolare la direttiva 375/85) si afferma un'identità concettuale e normativa del danno alla salute rispetto agli altri tipi di danno. Resta da verificare se questo diritto riconosciuto ad ogni europeo abbia la medesima estensione che la giurisprudenza costituzionale dalla metà degli anni '80 ha man mano assicurato nell'ordinamento italiano. Ma questo è tema di un'altra relazione.

3. Il danno biologico nella dimensione giuslavoristica. In particolare il danno da mobbing, da demansionamento, da straordinario usurante, da licenziamento.

Il danno biologico è dunque nel sistema civilistico nozione ampia e presieduta da una tutela forte, soprattutto perché consente di risarcire la persona di una lesione di diritti fondamentali. Su tale nozione si è sicuramente fondata un'estensione trasversale delle tutele personalistiche. Non si tratta però di una nozione unitaria e compatta, sulla quale si registrano granitiche convergenze. Perciò non si può non condividere quanto ha scritto di recente Guido Alpa, un civilista che molto ha studiato l'argomento. Secondo Alpa « la giurisprudenza, afflitta da una eterogeneità di casi, che non si affollano solo nel settore della circolazione stradale o degli infortuni sul lavoro, ma anche nell'ambito di rapporti contrattuali, nell'ambito di rapporti coniugali e di parentela, nell'ambito di rapporti genetici e di responsabilità medica, ha finito per disperdersi in una congerie di regole dettate dal « caso ».

In particolare, anziché semplificarsi, le voci di danno risarcibile si sono moltiplicate: oltre al danno estetico e al danno della vita di relazione, talvolta considerato separatamente dal danno alla salute, si sono inventati il danno da lutto, il danno alla serenità della vita familiare, il danno per la perdita del rapporto parentale e del godimento del congiunto, detto anche danno edonistico, e non è detto che il catalogo possa considerarsi completo » (Alpa, 2000, 171).

Sicuramente il catalogo può arricchirsi di una interessante casistica, e di qualche ulteriore complicazione concettuale, con riguardo al contratto di lavoro, per il quale le frontiere della tutela della salute pure si sono negli ultimi anni enormemente ampliate. Qui possono essere interessanti alcune ipotesi emerse, anche con una certa frequenza, nella recente giurisprudenza, che riguardano il c.d. *mobbing*, il demansionamento, lo straordinario usurante, il danno biologico da licenziamento. In quasi tutti questi casi viene evocata la giurisprudenza sul danno alla salute, grazie alla quale la tutela del lavoratore viene estesa molto al di là di quanto preveda la già ricca legislazione speciale in materia di lavoro. Ognuna delle quattro ipotesi richiamate meriterebbe un'analisi specifica, in quanto comporta problemi in parte diversi. Io distinguerei però il *mobbing* dalle altre fattispecie, che possono avere un tratto comune. Infatti demansionamento, straordinario usurante e licenziamento vengono in alcuni casi considerati eventi dannosi anche se verificatisi nel pieno rispetto delle specifiche norme di legge o di contratto o, talvolta, ben al di là della violazione delle specifiche norme di tutela (es. è art. 2103 c.c.), in quanto alcuni comportamenti datoriali ledano il « diritto fondamentale alla libera esplicazione della personalità del lavoratore, con la conseguenza che il pregiudizio conseguente incide sulla vita professionale e di relazione dell'interessato, con indubbia dimensione patrimoniale, che lo rende suscettibile di risarcimento e di valutazione anche equitativa » (cfr. Cass., 6 novembre 2000, n. 14443); oppure in quanto si sia dinanzi alla mancata adozione, imposta dall'art. 2087 c.c., da parte del datore di lavoro di « tutte le misure necessarie, compreso l'adeguamento dell'organico, volte ad assicurare livelli compensativi di produttività, senza tuttavia compromettere l'integrità psicofisica del lavoratori soggetti al potere organizzativo di dimensionamento delle strutture aziendali » (cfr. Cass., 1 settembre 1997, n. 8267 in *Mass. giur. lav.*, 1997, 818 e ss.; Cass., 5 febbraio 2000, n. 1307 in *DG*, n. 5 del 12 febbraio 2000). Queste ultime affermazioni sono specificamente riferite al caso del c.d. straordinario usurante, che è comunque svolto nei limiti legali e contrattuali.

È evidente che in questa giurisprudenza, per molti versi meritoria e in controtendenza rispetto ad altri approcci troppo economicistici, si annidano molti rischi: la sovrapposizione del danno alla salute con la tutela della professionalità, che comunque è specificamente contemplata dall'art. 2103 c.c.; l'uso di norme generali come l'art. 2087 c.c. a fini di controllo del potere datoriale non consentito nemmeno da norme specifiche delle leggi o dei contratti (G. Santoro Passarelli, 2000, 1176; Scognamiglio, 1997).

Diverso è il caso del *mobbing*, con cui si allude « a particolari forme di degenerazione dei rapporti interpersonali nell'ambito lavorativo, le quali si concretizzano in una sorta di aggressione sistematica posta in essere nei confronti di un soggetto, direttamente dal datore di lavoro o dai suoi preposti o anche da colleghi della vittima medesima, e provocano un progressivo disadattamento lavorativo di quest'ultima » (Matto, 1999, 491). Figure sintomatiche sono: le reiterate molestie sessuali; la progressiva e completa inattività coatta; il sistematico disconoscimento di diritti, aspettative o ruolo organizzativo. In questi casi, nei quali pure può invocarsi l'art. 2087 c.c., non vi sono altre norme o vincoli specifici a tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore: per cui diviene centrale l'estensione che assume il diritto alla salute o, come di recente sempre più spesso si è detto, un più ampio diritto del lavoratore a vedersi risarcito il danno alla dignità (Pedrazzoli, 1995), il danno esistenziale o, addirittura, il danno psichico.

Anche in questi casi si rischia però di passare dalla giusta tutela della salute a dimensioni diverse, nelle quali non solo diviene arduo riscontrare oggettivamente la lesione del bene, ma si torna a confondere la linea di demarcazione tra danno biologico e danno morale.

C'è infine da aggiungere che, come s'è visto, queste estensioni di tutela nei rapporti di lavoro sono sovente fondate sull'art. 2087 c.c.: ciò determina l'allontanamento dalle responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. e l'attrazione dei comportamenti datoriali nell'ambito dell'inadempiamento contrattuale, con sensibili ripercussioni, per un verso, sul piano della configurabilità di un danno che vada oltre il lucro cessante (v. art. 1223 c.c.) (Carinci M.T., 1993) e, per altro verso, con chiari riflessi sull'onere della prova, in quanto il lavoratore deve limitarsi a fornire gli elementi di riscontro del danno e del nesso eziologico con il

**I principi,
la legislazione
e la previdenza**
Lorenzo Zoppoli

comportamento datoriale, senza che assuma rilevanza l'elemento psicologico (cfr. Cass. 1307/2000). E, in più, con la difficoltà di tener conto dell'eventuale concorso di colpa del lavoratore, rilevante solo nella responsabilità da fatto illecito (cfr. sempre Cass. 1307/2000). È vero che a questi problemi si potrebbe ovviare con la concorrenza delle responsabilità aquiliana e di quella contrattuale, da qualcuno sostenuta per argomentare l'ampliamento della nozione di danno (Bacchini, 2000). Ma mi pare discutibile cumulare, sempre a danno del datore di lavoro, le regole ricavabili dai due tipi di responsabilità, rendendo al contempo più ampio il danno e meno rilevante l'elemento psicologico dell'illecito. Più equilibrato a questo punto mi sembrerebbe ricondurre la responsabilità datoriale per la lesione del diritto alla salute alla responsabilità extracontrattuale, anche in considerazione del fatto che non è apparsa mai pacifica la ricostruzione dell'obbligo di sicurezza derivante dall'art. 2087 c.c. come obbligo di natura integralmente contrattuale (Franco, 1995; Smuraglia, 1974).

Questa analisi delle problematiche squisitamente lavoristiche aiuta a stilare un bilancio dell'uso giurisprudenziale della nozione di danno biologico: e si tratta di un bilancio assai contrastato, con un'infinità di luci e di ombre. Come avvertiva la Corte Costituzionale nel 1986 la sacrosanta estensione di tutele per il fondamentale bene della salute si coniuga con il rischio di sperequazioni, speculazioni e moltiplicazioni di vincoli. Nel campo del lavoro si rischia poi di dar vita ad un'aristocrazia professionale, che, oltre ad un lavoro stabile, ha la possibilità di lucrare su ogni pur minima distrazione datoriale.

Molte dunque sono le ragioni, generali, ma anche specifiche, per chiedersi se c'è una strada per conservare le tutele, riducendo i rischi di aggiungere, seppure involontariamente, ingiustizie ad ingiustizie.

4. Riflessi e « tenuta » sistematica del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38.

Anche da questa domanda nascono gli interventi legislativi più recenti. Il d.lgs. n. 38/2000; ma anche il meno fortunato (perché non convertito) d.l. n.70/2000, in materia di responsabilità civile auto, e precedenti tentativi di giungere a modifiche anche delle norme codicistiche. In tutti è possibile leggere un considerevole sforzo per tornare a maggiori certezze delle regole in materia di danno biologico. L'unico caso per il quale c'è però un vero e proprio banco di prova è il d.lgs. n. 38/2000.

L'esperienza applicativa di questo decreto è dunque molto importante per capire se i primi vagiti legislativi in materia possono avere rassicuranti ripercussioni sul piano sistematico generale. Intanto però, occorre dire che non è del tutto agevole tornare sul percorso già fatto, avendo lasciato sul campo, lungo il cammino, alcuni ingombranti ostacoli.

Quello forse più ingombrante lo si ritrova ancora nella giurisprudenza costituzionale. Infatti, sempre nel 1986 (ma riprendendo le sentenze n. 87 e 88 del 1979 in *FI*, 1979, I, 2543), la Corte ha affermato che: « Se è vero che l'art. 32 Cost. tutela la salute come diritto fondamentale del privato e se è vero che tale diritto è primario e pienamente operante anche nei rapporti tra privati, ...non è ipotizzabile limite alla risarcibilità del danno....*ex art.* 2043 c.c. Il risarcimento del danno *ex art.* 2043 c.c. è sanzione esecutiva del precetto primario: ed è la minima che l'ordinamento appresta per la tutela d'un interesse. Quand'anche si sostenesse che il riconoscimento, in un determinato ramo dell'ordinamento di un diritto subiettivo non esclude che siano posti limiti alla sua tutela risarcitoria....., va energicamente sottolineato che ciò, in ogni caso, non può accadere per i diritti e gli interessi dalla Costituzione dichiarati fondamentali. Il legislatore ordinario, rifiutando la tutela risarcitoria minima a seguito della violazione del diritto costituzionalmente dichiarato fondamentale, non lo tutelerebbe affatto, almeno nei casi esclusi dalla predetta tutela. La solenne dichiarazione della Costituzione si ridurrebbe ad una lustra, nelle ipotesi escluse dalla tutela risarcitoria; il legislatore ordinario rimarrebbe arbitro dell'effettività della predetta dichiarazione costituzionale. Con l'aggravante che, mentre il combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c. porrebbe il divieto primario, generale, di ledere la salute, il fatto lesivo della medesima, per il quale non fosse previsto dalla legge il risarcimento del danno, o, assurdamente, impedirebbe al precetto primario d'applicarsi...o dovrebbe ritenersi giuridicamente del tutto irrilevante. Dalla correlazione tra gli artt. 32 Cost. e l'art. 2043 c.c. è posta dunque una norma che, per volontà della Costituzione, non può limitare in alcun modo il risarcimento del danno biologico ».

Da questi principi la Corte ha successivamente tratto (sentenze nn. 87, 356 e 485 del 1991 e n. 37 del 1994), con grande coerenza, gli argomenti per dichiarare l'illegittimità costitu-

zionale dell'art. 1916 c.c. e delle norme antinfortunistiche che limitavano la possibilità di azione risarcitoria del lavoratore verso il datore di lavoro e consentivano all'INAIL azione di regresso per le somme dovute dal terzo danneggiante per titoli di danno autonomi rispetto a quelli oggetto del rischio assicurato. E francamente ineccepibile pare il limite posto al diritto di surroga dell'assicuratore: il quale non può certo rivalersi verso i terzi per danni non coperti dalla tutela assicurativa, specie quando questo si risolve poi in un *vulnus* alla tutela del diritto costituzionale alla salute.

La giurisprudenza costituzionale — in apparenza assai rigorosa nel dare prevalenza al diritto fondamentale della persona su ogni altra considerazione — sembra ispirare anche le posizioni piuttosto rigide di alcuni autorevoli civilisti e previdenzialisti, come Persiani, Busnelli ed Alpa. Tali posizioni vengono espresse proprio in occasione o a ridosso di uno studio promosso dall'INAIL nel 1991 e diretto a prospettare i primi interventi legislativi, incoraggiati proprio dalla Corte Costituzionale e prodromici al d.lgs. n. 38/2000 (vedi da ultimo Corte Cost., 21 novembre 1997, n. 350, in *FI* 1998, 22). Tale studio è incentrato sulla distinzione tra funzione risarcitoria generale e funzione indennitaria, rinvenibile anche nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 87 e 356 del 1991 e 71 del 1993): la seconda — cioè la funzione indennitaria — sarebbe propria delle assicurazioni sociali. In questo campo infatti interverrebbero principi diversi da quelli civilistici che impongono il risarcimento integrale del danno subito. La garanzia previdenziale «è fondata su diversi principi pubblicistici rispondenti a precise scelte legislative che tengono conto dei diversi interessi in gioco e della rispettiva rilevanza costituzionale. Le rendite INAIL assolvono ad una funzione completamente diversa da quella del risarcimento del danno. Esse sono infatti espressione di un principio di solidarietà e perciò sono determinate con riguardo alla menomazione dell'integrità psico-fisica perché intrinsecamente pregiudizievole a prescindere dall'esistenza e dall'ammontare del danno subito in concreto». Più avanti però si afferma che «la valutazione dell'inabilità propria del T.U. n. 1124/1965 storicamente ha avuto una comprensività tale da includere anche quella componente che nel tempo si è enucleata e distinta come danno biologico e che rappresenta comunque riflesso coesistente e quindi componente di ogni ipotesi di danno all'attitudine lavorativa». Ciò è in effetti riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. n. 356/91), che si limita ad invitare il legislatore a dare autonoma rilevanza al danno biologico anche nel sistema delle assicurazioni sociali e ad affermare che «l'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile» non può riguardare «il risarcimento del danno biologico non riconducibile a perdita o riduzione della capacità lavorativa» (1).

A queste ricostruzioni un autorevole membro della commissione, nonché noto previdenzialista (Persiani, 1992), sembra obiettare che, in base all'art. 38 Cost., le tutele previdenziali sono dirette a garantire mezzi adeguati di vita all'infortunato che si trova in situazioni di bisogno e non a risarcire il danno alla persona. Dunque la risarcibilità del danno biologico sarebbe concorrente con la tutela previdenziale e ad essa sostanzialmente estranea.

Busnelli ed Alpa, in maniera ancora più radicale, rilevano poi che «il danno biologico è una figura di danno essenzialmente unitaria che non può essere diversificata nei vari settori in cui si verifica la lesione dell'integrità psico-fisica della persona. Non sarebbe dunque compatibile con tale carattere una accezione diversa (o «tipica») di danno biologico agli effetti dell'assicurazione infortuni. L'autonomia del danno biologico dalle restanti voci di pregiudizio deve essere salvaguardata anche in ambito indennitario: se esso rappresenta la «prima, essenziale, prioritaria» posta di danno riparabile (Corte Cost., sent. n. 184/86), così da non mutare la sua esistenza e la sua consistenza per la concorrente presenza di altre voci di pregiudizio, ne deriva che deve essere evitata, insieme alla sua frammentazione, la sua sovrapposizione a danni di diversa natura. Il suo essenziale carattere di danno non reddituale ...infine gli impedisce di conciliarsi con parametri di quantificazione che comportino disparità valutative in base alla diversa capacità di produrre reddito» (vedila in Franzoni, 1995, 393).

È evidente che il dibattito appena rivisitato nelle sue linee essenziali si riflette sulle valutazioni di costituzionalità della riforma realizzata con il d.lgs. n. 38/2000 (2) e sulla sua

note

(1) Sui limiti in cui tale discorso è concretamente praticabile v. la nota «Responsabilità civile e danno biologico», secondo cui nell'ambito di un 32% di danno biologico potrebbe detrarsi un 25% risarcito dall'INAIL a titolo di danno da incapacità lavorativa generica, residuando un 7% di residuo danno biologico (il ragionamento è svolto prima del d.lgs. n. 38/2000).

(2) Il d.lgs. n. 38/2000 ha visto un lavoro preparatorio promosso dall'INAIL sin dal 1995.

**I principi,
la legislazione
e la previdenza**
Lorenzo Zoppoli

coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali generali. Qualcuno già ha avanzato dubbi sulla tenuta della riforma sotto questi profili (Bacchini 2000; Bargagna 2000; Pizzoferrato 2000, 323). A me pare però che non sia necessario assumere posizioni rigide e stroncatorie. Il punto cruciale è che la tutela apprestata dal legislatore ordinario non deve risultare limitativa della tutela accordata in sede costituzionale: come dice la Corte non si può affermare il diritto e limitarne la tutela risarcitoria. Questo però non mi pare avvenga se si riconosce la possibilità di tutele parallele e concorrenti. Poi è ovvio che ogni tutela risponderà a determinate finalità e dovrà rispettare certi equilibri: la condizione di legittimità è che realizzino una protezione convergente del diritto alla salute nella sua interezza. Così mi pare inevitabile che nella tutela antinfortunistica, anche se realizzata con una maggiore autonoma rilevanza del danno biologico e un'impostazione indennitaria areddituale, rimangano delle scelte che non accolgono la logica risarcitoria in modo integrale (nella specie: la franchigia, la quantificazione tabellare, il danno biologico da invalidità temporanea; il danno esistenziale) (v. Bacchini 2000, Bargagna 2000 e Pizzoferrato 2000). Non si può infatti dimenticare che le assicurazioni sociali, oltre ad essere ispirate da filosofie diverse, si basano su un sistema di finanziamento che ha un preciso costo sociale, legato al grado di « pericolosità » media di certe attività (il c.d. rischio medio ponderato: v. Cinelli, 1999). Tali attività però hanno anche un'enorme rilevanza sociale, in quanto producono reddito ed occupazione (lo rileva anche Scognamiglio, 1997); i costi delle assicurazioni sociali non possono essere maggiorati senza mettere a rischio anche la funzione sociale di quelle attività (v. art. 13, comma 12 del d.lgs. n. 38/2000, che, per finanziare la « tutela pubblica » del danno biologico prevede un'addizionale su premi e contributi assicurativi). Si tratta dunque di « bilanciare » rischi e vantaggi sociali di determinate attività. E in questo bilanciamento non mi pare si possa escludere l'adozione di criteri di quantificazione parzialmente diversi da quelli generali, anche se offrono una tutela per certi versi più limitata (ma per altri più estesa, perché automatica). A patto però che questa tutela non sia preclusiva di altri interventi di completamento.

Il completamento è possibile se si lascia intatta la possibilità di agire nei confronti del datore di lavoro che si renda in modo specifico responsabile di una lesione del danno alla salute per qualità o quantità non provvisto di copertura c.d. « sociale » (ad esempio sindrome depressiva connessa ad un infortunio sul lavoro dovuta ad intossicazione da monossido di carbonio seguita da suicidio: v. Cass., 23 febbraio 2000, n. 2037). Questo significa che dal punto di vista civilistico, la generale coerenza del sistema impone che le tecniche risarcitorie generali siano sempre pronte ad espandersi per coprire i buchi veri o presunti del sistema antinfortunistico. Su questo versante un apprezzabile equilibrio sistematico, al di là delle apparenze, è rinvenibile nella stessa giurisprudenza costituzionale, che in materia sembra perseguire con sufficiente coerenza una linea di rigorosa affermazione di un diritto fondamentale tutelato in Costituzione, ma senza rinunciare a coniugarlo con un notevole pragmatismo (peraltro usuale nella giurisprudenza costituzionale quando si tratta di valutare la compatibilità del riconoscimento di diritti sociali con gli equilibri di bilancio pubblico: v. D'Onghia, 2000): dichiarando l'incostituzionalità delle norme sull'azione di regresso dell'assicuratore o fornendo una lettura prudente del sistema antinfortunistico, si afferma infatti la protezione legale del diritto alla salute, ma ci si tiene lontani da visioni monistiche, e in fondo, limitate delle tecniche di tutela, anche dei diritti fondamentali. L'ordinamento giuridico è ormai un sistema di enorme complessità, nel quale non si può inseguire una coerenza astratta e lineare, ma, al più, cercare modalità, strumenti, regole capaci di far coesistere tecniche di tutela equilibrate e concorrenti anche nell'utilizzo di tutte le risorse acquisibili, indispensabili per rendere effettivi i diritti. In questo sistema la tutela « pubblica » del danno biologico è comunque un apprezzabile strumento attuativo di valori costituzionali, ma deve concorrere con i rimedi fondati sulle norme del codice civile.

Certo differenziando i circuiti di tutela concreta si corre il rischio di promuovere un contenzioso altrimenti evitabile: ma è un rischio che conviene correre se ha come contropartita un contenimento dei costi delle assicurazioni sociali. In questo caso ai giudici si chiede in fondo di svolgere proprio il loro mestiere: valutare nel caso concreto se la lesione del diritto alla salute garantita da « sistemi speciali », più rapidi e certi, ma meno « profondi », richieda integrazioni con mezzi « superiori » a quelli previsti per il « caso tipo », mezzi rinvenibili nell'ordinario strumentario civilistico o lavoristico. È un compito delicato, ma che la magistratura dovrebbe essere ben attrezzata a svolgere.

5. Spunti su sanzioni giuridiche ed equilibri economici.

**I principi,
la legislazione
e la previdenza**
Lorenzo Zoppoli

Ciò detto sul piano delle tecniche di tutela, va pure rimarcata la grande valenza culturale di soluzioni articolate.

In una recentissima monografia di un giovane giuslavorista (Pizzoferrato, 2000) sulle molestie sessuali, si è giustamente rilevato che tanto nei paesi di *civil law* quanto in quelli di *common law* la responsabilità aquiliana a tutela dell'integrità della persona ha assunto il significato di un nuovo « vettore » di eticità del diritto, in breccia agli approcci di *Law and Economics*, che specie nei paesi anglosassoni, hanno svolto la funzione di richiamare i giuristi alla dura realtà delle leggi dei mercati.

Ripeto il rilievo è giusto e da giurista di tradizione romanista non posso che rallegrarmi della rinnovata vitalità di un istituto tanto antico e radicato come la responsabilità aquiliana. Non credo però che la giusta reazione a certi approcci di *Economic Analysis of Law* sia quella di ribaltare i rapporti di gerarchia tra economia e diritto, affermando una primazia (illusoria) del secondo sulla prima. Piuttosto il giurista — come l'economista che analizza le regole — deve perseguire un equilibrio, senza mai trascurare che l'affermazione dei diritti presuppone sistemi giuridici ed economici che ne assicurino la concreta sostenibilità. Proprio il terreno dei meccanismi sanzionatori, risarcitori, reintegratori è determinante, perché è lì che le regole si cimentano con la cruciale questione dell'effettività. Ed è proprio lì dunque che è necessario esercitare il massimo dell'equilibrio esegetico e ricostruttivo, incoraggiando la dura sanzione dei comportamenti pubblici e privati lesivi della salute e della dignità della persona, ma senza infierire con imprevedibili dilatazioni di meccanismi di ristoro monetario dei diritti, che spesso alimentano la fantasia non solo dei danneggiati.

Perciò in tema di responsabilità civile più che mai occorre rifuggire dalla facile retorica, dalla furbizia argomentativa, dalla commozione moralistica e dalla falsa teatralità, per preferire quello che Rodolfo Sacco denomina « l'argomentare rigoroso e formalizzato » del vero giurista.

Bibliografia

Alpa (2000), « Il danno biologico »: parabola o evoluzione di un progetto di politica del diritto in *ADL*, 2000, 2, 171 ss.

Bacchini (2000), *Il danno biologico a causa di lavoro e la sua risarcibilità*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2000, n. 11, III ss.

Bargagna (2000), *Tabella INAIL: il rischio di un debutto difficile per valori lontani dai principi giurisprudenziali*, in *Guida al Diritto*, 2000, n. 32, II ss.

Carinci M.T. (1993), *Note in tema di danno biologico ed infortuni sul lavoro*, in *QDLRI*, 1993, 14, 159.

Cinelli (1999), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino.

D'Onghia (2000), *La giustizia costituzionale in materia di previdenza sociale: diritti sociali ed equilibrio finanziario*, in *DLRI*, 2000, 81 ss.

Franco (1995), *Diritto alla salute e responsabilità del datore di lavoro*, Franco Angeli, Milano.

Franzoni (1995), *Il danno alla persona*, Giuffrè, Milano.

Matto (1999), *Il mobbing fra danno alla persona e lesione del patrimonio professionale*, in *q. Rivista*, 1999, n. 4, 491 ss.

Pedrazzoli (1995), *Lesioni di beni della persona e risarcibilità del danno nei rapporti di lavoro*, in *DLRI*, 1995, 293 ss.

Pedrazzoli (1995), (a cura di) *Danno biologico ed oltre. La risarcibilità dei pregiudizi alla persona del lavoratore*, Giappichelli, Torino.

Persiani (1992), *Tutela previdenziale e danno biologico*, in *DL*, 1992, I, 232 ss.

Pizzoferrato (2000), *Le molestie sessuali nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 323 ss.

Santoro Passarelli (2000), *Osservazioni in tema di danno alla salute del lavoratore*, in *MGL*, 2000, n. 11, 1175 ss.

Scognamiglio (1997), *Danno biologico e rapporto di lavoro subordinato*, in *ADL*, 1997, 1, 5 ss.

Smuraglia (1974), *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, Milano.

Soci lavoratori, retribuzione minima e imponible previdenziale

Antongiulio Colonna

Sommario

A. Il caso. Tribunale di Rovigo, 26 maggio 2000. **B.** Il commento. **1.** Premessa: la fattispecie **2.** L'equiparazione sotto il profilo previdenziale del socio al lavoratore subordinato **3.** Considerazioni conclusive.

A. Il caso. Tribunale di Rovigo, 26 maggio 2000.

Tribunale di Rovigo, 26 maggio 2000 - *Giud.* Bighetti - Stella s.c.r.l. c. INPS.

Cooperative di lavoro — criteri di riferimento per valutare la « retribuzione imponible » dei soci — parametro del minimo retributivo equo ricavabile dal CCNL del settore di appartenenza.

Ai fini assicurativi i soci e le cooperative in cui sono organizzati soggiacciono alle stesse normative vevoli per il lavoro dipendente.

La base imponible che la cooperativa deve assoggettare a contribuzione non può essere inferiore, in assenza di contratto collettivo vevole specificamente per le cooperative, al minimo garantito costituzionalmente per il lavoro dipendente prestato nello stesso settore di attività.

B. Il commento.

1. Premessa: la fattispecie.

La sentenza in epigrafe si inserisce nel noto dibattito giurisprudenziale e dottrinale relativo alla qualificazione giuridica del rapporto del socio lavoratore con le cooperative di produzione e lavoro.

La decisione del Tribunale di Rovigo si distingue però perché, oltre ad affrontare una problematica non tra le più dibattute sul tema, cerca di fornire una soluzione lineare alla questione previdenziale tentando di superare le note, e irrisolte, questioni dogmatiche sulla materia (imprescindibile riferimento sul tema rimane l'opera di Biagi: *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, 1983; nonché Biagi, (voce) *Lavoro associato-Cooperazione*, in *DP*, Torino, 1992, VIII, 201. Per una ricostruzione dell'attuale stato del dibattito cfr.: Miscione (a cura di), *Il lavoro in cooperativa*, ed. IPSOA, 1996; AA.VV. *Il lavoro e l'impresa cooperativa*, Roma, 1997; Ricci, *Tendenze giurisprudenziali in materia di lavoro nelle cooperative: qualificazione del rapporto, competenza giurisdizionale, trattamento retributivo, diritti sindacali*, in *FI*, 2000, 914 ss.; Ricci, *Ancora sulla giurisprudenza in materia di lavoro nelle cooperative: garanzie dei crediti, licenziamenti e mobilità, tutela previdenziale, fiscalizzazione degli oneri sociali. Le prospettive « de iure condendo »*, in *FI*, 2000, 1096 ss.; Meliaddò,

**Soci lavoratori
e imponibile
previdenziale**
Antongiulio Colonna

Il lavoro nelle cooperative e la tutela del socio, in <<http://www.lex.unict.it/dml-online/archivio/numero3/online/dossier/cap2/meliado.htm>>).

Nella fattispecie in esame, ad una cooperativa di produzione e lavoro, che svolge la sua attività nel settore delle confezioni di capi di abbigliamento, venivano contestate, da parte del servizio ispettivo dell'INPS omissioni contributive derivanti dal calcolo dei contributi assicurativi in base ai minimali retributivi legali anziché in base agli importi superiori previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del settore di appartenenza — industria tessile-abbigliamento — con ciò violando l'art.1 della l. n. 389 1989.

Contro tali pretese, la cooperativa ricorreva al Giudice del Lavoro sostenendo l'inapplicabilità, in assenza di alcun riferimento esplicito o implicito, dell'art. 1 della l. n. 389/1989 ai soci lavoratori. La norma, secondo la cooperativa, si rivolge inequivocabilmente soltanto ai rapporti di lavoro subordinato sì che, conclude la cooperativa, non esisterebbe neppure un generale obbligo di contribuzione per i soci delle cooperative, salvo il campo di applicazione della 602/70 e salva l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Inoltre, *ad adiuvandum*, veniva rilevato che gli ispettori verbalizzanti non avevano indicato quale sarebbe stato il contratto collettivo di riferimento, tra quelli astrattamente applicabili al settore del confezionamento. Ciò che viene contestato è il principio di diritto secondo il quale, al fine di calcolare i contributi INPS, si deve applicare ad una cooperativa, che non li richiama né li recepisce, i contratti collettivi nazionali di lavoro «di categoria» che sarebbero astrattamente applicabili in caso di rapporto di lavoro dipendente.

Il Giudice del Lavoro accoglie il ricorso della Cooperativa ma sulla base di argomentazioni che, in realtà, sembrano confermare proprio i presupposti giuridici da cui muoveva l'Ente Previdenziale che avrebbe, dunque errato solo nelle conclusioni.

Questi, in estrema sintesi, i principi che si ricavano dalla decisione:

— Ai fini previdenziali i soci che lavorano per le cooperative sono equiparati ai lavoratori subordinati.

— la retribuzione imponibile ai fini assicurativi è quella del contratto collettivo che le parti hanno prescelto e non quella dell'eventualmente diverso contratto di categoria, non essendo applicabile nel nostro ordinamento l'art. 2070 c.c., ciò premesso, nell'assenza di contratto collettivo valevole specificamente per le cooperative, queste, ai fini previdenziali, debbono accertare che il monte retributivo di fatto applicato non sia inferiore alla retribuzione costituzionalmente garantita per il lavoro dipendente prestato nello stesso settore di attività. Il contributo previdenziale va dunque calcolato applicando questo criterio e, nell'accertamento della retribuzione adeguata (ex art. 36 Cost.) è recuperabile il «contratto di categoria» (affine).

— la contribuzione dovuta non può andare oltre il limite del minimo costituzionale se il datore di lavoro (a cui sono equiparate le cooperative di produzione e lavoro) non è obbligato a pagare ulteriori somme al lavoratore per contratto individuale o collettivo per appartenenza sindacale.

2. L'equiparazione sotto il profilo previdenziale del socio al lavoratore subordinato.

L'art. 1 del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, dispone che «*agli effetti dell'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia sono datori di lavoro coloro che impiegano persone alla propria dipendenza, per lavori da eseguire per proprio conto, mediante retribuzioni a giornata o a cottimo o in qualsiasi altra forma; e coloro che sono considerati tali ai termini degli articoli seguenti*»; ciò rimanda, di fatto, al successivo art. 2, comma 3, secondo cui «*le società cooperative sono datori di lavoro anche nei riguardi dei loro soci che impiegano in lavori da esse assunti*».

Sull'interpretazione di tali norme si sono delineati, a grandi linee, quattro orientamenti giurisprudenziali. Secondo il primo orientamento, maggioritario, lo *status* previdenziale del socio lavoratore è equiparato *de plano* a quello del prestatore di lavoro subordinato, sulla base di una sorta di *fiction* di origine legislativa e a prescindere quindi dalla prova in ordine all'effettiva sovrapposibilità delle due figure (Cass. 10 febbraio 1998, n. 1364, in *RFI*, 1998, voce *Previdenza sociale*, n.254; Cass. 3 ottobre 1998, n. 9815, id., in *RFI*, 1998, voce cit., n. 248; ed in dottrina cfr. Ricci, *Ancora sulla giurisprudenza*, cit., 1103 ss. con ulteriori riferimenti).

Per una parte minoritaria della giurisprudenza di legittimità tale assunto va troppo al di là della lettera della norma che andrebbe dunque interpretata nel senso di limitare la tutela

previdenziale ai soci lavoratori impegnati in attività « esterne », a beneficio di terzi committenti oltre che nei riguardi dei propri dipendenti - il che deriva dall'applicazione della regola generale (Cass., 2 settembre 1997, n. 8370, in *RFI*, 1998, voce *Previdenza Sociale*, n. 258 *contra*, in dottrina, Parisella, *Cooperative di lavoro e previdenza sociale*, Milano, 1998, 4 ss.).

Non si capirebbe altrimenti « perché il legislatore abbia avvertito la necessità di menzionare i soci impiegati in lavori da esse assunti, posto che il solo fatto di essere socio dovrebbe comportare l'obbligo del quale si discute ». Infine va rilevata una giurisprudenza di merito, che ha trovato consensi anche in dottrina, che risulta di avviso esattamente opposto all'orientamento maggioritario (cfr. Pret. Milano, 2 settembre 1997, in *q. Rivista* 1998, 389, con nota di Genco; Pret. Milano, 9 ottobre 1996, in *RIDL*, 1997, II, 209 con nota adesiva di Fortunat).

Partendo dalla configurazione esclusivamente associativa del rapporto tra socio e cooperativa di produzione e lavoro, nega *tout court* che la normativa previdenziale possa essere applicata ai soci delle cooperative di produzione e lavoro, salvo nel caso in cui risulti dimostrata la effettiva sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato.

Sembra in qualche misura aderire a quest'ultimo orientamento, anche se la decisione non è di facile lettura, una recente Cassazione che pur confermando, in linea con l'orientamento prevalente che « non rileva, per la contribuzione obbligatoria a favore dei soci lavoratori, la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato e che, quindi, l'area previdenziale ha un ambito più vasto di quello dei rapporti di lavoro dipendente », precisa poi che « l'avvenuta espansione della tutela assicurativa obbligatoria anche a favore di lavoratori non subordinati, costituisce evidente espressione di progresso sociale, nella considerazione dell'assimilabilità della situazione dei lavoratori subordinati a quella dei soci lavoratori di società cooperative nelle quali l'attività lavorativa da parte dei soci è solo una forma alternativa rispetto a quella (di sostanziale identico contenuto) espletabile in esecuzione di rapporti di lavoro dipendente ». Ne deriva che « in tanto vale il principio enunciato in quanto l'attività svolta dal socio sia assimilabile a quella del lavoratore subordinato », con conseguente onere per il giudice di merito di verificare *ex ante* l'effettiva equiparabilità della cooperativa ad un datore di lavoro » (Cass., 23 novembre 1999, n. 13011, in *M.F.I.*, 1253).

A questo dato di partenza, pur con le varianti interpretative indicate, viene ricollegata (Pret. Lucca, 17 ottobre 1997, in *IP*, 1997, 516; in senso apertamente critico rispetto a tale impostazione cfr. Trib. Pistoia, 31 agosto 1999, in *RIDL*, 2000, II con nota adesiva di Talia) l'argomentazione generale contenuta nel primo comma dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989, convertito nella l. 7 dicembre 1989, n. 389 - *Retribuzione imponibile, accreditamento della contribuzione settimanale e limite minimo di retribuzione imponibile* - ai sensi del quale « la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo ».

Si è, di recente, riaffermata l'opportunità — in giurisprudenza ed in dottrina — di adottare una lettura della norma secondo la quale il riferimento ai contratti collettivi fatto da quest'ultima disposizione deve comunque trovare supporti di vincolatività attraverso l'utilizzazione del criterio della ricezione tacita, o quanto meno sul versante del minimo retributivo inderogabile *ex art. 36 Cost.*: al di là dunque di criteri di automatismo di per sé non esenti da pesanti sospetti di incostituzionalità.

La corretta interpretazione della vigente normativa non può essere forzata sino al punto di sostenere l'esistenza di un criterio di automatica imponibilità contributiva riferita ad un tipo preconstituito di contrattazione collettiva, indipendentemente, ed eventualmente in difformità rispetto ai comuni criteri di individuazione (in questo senso Parisella, *Cooperative di lavoro*, cit., 66; Bevilacqua, *Tutela previdenziale dei soci e minimale contributivo*, in *LG*, 1997, 391; Miscione, *Il lavoro dei soci di cooperative di produzione e lavoro*, in Miscione (a cura di), *Il lavoro in cooperativa*, cit., 51).

Non è possibile, in altri termini, pervenire ad una estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, attraverso una non prevista integrazione tra art. 39 e art. 38 Cost.

Il trattamento retributivo minimo inderogabile coincide con quello che, *ex art. 36 Cost.* e art. 2099 c.c. il giudice è chiamato ad individuare e tenendo presente che, anche nella determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente, il giudice non ha alcun obbligo di assumere a parametro i minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva di diritto

**Soci lavoratori
e imponibile
previdenziale**
Antongiulio Colonna

comune, non potendosi attribuire alla stessa, neppure indirettamente, efficacia *erga omnes*, e tenuto conto altresì della mancanza di alcun criterio legale di scelta nell'ipotesi di una pluralità di norme collettive contemporaneamente vigenti.

Se questo è vero, viene da chiedersi se sia realmente risolutiva l'equiparazione, che ai fini previdenziali, viene fatta tra datore di lavoro e cooperative nella decisione in commento. In motivazione si legge infatti che « anche se il socio percepisce una *remunerazione per l'apporto societario* e non una *retribuzione*, ciò non rileva ai fini assicurativi, perché sia per il computo delle prestazioni dovute ai soci in caso di verifica del rischio assicurato sia per il computo dei contributi, quella *remunerazione* diventa *retribuzione* » ed ancora « ...non si intende cioè affermare che ai soci cooperatori sia applicabile *tout court* l'art. 36 della Costituzione, ma si intende sottolineare che ai fini assicurativi i soci e le cooperative in cui sono organizzati soggiacciono alle stesse normative vevolevoli per il lavoro dipendente ». La dottrina, in più occasioni, ha avuto modo di criticare le conseguenze ricavate dalla *fiction* legislativa di cui al regio decreto del 1924, ma, in questo caso, le *fictiones* sembrano diventare veramente troppe, e questo a scapito dell'esigenza (così, di recente, Papaleoni, *L'incerta sorte del tetto previdenziale minimale*, in *ADL*, 2000, 121 ss.) di non creare principi *ad hoc*, validi solo in materia previdenziale, e apertamente in contrasto con quelli consolidati in materia.

Non si tratta cioè solo di assoggettare le cooperative alla contribuzione *come se* fossero normali datori di lavoro ma anche di quantificare il loro obbligo *come se* fossero vincolate alla contrattazione collettiva di categorie « affini » quanto meno nei limiti della retribuzione costituzionalmente garantita.

Non c'è chi non veda, infatti, che i minimi retributivi stabiliti per categorie estranee alle cooperative, non servirebbero da semplice strumento per il giudice ai fini di valutare l'adeguatezza e proporzionalità della retribuzione (e da cui il giudice può anche, in alcuni casi, legittimamente discostarsi: così Cass., 9 agosto 1996, n. 7383, in *NGL*, 1996, 873) ma come preciso termine di riferimento alla stregua del quale giudicare l'adempimento o meno degli obblighi contributivi.

A questo si aggiunga che, peraltro, non risulta così chiaro cosa debba intendersi per « minimo retributivo », ovvero quali voci contrattuali andrebbero ricomprese o meno (sul tema cfr. ad es. Pret. Modena, 16 giugno 1998, in *GL*, 1998, n. 42, 23 secondo la quale « dal trattamento minimo inderogabile possono essere escluse, le mensilità aggiuntive oltre la tredicesima, gli scatti di anzianità, le indennità integrative di malattia e infortunio, la disciplina dei permessi, la maggiorazione dello straordinario oltre il 10% »).

3. Considerazioni conclusive.

Da queste brevi considerazioni si può trarre qualche riflessione conclusiva.

Si ritiene infatti che, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale di Rovigo, la questione del socio-lavoratore condiziona anche l'aspetto previdenziale nonostante la via dell'equiparazione possa apparire soluzione semplificatoria ed appagante.

Non bisogna dimenticare che vi è tutt'ora discussione relativamente all'applicabilità dell'art. 36 Cost. alle cooperative (la giurisprudenza appare divisa. Sono per la soluzione affermativa: Cass., 22 agosto 1966, n. 2269, in *FI*, 1967, I, 1293; Cass., 9 gennaio 1987, n. 85, in *GI*, 1987, I, 1, 1769. Per la negativa, da ultimo, Cass., 17 giugno 1988, n. 4145, in *RGL*, 1989, II, 94). Inoltre è stata ritenuta del tutto legittima, in situazioni di crisi societaria, la rinuncia fatta dai soci a quelle voci contrattuali che contribuirebbero a costituire, per il lavoratore subordinato, il minimo garantito (cfr. Talia, *Le cooperative di lavoro tra esigenze di bilancio e obblighi contributivi*, cit., 273).

Il riferimento alla contrattazione collettiva fatto dall'art. 1 della l.389/89 può dunque diventare, se si accoglie la tesi dell'automatica applicazione di questa disposizione sulla scorta dell'antico regio decreto del 1924, un incerto parametro convenzionale del tutto avulso dalla realtà economica e giuridica delle cooperative ed in contrasto con i principi vigenti in materia (così anche Miscione, *Il lavoro dei soci di cooperative di produzione e lavoro*, in Miscione (a cura di), *Il lavoro in cooperativa*, cit., 51 ss.).

Oltretutto non si capisce, in una interpretazione siffatta, che senso avrebbe il riferimento fatto dal legislatore « alle retribuzioni stabilite da leggi » dal momento che il parametro di riferimento, anche in assenza di contrattazione collettiva, resta comunque — secondo l'interpretazione che qui si critica — il contratto « dell'area economica in cui le cooperative

prestano la loro attività » (cfr. invece Pret. Ravenna, 12 luglio 1996, con nota adesiva di Bevilacqua, *Tutela previdenziale dei soci e minimale contributivo*, cit., che individua i minimali di legge in quelli fissati dalla legge 26 settembre 1981, n. 537 art. 1, come successivamente aggiornati).

Infine il disegno di legge, approvato definitivamente dalla Camera il 7 marzo 2001, (ora legge « *Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore* » tenta di superare quella mancanza di regole certe in materia di rapporto di lavoro tra soci e cooperative – con esiti che non è possibile prevedere-, che costringeva gli interpreti a cercare soluzioni spesso non appaganti sul piano dogmatico.

Il legislatore fa propria la c.d. tesi del « cumulo » dei rapporti con una variante significativa nel senso di non prestabilire la tipologia del rapporto di lavoro che si cumula con il rapporto associativo (« *ulteriore e distinto* ») e che può essere in forma « *subordinata, autonoma, o in qualsiasi altra forma* » (v. Biagi e Mobiglia, *La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?*, in *GL*, 2001). Le conseguenze sul piano previdenziale sono previste dall'art. 4 che stabilisce che « *ai fini della contribuzione previdenziale e assicurativa si fa riferimento alle normative vigenti previste per le diverse tipologie di rapporti di lavoro adottabili dal regolamento delle società cooperative nei limiti di quanto previsto dall'articolo 6* » e solo « *I trattamenti economici dei soci lavoratori con i quali si è instaurato un rapporto di tipo subordinato (...) sono considerati, agli effetti previdenziali, reddito da lavoro dipendente*

**Soci lavoratori
e imponibile
previdenziale**
Antongiulio Colonna

Abbreviazioni

<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro	<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>AL</i>	Actualidad laboral	<i>EER</i>	European Economic Review
<i>All E.R.</i>	All England Report	<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>AP</i>	Archivio penale	<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>AR</i>	Arbeitsrecht	<i>EJIR</i>	European Journal of Industrial Relations
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali	<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale	<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>AuA</i>	Arbeit und Arbeitsrecht	<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>AuR</i>	Arbeit und Recht	<i>EGT</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito	<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil	<i>FI</i>	Foro italiano
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations	<i>FP</i>	Foro padano
<i>CahSocBarrParis</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris	<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>CG</i>	Corriere Giudiziario	<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Casazione civile
<i>CI</i>	Contratto e impresa	<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics	<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal	<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review	<i>GLav</i>	Guida al lavoro
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale	<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>DCSInt</i>	Diritto comunitario degli scambi internazionali	<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>DD</i>	Democrazia e diritto	<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>DE</i>	Diritto dell'economia	<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>DO</i>	Droit ouvrier	<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>D&L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro	<i>ICR</i>	Industrial Cases Reports
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare	<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza	<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>DH</i>	Daloz Hebdomadaire	<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro	<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>DLab</i>	Derecho laboral	<i>IJHRM</i>	International Journal of Human Resource Management
<i>DocLab</i>	Documentación laboral	<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche	<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali	<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro	<i>IR</i>	Industrial Relations
<i>DO</i>	Droit Ovrier	<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro	<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>DPLORO</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro		
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali		
<i>DS</i>	Droit Social		
<i>DT</i>	Derecho del Trabajo		

<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports	<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>IS</i>	Industria e sindacato	<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>I&S</i>	Impresa & Stato	<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series	<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin	<i>RAE</i>	Revue affaire européenne
<i>LD</i>	Lavoro e diritto	<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>L'impresa</i>	L'impresa	<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>LG</i>	Il lavoro della giurisprudenza	<i>RCDL</i>	Rivista critica del diritto del lavoro
<i>LI</i>	Lavoro informazione	<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi	<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>LR</i>	Le Regioni	<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>LRI</i>	Lavoro e relazioni industriali	<i>RDCComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>LS</i>	Le società	<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>LSS</i>	Lavoro e sicurezza sociale	<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>L80</i>	Lavoro '80	<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales	<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione	<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano	<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile	<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana	<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro	<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review	<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>MO</i>	Mondoperaio	<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review	<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica	<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano	<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>NDL</i>	Note di diritto del lavoro	<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata	<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro	<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro	<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate	<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale	<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro	<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>PD</i>	Politica del diritto	<i>RTDE</i>	Revue trimestrale droit Européen
<i>PE</i>	Politica e economia	<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>PL</i>	Personale e lavoro	<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>PM</i>	Personal Management	<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>PS</i>	Prospettiva sindacale	<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale	<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro	<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Dir. del lavoro e delle rel. industriali	<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>QDRI</i>	Quaderni di Diritto delle rel. industriali	<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>QIS</i>	Quaderni di Industria e sindacato	<i>SyS</i>	Syndicalisme e société
<i>QL</i>	Quaderni di Diritto del lavoro	<i>Temi</i>	Temi
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro	<i>TE</i>	Travail et emploi
		<i>TL</i>	La tutela del lavoro
		<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
		<i>TR</i>	Temi romana

Notizie sugli autori

Treu T. è Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Milano.

Weiss M. è Professore di diritto del lavoro nell'Università J.W. Goethe di Francoforte (Germania).

Colonna A. è Collaboratore della Cattedra di diritto del lavoro nell'Università di Ferrara.

Boeri T. è Professore Associato di politica economica nell'Università Bocconi di Milano e Direttore della Fondazione Rodolfo De Benedetti.

Rojot J. è Professore di diritto del lavoro nell'Università della Sorbona di Parigi (Francia).

Dell'Aringa C. è Professore Ordinario di economia politica nell'Università Cattolica di Milano.

Cella G. P. è Professore Ordinario di sociologia dei processi economici e del lavoro nell'Università statale di Milano.

Borwn W. è Professore nell'Università di Cambridge (Inghilterra).

Del Punta R. è Professore Straordinario di diritto del lavoro nell'Università di Firenze.

Zoppoli L. è Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università del Sannio (Benevento).

