

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche  
**Politica sociale e allargamento dell'Unione Europea**  
**Relazioni industriali e contratti collettivi**  
**Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e formazione**

Casi aziendali  
**Accesso alla pensione di vecchiaia "unificata"**  
**Referendum modificativo dell'art. 19 l. n. 300/70**

Diritto internazionale e comparato  
**Licenziamento per motivi economici in Francia**

Rassegne  
**Giurisprudenza comunitaria: politica sociale**  
**Giurisprudenza straniera: contratti di lavoro in Inghilterra**  
**Contrattazione collettiva: lavoratori dei media**  
**e rinnovi contrattuali nel pubblico impiego**

Documenti  
**Conferenza Intergovernativa:**  
**proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea**  
**Parità di trattamento uomo-donna**

**Giuffrè Editore**

# **Diritto delle relazioni industriali**

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR  
anno 6 - numero 2 - maggio 1996



---

# Indice

---

Politica sociale comunitaria e allargamento dell'Unione Europea

Ricerche

---

**Diritto del lavoro e relazioni industriali nella fase del post-comunismo** di  
*Manfred Weiss* pag.5

---

**La politica sociale e l'allargamento dell'Unione Europea: il punto di vista  
britannico** di *Alan Neal* pag.11

---

**La politica sociale comunitaria: il caso finlandese** di *Niklas Bruun* pag.17

---

**La politica sociale comunitaria: il caso austriaco** di *Ulrich Runggaldier e Andreas  
Tinhofer* pag.23

---

La contrattazione collettiva come fattore di rinnovamento della gestione delle  
risorse umane

---

**Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa**  
di *Paolo Perulli e Charles F. Sabel* pag.27

---

**Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella fabbrica integrata** di *Gior-  
gio Fontana* pag.41

---

Formazione professionale e innovazione tecnologica: dalla tutela del «posto di  
lavoro» alla tutela dell'«occupazione»

---

**Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e protezione sociale: dal «lavoro»  
alla «carriera» come forma di proprietà** di *Yasuo Suwa* pag.65

---

**Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione** di  
*Marco Biagi* pag.75

---

**Interventi**

---

Il caso Italia fra tradizione e rinnovamento

---

**L'accesso alla pensione di vecchiaia "unificata"** di *Gian Guido Balandi* pag.85

---

**Le "ricadute" del referendum modificativo dell'art. 19 l. n. 300/70** di *Raffaele De Luca Tamajo* pag.91

---

**Le fonti della retribuzione. Spunti da una ricerca** di *Gaetano Zilio Grandi* pag.97

---

**Diritto internazionale e comparato**

Casi e materiali di diritto internazionale e comparato

---

**Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali** di *Carla Spinelli* pag.121

---

**Rassegne: la giurisprudenza**

Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria

---

**Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale** di *Emanuela Salsi* pag.145

---

Osservatorio sulla giurisprudenza straniera

---

**Autonomia, subordinazione e contratti di lavoro sui generis: un recente revirement della giurisprudenza inglese?** di *Michele Tiraboschi* pag.153

---

**Rassegne: la contrattazione collettiva**

Osservatorio sulla contrattazione collettiva

---

**Il primo contratto collettivo dei lavoratori dei media** di *Alberto Orioli* pag.171

---

---

**Note sui rinnovi contrattuali nel pubblico impiego** di *Mario Ricciardi* pag.177

---

---

Materiale di documentazione

---

**Il diritto comunitario del lavoro alla vigilia della Conferenza Intergovernativa:  
una proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea** di *Roger Blanpain,  
Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss* pag.189

---

**Parità di trattamento uomo-donna: in difesa delle azioni positive** pag.195

---

Abbreviazioni pag.197

---

Notizie sugli autori pag.201

---

---

# Diritto del lavoro e relazioni industriali nella fase del post-comunismo

*Manfred Weiss (\*)*

Sommario

---

**1.** Introduzione. **2.** Diritto del lavoro e relazioni industriali nel periodo comunista. **3.** La sfida. **4.** Conclusioni.

---

## **1. Introduzione (\*\*).**

L'Unione Europea — fondata nel 1957 da soli sei Stati — si è gradualmente ampliata fino a raggiungere l'attuale numero di quindici Stati Membri, ciascuno dei quali è dotato di ben sviluppati sistemi di legislazione del lavoro e di relazioni industriali, in grado di far fronte alle necessità di un'economia di mercato. In effetti, in tutti questi Stati la libertà di contrattazione individuale occupa una posizione di rilievo nel sistema, la contrattazione collettiva è ben radicata, i sindacati e le associazioni datoriali svolgono un ruolo di essenziale importanza, e sono operativi organismi per la risoluzione delle controversie. Inoltre, si riscontra un po' dappertutto la presenza di una impressionante quantità di disposizioni di legge (o di contratti o accordi collettivi) che provvedono alla fissazione di standard minimi di trattamento economico e normativo. Tutto quanto finora si è rilevato è sicuramente riferibile anche ai tre nuovi Stati Membri dell'Unione Europea, vale a dire l'Austria, la Finlandia e la Svezia, cosicché può ritenersi agevolmente affrontabile in relazione ad essi il problema dell'adeguamento degli ordinamenti interni alle indicazioni dell'Unione Europea con riguardo alla legislazione del lavoro e alle relazioni industriali. Per questi Stati, in definitiva, la realizzazione dell'*Acquis communautaire* è principalmente un problema di ordine tecnico; di conseguenza, per quanto le questioni tecniche possano essere talvolta complicate, si tratta sicuramente di una faccenda che può essere appianata.

La situazione si presenta invece completamente diversa negli Stati dell'Europa centrale ed orientale. In questi Paesi l'ordinamento comunitario non può semplicemente essere attivato e trasposto negli ordinamenti interni almeno fino a quando non verrà ricostruito un autentico sistema di legislazione del lavoro e di relazioni industriali. Non può aversi alcuna vera e propria implementazione dell'*Acquis communautaire* in ordinamenti privi di fondamenta legislative giuslavoristiche.

Un programma di adeguamento avrebbe infatti senso solo qualora intervenisse in un ordinamento in grado di indicare quali sarebbero gli effetti pratici della eventuale traspo-

note

---

(\*) I contributi di Manfred Weiss, Alan Neal, Niklas Bruun, Ulrich Runggaldier e Andreas Tinhofer raccolti in questa sezione costituiscono gli atti della prima parte della giornata di studio promossa dall'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — A.I.S.R.I. e da SINNEA International su *L'allargamento dell'Unione Europea e la politica sociale comunitaria — Tutela della salute e relazioni industriali nel contesto del lavoro atipico/temporaneo*, Bologna, 26 gennaio 1996. Gli atti della seconda parte della giornata di studio, relativi alla trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei, verranno pubblicati sul prossimo fascicolo della rivista.

(\*\*) Traduzione di Silvia Russo.

La fase del  
post-comunismo  
*Manfred Weiss*

sizione della normativa comunitaria nel sistema interno attraverso strumenti legislativi o accordi collettivi. E questo risultato sarà ottenibile solo quando in questi Paesi saranno chiariti, almeno a livello sostanziale, i reciproci rapporti tra le diverse fonti regolatrici del nuovo sistema di diritto del lavoro e di relazioni industriali.

I problemi cui si trovano di fronte questi Stati nel procedere alla ristrutturazione dei rispettivi sistemi di legislazione del lavoro e di relazioni industriali possono peraltro essere compresi appieno solo dopo un'attenta riflessione sulla situazione preesistente al drastico mutamento politico intervenuto in questi anni, vale a dire sul sistema di relazioni industriali del periodo comunista. A questo proposito, va sicuramente sottolineato che esistono differenze significative nelle realtà dei diversi Paesi, ma che al tempo stesso possono essere individuati comuni orientamenti di fondo.

---

## 2. Diritto del lavoro e relazioni industriali nel periodo comunista.

---

Il diritto del lavoro e le relazioni industriali nel periodo comunista devono essere principalmente presi in considerazione come strumenti per il raggiungimento di due obiettivi fondamentali: la pianificazione dell'economia e la garanzia della piena occupazione. Il diritto del lavoro, in particolare, era prevalentemente concepito quale mezzo per portare a compimento la pianificazione: in ciascuna delle Costituzioni degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, infatti, il diritto dell'individuo al lavoro era formulato in modo tale non solo da garantire l'occupazione a chi volesse e fosse in grado di lavorare, ma conteneva anche l'affermazione, almeno in linea di principio, di un vero e proprio dovere di lavorare. Di conseguenza, non poteva esistere un autentico mercato del lavoro, analogo a quello dei Paesi occidentali.

Risulta quindi evidente come in tali ordinamenti la libertà di contrattazione individuale fosse necessariamente marginale: essa poteva infatti essere garantita solo ad un livello tale da non mettere in pericolo la realizzazione della pianificazione economica. Il problema di fondo consisteva invece nel predeterminare per quanto possibile il ruolo del singolo lavoratore. In questo contesto assumevano un'importanza notevole i contratti collettivi che, d'altra parte, nulla avevano a che spartire con gli accordi sindacali stipulati nell'Europa occidentale: è infatti ovvio che i diritti individuali avrebbero potuto essere affermati e rafforzati in quei contratti solo laddove non fossero stati in contrasto con gli interessi superiori della società comunista. Inoltre, per prevenire l'abuso dei diritti individuali da parte dei lavoratori, era stato predisposto un meccanismo di natura procedurale, con il quale l'estensione dell'applicazione di quei diritti a situazioni nuove veniva subordinata all'approvazione dei sindacati.

Protagonisti di quel sistema di relazioni industriali erano quindi i sindacati. Bisogna però subito ricordare che essi non avevano praticamente nulla in comune con le organizzazioni sindacali di tipo occidentale. Infatti il loro scopo principale era quello di contribuire all'aumento della produttività nazionale e di garantire la realizzazione del piano economico: da un punto di vista pratico non erano altro che meri strumenti nelle mani del partito comunista, ed era addirittura difficile delineare una netta linea di demarcazione tra i due diversi organismi.

Come già indicato, uno dei principali compiti dei sindacati era quello di concludere contratti collettivi sia con il Governo che con le singole unità industriali. Ma la funzione di questi contratti collettivi non era quella di trovare un punto di incontro tra i diversi interessi in conflitto, così come accade nei Paesi occidentali; il loro vero scopo era in realtà quello di specificare in maniera appropriata le vaghe statuizioni contenute nel piano economico. Ciò dimostra come questi accordi sindacali presentassero maggiori caratteristiche in comune con i decreti amministrativi di attuazione delle leggi che non con i contratti collettivi stipulati nell'Europa occidentale. Inoltre, dal momento che per definizione non erano configurabili conflitti tra lo stato e il partito da un lato, e tra i sindacati e i lavoratori dall'altro, non si poneva nemmeno il problema della predisposizione di strumenti per la risoluzione delle controversie di lavoro. Infine, lo sciopero e la serrata non solo erano considerati incompatibili con il sistema, ma più semplicemente si riteneva che non fossero necessari.

Per quanto differente da Stato a Stato, il ruolo dei sindacati nell'applicazione dei contratti collettivi all'interno delle singole unità industriali è stato di grande rilievo. Più precisamente la gamma di possibilità andava dal semplice controllo del personale direttivo, fino alla facoltà di intervento con sanzioni disciplinari su quei lavoratori che non si fossero attenuti alle disposizioni fissate nel piano economico e specificate nei contratti collettivi. E in



quest'ultimo caso i sindacati si ergevano in particolare a garanti del rispetto dei valori comunisti, ed erano dotati del potere di sanzionare i comportamenti devianti.

Non essendo i sindacati organismi autonomi all'interno del sistema di relazioni industriali, non è riscontrabile nei Paesi dell'Europa centro-orientale un vero corpo di norme giuridiche relative alla regolamentazione dei rapporti collettivi di lavoro. Si ritrovavano, invece, similitudini di natura terminologica, anche se, è doveroso ammetterlo, in alcuni Stati (specialmente in Polonia e, in un certo grado, anche in Ungheria) già prima del mutamento politico si poteva osservare una tendenza verso una più spiccata autonomia dei sindacati.

Un'altra caratteristica degli ordinamenti di questi Paesi era la presenza di una vera e propria codificazione del diritto del lavoro, che garantiva ai lavoratori un livello di protezione talvolta elevato. In questo campo gli sforzi erano indirizzati specialmente verso la realizzazione degli obiettivi individuati nelle convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, e spesso addirittura verso il miglioramento delle condizioni in esse fissate. Particolarmente progrediti erano inoltre i livelli di protezione per determinate categorie, come le donne in stato di gravidanza, i portatori di handicap, etc. D'altro canto, però, l'esempio della legislazione in materia di salute e sicurezza mostra come il livello raggiunto formalmente non corrispondesse del tutto alla situazione reale: almeno in questo campo, infatti, si riscontrava un enorme divario tra la legge e la prassi.

Come già rilevato, il rispetto dei diritti individuali dei lavoratori dipendeva principalmente dall'intervento dei sindacati. A ciò si aggiunga che non esistevano organismi giurisdizionali indipendenti preposti al controllo del potere discrezionale dei sindacati stessi. In questi Paesi, dunque, al principio della separazione dei poteri dello Stato si sostituiva il concetto di unità dello Stato. Di conseguenza, compito degli organi giudiziari era l'interpretazione e l'applicazione delle leggi in modo che non entrassero in contrasto con l'obiettivo prioritario della realizzazione del piano economico e con il codice di comportamento dettato dall'attuazione dei valori comunisti: per quanto sussistesse una separazione formale tra il Governo, il partito e i giudici, tutti questi organi cooperavano per il raggiungimento dello stesso scopo.

Il sistema di diritto del lavoro — così come qui è stato schematizzato in maniera forse troppo semplificata — aveva sostanzialmente una funzione di carattere educativo: era stato forgiato per influenzare e controllare il comportamento dei singoli lavoratori. La pressione in ordine alla tenuta di comportamenti conformisti e convenzionali da parte dei lavoratori non ne ha evidentemente stimolato né la responsabilizzazione individuale, né la creatività, né, tanto meno, la capacità di assumere decisioni autonome. D'altro canto bisogna convenire che l'attuazione del diritto al lavoro ha effettivamente portato alla piena occupazione, ma naturalmente anche a un palese sovradimensionamento degli organici aziendali e ad una scarsa considerazione degli equilibri tra costi e benefici, a discapito dell'efficienza produttiva: e queste sono infatti alcune delle cause del collasso economico di questi Paesi.

---

### 3. La sfida.

---

Esiste unanimità di vedute circa la assenza di alternative all'economia di mercato anche nell'Europa centrale ed orientale. La dimensione sociale resta tuttavia una scatola nera, e l'effettiva realizzazione delle condizioni di un'economia di mercato è ancora molto frammentaria. Per quanto il settore privato sia in crescita, esso si compone essenzialmente di medie e piccole imprese, all'interno delle quali è assente qualsiasi forma di organizzazione sindacale. Le grandi imprese d'altro canto rappresentano ancora oggi la spina dorsale dell'economia; esse sono ancora di proprietà dello Stato, anche se parecchie fra queste sono state ridefinite come società per azioni (*Joint Stock Companies*). Questo riassetto non ha peraltro inciso sul potere di direzione: lo Stato infatti è ancora il principale datore di lavoro in questi Paesi.

Le imprese non hanno altra scelta che cercare di incrementare la propria produttività, e questo porta inevitabilmente a drastiche riduzioni del personale. Di conseguenza la disoccupazione è diventata un'esperienza reale anche per molti cittadini di questi Stati. Correlativamente, il sistema di controllo sui prezzi è stato abolito, cosicché, mentre i prezzi dei beni e dei servizi cresce a dismisura, il livello dei salari resta invariato, ed il tenore di vita della grande maggioranza dei lavoratori tende ad esser peggiore rispetto a quello del periodo comunista.

Naturalmente anche la struttura del sindacato, che era, come visto, il protagonista del vecchio sistema di relazioni industriali, è oggi completamente cambiata. I vecchi sindacati

**La fase del  
post-comunismo**  
Manfred Weiss

sono tuttora attivi, ma in una veste nuova: grazie alla rinnovazione e alla ricomposizione delle organizzazioni, essi ora operano come sindacati di tipo occidentale. I vecchi sindacati da un punto di vista quantitativo sono ancora i più importanti, ma non è più accettabile un regime a sindacato unico: il pluralismo delle organizzazioni è infatti visto come caratteristico del nuovo scenario. Per quanto riguarda le associazioni datoriali, si deve dire che a tutt'oggi esse sono piuttosto poche e non molto efficienti. Specialmente nel settore privato, di recentissima formazione, esse svolgono un ruolo del tutto marginale e sono caratterizzate da un livello organizzativo decisamente scarso.

Per quanto riguarda l'opera di riformulazione dell'intero sistema di diritto del lavoro c'è un solo punto di inequivoca convergenza: si tratta della esigenza di conferire la massima rilevanza al contratto individuale di lavoro. D'altra parte la strada che passa attraverso la valorizzazione del contratto è pressoché scontata, dal momento che si dimostra come l'unica in grado di rendere compatibile il diritto del lavoro con le necessità del mercato. E, comunque, nonostante questo punto fermo, tutto il resto è da discutere. Sono questioni aperte, per esempio, sia il livello di protezione da riservare ai lavoratori, sia la complessiva struttura del diritto sindacale, sia, soprattutto, il ruolo da affidare agli organi giurisdizionali circa la soluzione dei conflitti di interessi.

In una tale situazione è di fondamentale importanza non perdersi nella regolamentazione di aspetti particolarissimi e di dettagli, ma concentrare l'attenzione sull'obiettivo principale, che è l'elaborazione di un complesso di norme di diritto del lavoro e di relazioni industriali coerente ed esaustivo. Quindi, in primo luogo, bisognerà stabilire quale ruolo vada affidato ad un autonomo sistema di contrattazione collettiva. In secondo luogo, si dovrà decidere se istituire organismi per la partecipazione dei lavoratori e secondo quali criteri. Ancora, sarà necessario regolamentare i rapporti tra contratti collettivi, i contratti individuali ed i livelli di protezione da garantire ai lavoratori. Infine, dovranno essere determinate le relazioni tra il controllo giurisdizionale e gli altri meccanismi di risoluzione delle controversie di natura sindacale (scioperi, mediazioni, arbitrati, etc.), così come sarà opportuno affrontare anche il problema della composizione degli organi giudiziari, decidendo in particolare se affidare le cause di lavoro alle corti ordinarie ovvero a tribunali speciali.

Naturalmente ciascuno di questi punti fondamentali di discussione comprende a sua volta una serie di questioni cui sarà necessario dare una soluzione. Con riguardo, per esempio, al tema della contrattazione collettiva, ci si dovrà infatti chiedere a quale livello dovranno essere stipulati i contratti collettivi, quale soluzione dare al problema della rappresentatività, quale efficacia oggettiva (normativa o solo contrattuale) e quale efficacia soggettiva (*erga omnes* o limitata agli iscritti alle associazioni stipulanti) dovranno avere i contratti collettivi, e quali materie potranno essere da questi regolamentate. Con questo si vuole insomma dare l'idea della complessità dell'opera di rielaborazione del diritto del lavoro che in questi Paesi ci si appresta ad affrontare.

---

**4. Conclusioni.**

---

Deve quindi essere chiaro che soltanto quando almeno i tratti essenziali del complessivo sistema di diritto del lavoro e di relazioni industriali saranno delineati, e quando le relazioni tra le parti sindacali saranno avviate, sarà possibile determinare a quale livello, con quali strumenti e a quali condizioni la legislazione comunitaria dovrà essere trasposta anche in questi Paesi.

Solo allora sarà possibile valutare se la eventuale trasformazione delle norme dell'Unione Europea in leggi nazionali potrà essere considerata conforme agli obiettivi della legislazione comunitaria primaria e secondaria, e se i Paesi dell'Europa centrale ed orientale saranno riusciti nell'intento di creare una struttura di relazioni industriali in linea con i requisiti posti dal diritto dell'Unione Europea. A questo proposito si renderà necessario, per esempio, studiare le rappresentanze dei lavoratori e verificarne la funzionalità in relazione alla tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, di trasferimenti di impresa, di insolvenza, o, ancora, in caso di partecipazione alla attuazione delle direttive generali in tema di salute e sicurezza. Di conseguenza, è da considerarsi sicuramente rientrante nei doveri dell'Unione Europea l'attività di sostegno agli Stati dell'Europa centrale ed orientale nel processo di costruzione del nuovo diritto del lavoro.

A questo scopo, e cioè per favorire l'integrazione di questi Stati nel processo di *social dialogue* a livello europeo, sarà innanzitutto necessario rafforzare le associazioni datoriali, in modo da permettere la formazione di un autentica struttura di relazioni industriali.

Inoltre, le parti sociali dovranno preoccuparsi di individuare strategie in grado di far fronte al rischio di una eccessiva individualizzazione dei rapporti di lavoro quale conseguenza della nuova privatizzazione; infatti fino ad oggi non si riscontra alcuna norma, né legislativa, né contrattuale, né consuetudinaria che tratti questo problema.

Tornando all'esigenza del concreto impegno comunitario in questo campo, deve essere segnalata la recente istituzione del Centro Europeo per le Relazioni Industriali, con sede a Firenze, che ha precipuamente il compito di assistere i Paesi dell'Europa orientale e centrale nella ristrutturazione del diritto del lavoro e, soprattutto, nella predisposizione delle condizioni per l'integrazione e l'implementazione della normativa dell'Unione Europea.

**La fase del  
post-comunismo**  
*Manfred Weiss*

---

# La politica sociale e l'allargamento dell'Unione Europea: il punto di vista britannico

*Alan Neal (\*)*

Sommario

---

**1.** Introduzione. **2.** Le diverse intese. **3.** Chi ha i requisiti per aderire?. **4.** Questioni istituzionali interne dell'Unione Europea. **5.** Politica delle frontiere dell'Unione Europea. **6.** Conclusioni.

---

## **1. Introduzione.**

---

Dal momento che la Gran Bretagna è stata uno dei tre Paesi membri che hanno aderito alla Comunità in occasione del primo allargamento dell'Unione Europea nel 1973, può risultare poco sorprendente che il Regno Unito, coerentemente, abbia sempre sostenuto la necessità di un continuo processo di allargamento della Comunità. Tuttavia, sotto molti aspetti, potrebbero essere venute meno le ragioni fondamentali che hanno giustificato la posizione assunta negli ultimi anni dal Governo britannico, posizione caratterizzata dall'essere completamente a favore dell'allargamento. Di conseguenza si può ragionevolmente pensare che il punto di vista adottato dal Governo in relazione all'allargamento dell'Unione sia più dettato dalla ricerca della posizione che riesca a soddisfare meglio gli immediati e attuali interessi nazionali, rispetto a una visione strutturata di una "Europa più ampia".

Se si superano i meri discorsi retorici sull'allargamento, si può notare come si mescolino insieme una quantità di questioni disordinatamente collegate — questioni che sorgono su temi diversi come per esempio la "politica delle frontiere dell'Unione Europea" (che comprende la libera circolazione, l'immigrazione e il diritto d'asilo), questioni "istituzionali" interne dell'Unione Europea (che toccano l'autorità individuale degli Stati Membri sulle questioni dei diritti di veto, dell'astensione in seno al Consiglio dei Ministri, e, più in generale, sul voto a maggioranza qualificata), e la direzione complessiva della politica e delle relazioni estere dell'Unione conseguenti il riallineamento che ha attraversato l'Europa in seguito alla dissoluzione dell'ex Unione Sovietica e dei suoi partner commerciali associati all'interno del COMECON.

Le seguenti note cercano di mettere a fuoco una serie di questioni che testimoniano le preoccupazioni del Regno Unito nella preparazione della conferenza intergovernativa del 1996. Se ne può trarre la conclusione che la posizione pubblica assunta dalla Gran Bretagna in favore di un allargamento continuo dell'Unione Europea possa essere più dettata da preoccupazioni nei confronti di interessi nazionali che da un reale desiderio di qualunque significativo ampliamento dell'Unione, ma che, anche se questa fosse la vera ragione, nel corso dei prossimi anni il mutamento politico interno potrebbe condurre a una completa riconsiderazione degli atteggiamenti britannici in questo campo.

---

(\*) Traduzione di Nicola Benedetto.

Il punto di vista  
britannico  
Alan Neal

---

## 2. Le diverse intese.

---

Come già sottolineato la Gran Bretagna stessa ha beneficiato del primo allargamento dell'Unione, che ha avuto luogo a partire dal 1° Gennaio 1973. La successiva adesione di Grecia, Portogallo e Spagna pare, a posteriori, aver presentato pochi problemi di natura fondamentale che hanno direttamente riguardato la posizione del Regno Unito. Si può prevedere che nemmeno l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia farà sorgere maggiori problemi. Allo stesso tempo, le disposizioni contenute nell'Accordo sull'Area Economica Europea non hanno causato nessuna significativa polemica da parte della Gran Bretagna, e, infatti, pare siano passate largamente inosservate in molti Paesi membri (1).

Le aree in cui piuttosto potrebbero sorgere degli interrogativi sono quelle collegate a una serie di accordi di "associazione" o di "cooperazione", in particolar modo con Paesi che costituivano, fino al collasso dei regimi comunisti esistenti in quei Paesi, il vecchio blocco dell'Europa centro-orientale. Perciò, alla fine del 1993, è stato stipulato dall'Unione Europea un "Accordo Europeo di Associazione" con Ungheria, Polonia, Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia. Allo stesso modo l'Unione Europea ha anche stipulato i cosiddetti "accordi della prima generazione" con Albania, Stati Baltici e Slovenia.

Comunque, non va dimenticato che questo processo di stipulazione di accordi di "cooperazione" o "associazione" ha avuto una lunga storia, a partire dall'Accordo di Associazione del 1963 con la Turchia (2), e continua con Accordi simili con Cipro e Malta, insieme all'Accordo di cooperazione con San Marino.

Forse il più controverso dei "nuovi" accordi è stato il trattamento della *ex* Germania-Est, a causa della sua unilaterale integrazione all'interno dell'Unione Europea attraverso la nuova Germania unificata. Ciò nonostante, non c'è stata nessuna manifesta condanna da parte del Regno Unito dell'azione condotta dalla Germania nel 1990, anche se, risultato comune ad altri sistemi economici dell'Unione Europea, molte delle conseguenze economiche di tale atto sono state largamente sgradite per un continente già sofferente per la profondità della sua recessione.

---

## 3. Chi ha i requisiti per aderire?

---

L'adesione di Austria, Finlandia e Svezia il 1° Gennaio 1995 segna il culmine di un processo iniziato formalmente nel corso del Consiglio Europeo di Edimburgo del 1992 (3). Quel processo ha dato inizio all'identificazione di alcuni "indicatori caratteristici" di eleggibilità per l'appartenenza al "club" dell'Unione Europea. Perciò, la Commissione ha stabilito tre condizioni fondamentali: (I) identità europea; (II) status democratico; (III) rispetto dei diritti umani. Inoltre ha insistito sul fatto che ogni nuovo Stato Membro deve accettare, nella sua interezza, l'*Acquis communautaire*, come pure deve essere in condizione di applicarlo (cfr., in particolare, Commissione Europea, *L'Europa e la sfida dell'allargamento*, Boll. 12, 1991. Cfr. anche Commissione Europea, XXIII Rapporto Generale 1992).

Sebbene non necessariamente invocati in modo esplicito, questi criteri hanno indubbiamente giocato un ruolo significativo nel ritardo riguardo alla posizione di Turchia, Cipro e Malta, nonostante la decisione del vertice del Consiglio Europeo di Lisbona del 1992 di sviluppare le relazioni con tali Paesi. Da parte sua, parrebbe che il Regno Unito fosse d'accordo con il lungo periodo di "blocco" che ha caratterizzato la richiesta della Turchia di aderire all'Unione dovuto al problema del rispetto dei diritti umani, elemento presente nei criteri sopraelencati. Tuttavia, riguardo a Cipro e a Malta — dove gli antichi legami storici costituiscono il *background* della posizione britannica — si può notare un atteggiamento

---

### note

(1) Il coinvolgimento dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia in questi accordi ha portato molti settori regolamentati dagli accordi stessi ad essere in una condizione molto simile a quella dell'Unione Europea. Nel frattempo le relazioni dell'Unione con la Svizzera, in cui in referendum ha respinto la partecipazione al trattato sull'Area Europea Economica, continuano ad essere regolamentate dagli accordi di cooperazione siglati anteriormente.

(2) Per un esame di alcune implicazioni di quest'accordo, vedi le osservazioni della Corte Europea di Giustizia nel caso 192/89, *Seyince c. Staatssecretaris van Justitie* (1990) E.C.R. I-3461.

(3) Si ricorderà che il coinvolgimento della Norvegia in questo processo è terminato nel 1994, quando attraverso un referendum la maggioranza della popolazione ha votato contro l'adesione norvegese nei termini eventualmente negoziati.

molto più caloroso, insieme all'evidente appoggio che il Regno Unito offrirà al momento opportuno.

Riguardo ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale ci sono stati alcuni cambiamenti nella posizione britannica — niente affatto lontana dall'incondizionato entusiasmo prodigato dall'ex Primo Ministro, la Signora Thatcher, circa la disponibilità dell'economia polacca a rispettare la "disciplina del mercato" legata alla piena appartenenza all'Unione Europea. Ciò nonostante, può essere che l'attuale Governo del Regno Unito condivida ampiamente il punto di vista espresso nel 1993 in una risposta della Commissione davanti al Parlamento Europeo, nella quale si indicava che: "... a partire dalla caduta del comunismo, la politica comunitaria nei confronti dell'Europa orientale ha fatto parte di un disegno complessivo di una nuova architettura del continente europeo" (cfr. *GU*, 1993, C350/46). Sebbene il Consiglio Europeo di Copenaghen avesse confermato che tutti i Paesi dell'Europa centrale ed orientale coperti dall'Accordo Europeo di Associazione avrebbero potuto, se lo avessero voluto, diventare membri dell'Unione Europea, la Commissione osservava che: "... l'adesione avrà luogo allorché i Paesi membri associati saranno in grado di soddisfare gli obblighi da ciò derivanti, adempiendo le condizioni economiche e politiche richieste. Un Paese che aspira a divenire membro deve avere istituzioni stabili che siano in grado di garantire la democrazia, il rispetto della legge, i diritti umani, il rispetto e la tutela della minoranze, l'esistenza di un'economia di mercato vitale e la capacità di far fronte alla pressione competitiva e alle forze del mercato all'interno dell'Unione. L'appartenenza presuppone la capacità del Paese candidato di assumere su di sé gli oneri dell'appartenenza stessa, compresa l'adesione agli scopi politici, economici e monetari dell'Unione".

Tuttavia, la Commissione aveva pronunciato anche alcuni ammonimenti, in cui si sottolineava come "...la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, pur conservando l'impulso verso l'integrazione europea, impone anche una riflessione importante nell'interesse generale sia dell'Unione che dei Paesi candidati".

La flessibilità fornita all'Unione Europea da clausole quali quelle dei "criteri di eleggibilità", insieme agli ammonimenti della Commissione Europea circa la "capacità di assorbire nuovi membri", probabilmente servono a rassicurare il Regno Unito che ci può essere una proclamazione pubblica continua delle virtù dell'allargamento, mentre è inverosimile che divenga politicamente troppo stringente, per tutto il resto del ventesimo secolo, la necessità di passare dalle affermazioni retoriche alla pratica effettiva.

---

#### 4. Questioni istituzionali interne dell'Unione Europea.

---

Con il profilarsi della conferenza intergovernativa del 1996, le preoccupazioni del Regno Unito nei confronti delle modifiche o delle riforme istituzionali interne dell'Unione Europea sono divenute così acute tanto quanto lo erano state nella precedente fase di revisione del Trattato che ha condotto poi all'Atto Unico Europeo e al Trattato sull'Unione Europea. Un posto in prima fila tra tali preoccupazioni lo ha il processo decisionale di regolamentazione e legislazione da parte e per l'Unione Europea — una questione che si concretizza attorno alla procedura conosciuta come "voto a maggioranza qualificata". Infatti, se ci fosse qualche dubbio su quanto profonde possano essere tali preoccupazioni — e non solo per il Regno Unito — basterebbe solo ricordare le controversie politiche che hanno accompagnato la recente decisione a proposito degli accordi sui diritti di voto dei nuovi Paesi Membri nel Consiglio e sul numero di Commissari conseguenti all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia.

Bisognerebbe tener presente che la normale regola di voto nel Consiglio dei Ministri — l'istituto chiave nel processo legislativo — è che il Consiglio agisce, secondo l'art. 148.1 del Trattato, "in base alla maggioranza dei suoi membri", tranne nei casi in cui le clausole del Trattato prevedano diversamente. Tuttavia, poiché il Trattato normalmente prevede diversamente, tale procedura a maggioranza semplice tende a svolgere un ruolo secondario rispetto alla procedura predominante, che è quella del voto all'unanimità. In due particolari casi, tuttavia, il Trattato prevede un voto a "maggioranza qualificata": (a) nel caso in cui il Consiglio agisca su proposta della Commissione, rendendo però più gravoso il meccanismo di voto, e (b) allorché il Consiglio agisca senza proposta della Commissione, nel qual caso la clausola di procedura di voto complessa è integrata dal requisito che ci sia anche la maggioranza dei due terzi degli Stati Membri.

Dal momento in cui è stato approvato l'Atto Unico Europeo è cresciuta notevolmente la sfera decisionale del Consiglio in cui è in uso la procedura di voto a maggioranza qualificata.

**Il punto di vista  
britannico**  
*Alan Neal*



**Il punto di vista  
britannico**  
Alan Neal

Tuttavia, in particolar modo nel campo delle questioni di politica sociale, in special modo, in base ai limitati poteri previsti dall'art. 100A e, soprattutto, in base ai poteri previsti dall'art. 118A del Trattato, il Regno Unito ha cercato di "arginare la marea dell'Europa Sociale", e si è molto preoccupato di limitare l'impatto delle conseguenze derivanti dalla possibilità di prendere decisioni a maggioranza qualificata (4).

Di fronte a tale scenario c'è chi guarda all'entusiasmo del Regno Unito nei confronti dell'allargamento dell'Unione ritenendolo, almeno in parte, una manifestazione del desiderio di "diluire" i poteri decisionali fino a questo momento esercitati da Consiglio dei Ministri, nella convinzione che riuscirà sempre più difficoltoso raccogliere una maggioranza qualificata su misure che indiscutibilmente, in diversi modi, riguardano un numero sempre maggiore di Paesi Membri.

Un punto di vista alternativo è quello di considerare il sostegno del Regno Unito all'allargamento come un contrappeso ai toni sostanzialmente "negativi" assunti specialmente in relazione alle politiche sociali sviluppatesi a livello dell'Unione.

In modo ancor più cinico, si può considerare la chiara e manifesta posizione britannica in favore di un allargamento continuo come diretta ad aprire una sorta di "contro-contrattazione", soprattutto nei confronti di quelle richieste di adesione con le quali non può essere concluso nessun accordo che possa tendere verso una "Europa à la carte" (cfr., per esempio, Parlamento Europeo, Comitato sugli affari istituzionali, *Rapporto sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea in riferimento alla Conferenza Intergovernativa del 1996 — Implementazione e sviluppo dell'Unione*, A4- 0102/95/PART I.A, 4 Maggio 1995). Questo punto di vista assume ancor più peso in rapporto a richieste di ulteriori estensioni del voto a maggioranza qualificata, e a quelle proposte in base a cui: "il sistema di voto all'interno del Consiglio dovrebbe tener conto sia del numero degli Stati Membri che del loro livello di popolazione. Si richiedono perciò adattamenti ai meccanismi di voto esistenti all'interno del Consiglio scegliendo o integrando una delle due seguenti possibilità: — un rafforzamento dei voti di quegli Stati Membri che hanno una popolazione più numerosa; — una doppia maggioranza di Stati e di popolazioni per determinate questioni particolarmente delicate (*ivi*, paragr. 21, III).

---

#### 5. Politica delle frontiere dell'Unione Europea.

---

Tuttavia, se c'è un'area che fa pensare a una forte tensione tra l'esplicito sostegno del Regno Unito all'allargamento dell'Unione Europea e la prassi e le politiche effettivamente seguite dagli stessi Stati membri, questa è senza dubbio quella della politica delle frontiere, della libera circolazione, dell'immigrazione e del diritto di asilo. Tra tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, il Regno Unito ha mantenuto una delle politiche più restrittive in tema di immigrazione e di diritti d'ingresso, e non vi è alcuna indicazione che tutto ciò cambi in un prevedibile futuro. In realtà le recenti iniziative dell'attuale governo britannico a livello nazionale indicano proprio il contrario! È degno di nota che (insieme agli altri Paesi con cui ha fatto ingresso nel 1973 nell'Unione Europea) il Regno Unito sia rimasto al di fuori dell'accordo di Schengen riguardo ai controlli alle frontiere comuni. Così, allo stesso modo, il Regno Unito mantiene una stretta sorveglianza sull'accesso al suo territorio — sorveglianza che sembrerebbe essere molto in armonia con le posizioni espresse a proposito della "fortezza Europa" evidenti nelle più recenti Comunicazioni della Commissione sull'immigrazione e le politiche d'asilo. A questo punto, senza alcun dubbio, l'idea di allargamento dell'Unione contrasta fortemente con le politiche, favorite dall'attuale governo Britannico, restrittive della libertà di movimento e ingresso — cosa che fa necessariamente sorgere degli interrogativi sostanziali sulla reale posizione di questo governo.

---

#### 6. Conclusioni.

---

Complessivamente, mentre la posizione pubblica del Regno Unito ha spinto con coerenza verso un allargamento dell'Unione Europea, ci si può a buon diritto chiedere se questa

note

---

(4) La resistenza del Regno Unito è giunta fino alla sfida davanti alla Corte Europea di Giustizia a proposito della legittimità della base legale utilizzata per una delle più recenti direttive inerenti alla «dimensione sociale» — quella sull'orario di lavoro (93/104/EC). Cfr. caso C-84/94, Regno Unito c. Consiglio.

rappresenti la vera opinione del Governo britannico, o se “l’allargamento” sia visto come una questione conveniente per sviare la pressione da altre aree in cui vi è la percezione che gli interessi del Regno Unito siano minacciati, sia dall’attuale potere decisionale dell’Unione Europea, che dalle riforme istituzionali proposte che potrebbero essere parte dell’agenda della conferenza intergovernativa prossima ventura. Un’area scontata in cui tale strategia si può credere che sia stata presa in considerazione, come è già stato indicato, è quella dello sviluppo della politica sociale dell’Unione Europea.

Stando così le cose, tuttavia, tali congetture circa i motivi sottesi alle affermazioni del Governo britannico in questo settore possono dimostrarsi irrilevanti. Sicuramente, qualunque generico entusiasmo per un allargamento oltre l’attuale “Europa dei quindici” si è di recente raffreddato: la cautela mostrata al Consiglio Europeo nel dicembre 1995 riguardo al negoziato con i Paesi richiedenti basta a far considerare questo come un dato di fatto.

Sembrerebbe invece che tale preoccupazione immediata diventerà consueta in seguito allo *status quo* causato dall’adesione di Austria, Finlandia e Svezia all’inizio del 1995. A questo punto, come era stato ampiamente previsto, fino ad oggi si è fatta poca strada verso la soluzione dei problemi fondamentali, e poco si sono percepiti i benefici degli anni di “pre-appartenenza” in base agli accordi sull’Area Economica Europea.

Resta da vedere se queste ultime esperienze serviranno a rafforzare i “criteri di eleggibilità” previsti dalla Commissione come una condizione *sine qua non* per i Paesi che in futuro richiederanno di aderire all’Unione, ma ci sarà senza dubbio chi sosterrà che questi parametri chiaramente definiti per i nuovi Paesi membri hanno già dimostrato il loro prezzo. Forse a questo proposito un vero test si avrà se avranno esito positivo i negoziati per una piena appartenenza dell’Ungheria, della Repubblica Ceca, o della Polonia — che rimangono attualmente importanti “*outsiders*”.

**Il punto di vista  
britannico**  
*Alan Neal*



---

# La politica sociale comunitaria: il caso finlandese

*Niklas Bruun (\*)*

Sommario

---

**1.** Gli sviluppi del mercato del lavoro finlandese nel corso degli anni Novanta. **2.** Adattamento alla politica sociale comunitaria. **3.** Rivendicazioni e problemi futuri: la tensione fra la legge del mercato ed il diritto del lavoro.

---

## **1. Gli sviluppi del mercato del lavoro finlandese nel corso degli anni Novanta.**

---

Il mercato del lavoro finlandese è caratterizzato da un elevato livello di organizzazioni sia da parte dei datori di lavoro che dei lavoratori. Il tasso medio di sindacalizzazione fra i lavoratori si aggira intorno all'85%, compresi i funzionari e gli impiegati statali. Escludendo i pensionati ed altri gruppi particolari di lavoratori il tasso di sindacalizzazione scende comunque al 72%.

Il sistema finlandese di relazioni industriali viene solitamente ricondotto al "modello nordico" di relazioni industriali. In questa sede non è possibile descrivere le caratteristiche comuni che ci consentono di sostenere l'esistenza di un "modello nordico". Riferendomi ai risultati di recenti studi, intendo tuttavia dimostrare che vi è ragione di parlare di un Modello Nordico, dotato di caratteristiche nazionali specifiche in ogni Paese.

La politica dei redditi stabilita a livello centrale è uno degli elementi caratterizzanti della Finlandia: fin dalla fine degli anni Sessanta, le condizioni di lavoro e i salari sono stati infatti determinati attraverso una politica dei redditi a livello nazionale. Da un punto di vista legale, tali accordi nazionali non costituiscono un contratto collettivo, ma semplicemente un quadro normativo all'interno del quale ciascuna federazione o categoria deve poi conformare i singoli contratti collettivi nazionali. In altre parole, gli accordi negoziati fra lo Stato e le parti sociali a livello nazionale costituiscono la struttura per i salari, l'imposizione fiscale e la politica sociale per il periodo in cui è in corso la negoziazione. Si deve peraltro rilevare che dal 1968 ad oggi è stato piuttosto ridotto il numero di casi in cui non si è riusciti a raggiungere un accordo negoziale a livello centrale.

La politica dei redditi ha favorito la nascita di un regime di tipo neo-corporativistico, ed è stata causa di una tendenza verso una maggiore centralizzazione della struttura delle organizzazioni sindacali e della possibilità di avere propri rappresentanti in molti comitati e organismi statali. Anche per questi motivi la politica dei redditi finlandese ha ricevuto parecchie critiche e la tornata contrattuale del 1993 ha segnato un netto punto di rottura con questa lunga tradizione. La negoziazione è stata limitata ai soli contratti nazionali di categoria. Nell'autunno del 1995, tuttavia, si è raggiunta un'ampia intesa su una politica dei redditi centralizzata, e anche la sua applicazione è stata un successo. Nessun sindacato di una certa importanza ha posto in essere, nel corso della trattativa, alcun tipo di azione collettiva.

---

(\*) Traduzione di Serena Vaccari.

**Il caso finlandese**  
Niklas Bruun

Il triplice ordine di cambiamenti che hanno avuto luogo nelle relazioni del lavoro finlandesi durante gli anni Novanta è stato caratterizzato: 1) dall'internazionalizzazione dell'economia e del complessivo sistema nazionale, attraverso l'adesione all'Unione Europea all'inizio del 1995; 2) dal grave peggioramento della situazione occupazionale nei primi anni Novanta, con un tasso ufficiale di disoccupazione attestato intorno al 20% (malgrado la ripresa economica, il quadro occupazionale complessivo è sempre preoccupante e al dicembre del 1995 il tasso di disoccupazione era intorno al 18,4%); 3) da una tendenza alla decentralizzazione dei sistemi contrattuali e del processo di fissazione dei salari, finora determinati a livello nazionale. Questa evoluzione, tuttavia, sta avendo luogo all'interno di definite strutture di politica dei redditi e di contrattazione collettiva categoriale. Per esempio, nei contratti di categoria dell'autunno del 1993 sono stati raggiunti numerosi accordi che delegano alla contrattazione svolta a livello locale la possibilità di adottare decisioni su questioni riguardanti l'orario lavorativo giornaliero o settimanale, i giorni e le pause di riposo, etc., e questa tendenza è continuata anche nelle trattative del 1995. Comunque, quando oggetto di contrattazione sono i salari, i contratti collettivi finlandesi sono molto restii a trasferire il potere decisionale a livello locale.

---

**2. Adattamento alla politica sociale comunitaria.**

---

L'impatto del diritto comunitario sulle relazioni industriali finlandesi può essere analizzato almeno su due diversi livelli: da un primo punto di vista, si può analizzare l'impatto diretto esercitato dall'adozione dell'*acquis communautaire* sul contenuto della legislazione finlandese e, da un secondo, l'impatto del processo di integrazione sul funzionamento, sui principi e sui requisiti fondamentali del sistema di relazioni industriali tipico della Finlandia, sulla base delle differenze strutturali esistenti fra la regolamentazione del mercato del lavoro di quest'ultima e quella comunitaria.

Nel complesso, si può sostenere che il processo di adattamento finlandese al diritto comunitario del lavoro è stato avviato abbastanza facilmente, attraverso una serie di piccoli emendamenti alla legislazione interna. La trasposizione della direttiva n. 77/187/CEE sui trasferimenti d'azienda e di quelle sulla salute e sicurezza dei lavoratori hanno comportato soltanto alcune modifiche al quadro legislativo finlandese.

Analizzando le minacce strutturali che possono derivare al sistema di relazioni industriali in seguito all'integrazione comunitaria ovvero le nuove opportunità che questa può offrire si deve tenere in considerazione il fatto che il diritto del lavoro finlandese ha profonde radici storiche non solo negli altri Paesi nordici, ma anche nell'Europa continentale, in particolare in Germania ed in Austria.

Durante i primi decenni del secolo, l'influenza tedesca è stata molto forte in quanto, a quei tempi, i giuristi finlandesi ricevevano la loro formazione in Germania. La prima legge sui contratti collettivi finlandesi fu basata su una legge tedesca, mai applicata in Germania, elaborata dal noto studioso Hugo Sinzheimer. Fu approvata nel 1924, paradossalmente in un periodo in cui i contratti collettivi, nella pratica, erano piuttosto rari. Altra caratteristica distintiva del diritto del lavoro finlandese è quella di essere disciplinato da disposizioni di legge in misura maggiore rispetto a quanto accade, per esempio, in Danimarca. Possiamo, quindi, descrivere la Finlandia come un Paese appartenente al "modello nordico", sebbene fortemente influenzato dalle tradizioni continentali.

A tale proposito, un esempio significativo lo si ritrova nell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Questo sistema, che non ha simili in Svezia e Danimarca, prevede che anche i datori di lavoro non appartenenti ad alcuna associazione imprenditoriale, né firmatari di alcun contratto collettivo, per alcuni aspetti, siano vincolati alle clausole del contratto collettivo vigente. L'art. 17 della Legge sui rapporti di lavoro stabilisce che il datore, stipulando un contratto di lavoro subordinato, si deve attenere a quanto stabilito nei contratti collettivi di categoria o di riferimento. Tuttavia, sebbene gli obblighi imposti dalla suddetta legge abbiano vari punti in comune con i contratti collettivi resi vincolanti *erga omnes* dalle norme sulla contrattazione collettiva, è necessario tenere separato il principio dell'efficacia generale dal sistema "ordinario" che disciplina i contratti collettivi di lavoro. Nella Legge sui rapporti di lavoro la funzione dei contratti collettivi è di garantire condizioni economiche e normative minime a quei lavoratori stipulanti contratti di lavoro con datori non appartenenti ad alcuna associazione imprenditoriale.

Il dovere di conformarsi alle clausole vincolanti del contratto collettivo è posto a carico solamente del datore. In linea generale, non è imposto alcun obbligo al prestatore, al quale,

anzi, è riconosciuto il diritto di richiedere al datore l'applicazione delle clausole del contratto collettivo regolanti la stessa materia, che prevedano condizioni a lui più favorevoli rispetto a quelle previste da altri provvedimenti (contratti di lavoro o norme di legge). I contratti collettivi efficaci *erga omnes* non determinano alcun obbligo di tregua sindacale. Le controversie che sorgono sull'applicazione e sull'interpretazione dei contratti di lavoro sono di competenza dei Tribunali del lavoro.

La disposizione della Legge sui rapporti di lavoro che estende l'efficacia dei contratti collettivi a tutti i datori è sempre stata definita "norma del salario minimo". Tuttavia, la portata di questa norma non si limita all'estensione delle sole condizioni salariali: le disposizioni ivi contenute sono imperative ed automatiche per tutti i rapporti di lavoro; ciò significa che le clausole del contratto individuale di lavoro che prevedono condizioni meno favorevoli per il lavoratore rispetto a quelle previste nel contratto collettivo sono nulle ed automaticamente sostituite da queste ultime.

Con l'adesione all'Unione Europea la tradizionale regolamentazione dei rapporti di lavoro ha dato progressivamente luogo a non pochi problemi specialmente in Svezia ed in Danimarca. È noto come nella tradizione nordica i contratti collettivi ricoprono un ruolo di primaria importanza, a differenza della legge che opera in via secondaria; inoltre, anche la giurisprudenza, le consuetudini ed i principi generali dell'ordinamento rappresentano importanti fonti del diritto. Siccome l'Unione Europea richiede la trasposizione delle direttive nei diversi Stati Membri mediante una disciplina di legge la Danimarca, che per prima fra i Paesi Nordici è entrata a far parte dell'Unione, è stata infatti obbligata a modificare la propria regolamentazione legislativa in materia di diritto del lavoro.

Questo genere di problema è comunque meno pressante in Finlandia. Inoltre, l'atteggiamento delle istituzioni comunitarie verso la trasposizione del diritto comunitario mediante contratti collettivi sembra essere divenuto più elastico. Questo è evidente nel disegno delle più recenti direttive comunitarie di diritto del lavoro. D'altra parte, la direttiva n. 94/95/CEE sui Comitati Aziendali Europei sembra comportare delle difficoltà di adattamento alla tradizione nordica soltanto sotto alcuni profili, mentre per gli altri aspetti si armonizza perfettamente. Questa direttiva mira infatti a promuovere la conclusione di accordi collettivi attraverso cui operare la trasposizione del diritto comunitario. A prima vista ciò risulta coerente con la tradizione nordica e finlandese, la quale dà priorità allo strumento della contrattazione collettiva.

Tuttavia, ci sono numerose differenze fra la suddetta tradizione e la preferenza accordata agli accordi dalla direttiva. Ai sensi di quest'ultima, gli accordi saranno raggiunti a livello di gruppo e non di settore, come accade solitamente in Finlandia. Questo favorirà una tendenza alla decentralizzazione, in corso anche per altre ragioni. Inoltre, la direttiva si differenzia dalla tradizione nordica per il fatto che non predispone (se non in modo accessorio) uno standard minimo vincolante. È, quindi, completamente coerente con la direttiva la deroga alle "prescrizioni accessorie" a vantaggio del datore di lavoro. È possibile, infatti, trovare degli esempi nel diritto del lavoro finlandese di una legislazione cosiddetta semi-dispositiva, cioè a cui si può derogare a sfavore del lavoratore attraverso un contratto collettivo, ma non per mezzo di un contratto individuale. Comunque, questo vale solo per alcune norme particolari e a condizione che il contratto collettivo sia stipulato da un sindacato di livello nazionale. La direttiva va molto oltre la possibilità di derogare alle "prescrizioni accessorie", le quali si applicano solo qualora la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione decidano in tal senso.

Lo scopo della direttiva concorda perfettamente con lo spirito di collaborazione presente nelle imprese e nei gruppi finlandesi di più grandi dimensioni e sembra probabile che gli accordi saranno stipulati nella maggior parte delle imprese finlandesi, cui la direttiva si riferisce. Gli accordi finora conclusi si conformano alle "prescrizioni accessorie". In sostanza è probabile che, nel complesso, i sindacati nordici saranno in grado di ricavare profitto dalle opportunità di cooperazione che la direttiva offre.

---

### 3. Rivendicazioni e problemi futuri: la tensione fra la legge del mercato ed il diritto del lavoro.

---

Considerando l'elevato tasso di disoccupazione in Finlandia, la prospettiva di una futura Unione Monetaria Europea costituisce un argomento di riflessione.

In un'Unione Europea altamente integrata, la lotta contro la disoccupazione non può essere lasciata a livello nazionale. Sembra pertanto necessario fornire all'Unione Europea strumenti appropriati per combattere la disoccupazione in determinati Stati membri, caratte-

**Il caso finlandese**  
*Niklas Bruun*

**Il caso finlandese**  
Niklas Bruun

rizzati da una situazione di grave recessione economica. Nel corso della ormai prossima Conferenza Intergovernativa del 1996 si dovrà discutere, in un modo o nell'altro, dello sviluppo di un'"Unione dell'occupazione". Anche dal punto di vista del futuro allargamento dell'Unione è necessario (promuovere) una responsabilità sociale a livello comunitario.

Le clausole sociali del Trattato (artt. 117, 118, 119) per il momento non sono in grado di controbilanciare quelle sulla concorrenza e sul mercato, sull'assistenza statale, sulla libera circolazione di beni e servizi.

Nonostante la Corte di Giustizia Europea si sia dimostrata ancora piuttosto cauta, sembra necessario assestare un equilibrio più adeguato. Invero, anche a livello nazionale è difficile raggiungere il giusto equilibrio fra il diritto del lavoro e la legge del mercato e della concorrenza. Questi problemi sono efficacemente illustrati da un caso recentemente affrontato dalla Corte Suprema Amministrativa Finlandese avente ad oggetto l'appalto dei servizi di pulizia nel settore cartiero. Il personale addetto alle pulizie era appartenuto per lungo tempo al sindacato dei lavoratori del settore cartiero. Le grandi imprese si resero progressivamente conto che avrebbero potuto usufruire dello stesso servizio, ma ad un prezzo inferiore, se avessero fatto ricorso ad imprese esterne specializzate. I contratti collettivi, però, contenevano una clausola che imponeva all'impresa, qualora intendesse avvalersi di lavoro esterno (per esempio per le pulizie), di dimostrare che la sua forza lavoro non era sottoccupata: "l'utilizzo di personale esterno non dovrà provocare il licenziamento della forza lavoro della fabbrica adibita a quella mansione". Il Comitato sulla Libera Concorrenza, tuttavia, ritenne che una clausola di quel tipo configurasse una pratica restrittiva e limitativa della concorrenza, in quanto impediva alle imprese esercenti attività di pulizia, di sicurezza o altre attività di questo tipo, di offrire le loro prestazioni in subappalto alle imprese del settore cartiero. Per il momento la situazione è fluida: i lavoratori non scioperano data l'assicurazione dei datori di non porre in essere azioni di *contracting out* almeno fino alla scadenza del contratto collettivo in vigore attualmente.

L'approccio tradizionale nordico ai diritti sociali ed economici fondamentali si differenzia notevolmente da quello tipico degli altri Stati membri. Il punto sostanziale è che nella tradizione finlandese (e nordica) i diritti fondamentali sono disciplinati in quanto diritti del lavoratore nei confronti del datore di lavoro e non come diritti fondamentali dell'uomo. Nell'ultimo decennio, l'atteggiamento verso questa tematica si è comunque modificato. Danimarca, Finlandia e Svezia hanno fatta propria la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ciò significa che essa è stata recepita nel loro ordinamento nazionale con una legge di esecuzione).

Si sono apportate anche alcune modifiche alle Costituzioni di questi Paesi. In Finlandia, il capitolo relativo ai diritti umani è stato completamente riscritto e la nuova Costituzione è entrata in vigore a partire dal 1° Agosto 1995 (anche in Svezia, l'appartenenza all'Unione Europea ha reso necessarie modifiche costituzionali concernenti i diritti umani).

Sono molte le ragioni che spiegano questa evoluzione. Una prima ragione va individuata nella crisi del *welfare state*, in particolare della Finlandia e della Svezia, che ha comportato tagli dei costi in materia di sicurezza sociale, riducendo la fiducia del cittadino nello Stato. Si sono anche verificati alcuni episodi, nei tribunali e nella Corte di Giustizia di Strasburgo, che hanno portato l'attenzione sulla necessità di garantire una tutela effettiva ai diritti umani nei Paesi nordici. Inoltre, le nostre dualistiche tradizioni costituzionali hanno assunto aspetti monistici, in seguito all'incorporazione della Convenzione dei diritti dell'uomo e all'attuazione dell'Accordo dell'Area Economica Europea e del Trattato della Comunità Europea. L'appartenenza all'Unione Europea, oltre ad aver apportato modifiche all'assetto costituzionale ha modificato anche le competenze dei tribunali. Per lungo tempo, si è ritenuto che ai giudici ordinari non fosse permesso di disapplicare la legislazione statutaria, anche se essa fosse in contrasto con la Costituzione. Ora, quando i tribunali si trovano a dover applicare una normativa comunitaria in contrasto con quella nazionale appare piuttosto difficile sostenere l'opinione tradizionale.

Penso che sia necessario un rafforzamento dei diritti fondamentali e che una linea di condotta del genere si adatterebbe al modo di pensare finlandese. Qui di seguito illustrerò quattro ragioni a sostegno di questo.

— *Flessibilità*. Tendenzialmente oggi l'Europa si dirige verso la liberalizzazione ed una maggiore flessibilità, nel senso che si cerca di allentare il rigore delle esistenti leggi sul lavoro. Tale andamento, che assume forme diverse nei vari Stati Membri ed è più significativo in alcuni di essi, per alcune ragioni continuerà anche nei prossimi anni. Ciò accadrà

indipendentemente dal fatto che studi empirici mostrino che la disciplina del diritto del lavoro esercita una lieve influenza sul tasso di disoccupazione, nonostante una opinione dottrinale sostenga la tesi opposta. Mi riferisco, in particolare, ad un ampio programma di ricerca internazionale che analizza dettagliatamente la relazione fra i programmi di tutela sociale e la flessibilità del mercato del lavoro (cfr. Rebecca M. Blank, a cura di, *La teoria sociale contro la flessibilità economica. C'è, un trade-off?*, 1995). Diversi progetti di ricerca hanno infatti dimostrato che il mercato del lavoro non è influenzato in modo sostanziale dalla presenza di programmi di tutela sociale e non vi è nemmeno la prova per cui la velocità di aggiustamento del mercato del lavoro possa essere aumentata attraverso una limitazione delle garanzie sociali. Uno di questi progetti coordinati da Rebecca M. Blank si è chiesto, in particolare, se la tutela dell'impiego riduca la flessibilità del mercato di lavoro. In questa relazione, gli autori (Abraham e Houseman) hanno cercato di valutare fino a che punto i livelli di tutela del lavoro influiscano negativamente sulla flessibilità del mercato del lavoro, concentrandosi, in particolare, sulle disposizioni che rendono necessari, in caso di licenziamento, il periodo di preavviso e l'indennità di licenziamento in Paesi come la Francia, la Germania ed il Belgio, dove la severità delle leggi di tutela del lavoro è stata allentata a metà degli anni Ottanta. Questi autori hanno sostenuto, come molti imprenditori europei, che se è vero che la regolamentazione limita la capacità di adattamento ai cambiamenti di mercato, allora un allentamento del suo rigore dovrebbe accelerare il tasso di aggiustamento dell'occupazione nelle tre economie suddette. Sorprendentemente, non è stata individuata alcuna prova tangibile di una modificazione in tal senso, in seguito all'allentamento della severità delle disposizioni di legge sulla tutela del lavoro.

D'altra parte, c'è ragione di credere che la regolamentazione del lavoro abbia un impatto piuttosto rilevante sul modo in cui la disoccupazione (o il rischio di essa) si distribuisce all'interno di certi gruppi. In questo contesto, si rilevano differenze notevoli fra i Paesi europei. In alcuni la disoccupazione colpisce i giovani molto più che in altri e ritengo che la regolamentazione ed i provvedimenti istituzionali vi influiscano notevolmente. Sarà, quindi, necessario avviare un processo di ripensamento, di liberalizzazione e di rinnovamento della disciplina del diritto del lavoro in molti Stati membri.

La tradizionale e minuziosa regolamentazione della vita lavorativa perderà la sua rilevanza, quando si svilupperanno nuove forme di lavoro. La regolamentazione dei rapporti di lavoro verrà "attaccata" per i problemi economici da essa causati negli Stati membri e la tendenza verso la deregolamentazione probabilmente continuerà. In una situazione del genere è importante disporre di una base di diritti fondamentali.

A livello Comunitario si dovranno evitare discipline troppo complesse e dettagliate: nonostante non si possano sempre evitare norme complesse in un mondo che è di per se stesso complicato, è ragionevole ritenere che i diritti fondamentali debbano lasciare spazio d'azione alle tradizioni ed ai legislatori nazionali, nonché alle parti sociali. Anche il cosiddetto Rapporto Molitor ha sostenuto: "al fine di poter realizzare effettivamente una semplificazione in materia di diritto del lavoro, la Comunità dovrebbe esplorare la possibilità di raggiungere un accordo sulla diretta applicabilità dei diritti e dei principi fondamentali negli Stati membri".

— *Legittimità*. Risulta piuttosto difficile spiegare la ragione per cui i diritti fondamentali di maggiore importanza nell'Unione Europea siano la libertà di circolazione dei lavoratori, il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità e la parità di retribuzione fra uomo e donna, mentre altri diritti sociali siano trascurati. Inoltre, l'Unione Europea non può essere solamente un'Unione monetaria ed economica se vuole acquisire una sua legittimazione fra la gente comune in Europa. Ciò dimostra, quindi, che occorre sviluppare una dimensione sociale, in quanto parte del processo della ulteriore integrazione Europea.

— *Incertezza legale*. La situazione legale riguardante i diritti fondamentali, all'interno della Comunità, non è molto chiara. L'art. F del Trattato di Maastricht ha un carattere principalmente simbolico. In nessuna parte si dice quali diritti fondamentali traggano protezione all'interno del sistema legale comunitario, in quanto principi generali del diritto comunitario. Inoltre non sono chiari il grado e l'ampiezza della tutela. La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea non si è pronunciata spesso a proposito di quali criteri siano accettabili per una restrizione dei diritti fondamentali nell'interesse generale della Comunità, anche se ha affrontato questi problemi in alcuni casi: Wachauf (5/1988) e Hauer (44/1979). Un'opera di codificazione potrebbe creare maggiore certezza e prevedibilità legale intorno ad alcuni aspetti importanti del sistema comunitario dei diritti di base.

**Il caso finlandese**  
Niklas Bruun

**Il caso finlandese**  
*Niklas Bruun*

— *Allargamento futuro.* L'allargamento dell'Unione per l'annessione dei Paesi dell'Europa centrale e dell'est determinerà una situazione in cui le differenze fra il tenore di vita ed il funzionamento del mercato del lavoro all'interno dei diversi Stati membri cresceranno notevolmente. In una situazione del genere diviene impossibile disciplinare la vita lavorativa mediante una minuziosa regolamentazione a livello europeo. D'altra parte diviene pressante la necessità di garantire e mantenere i diritti fondamentali di base ed evitare forme *dumping* sociale.



---

# La politica sociale comunitaria: il caso austriaco

---

*Ulrich Runggaldier e Andreas Tinhofer (\*)*

---

Sommario

1. Breve *excursus* storico. 2. Una prospettiva giuridica. 3. Una prospettiva economica.

---

1. Breve *excursus* storico.

---

La richiesta dell'Austria di entrare a far parte delle Comunità Europee, risalente al 1989, non ha costituito certamente una sorpresa per tutti coloro i quali conoscono la storia di questo Paese a partire dalla fine della seconda guerra mondiale.

Nel 1955, quando l'Austria riconquistò la propria indipendenza, ne venne anche dichiarata, con un atto del Parlamento, la perpetua neutralità. D'altra parte, tale neutralità fu confinata alle questioni di natura strettamente militare, e non impedì quindi all'Austria di evolversi come una moderna democrazia di stile Europeo-occidentale. Durante la guerra fredda — caratterizzata da un acceso antagonismo tra Paesi orientali e occidentali — si poteva senz'altro affermare l'appartenenza dell'Austria allo schieramento occidentale. Tuttavia, a causa della sua posizione geografica (proprio ai margini della c.d. cortina di ferro) e dei legami storici con i confinanti Stati comunisti, l'Austria si trovò a svolgere in quel periodo il ruolo di mediatore tra l'Est e l'Ovest. Da un altro punto di vista, inoltre, la scelta della neutralità si giustificava come la migliore strategia a disposizione in quel momento storico per fare fronte al rischio di invasioni armate da parte dei paesi dell'Est.

Tenendo conto di tutto ciò, sembra quindi che l'attiva partecipazione dell'Austria al processo di integrazione reciproca di tutti i Paesi dell'Europa occidentale sia ormai da considerarsi una piana conseguenza delle vicende passate. A questo proposito, deve ricordarsi infatti che l'Austria: nel 1960 divenne membro fondatore dell'*European Free Trade Association (EFTA)*; e nel 1972, insieme con gli altri Stati dell'EFTA, concluse un accordo con le Comunità Europee con il quale si abolirono le tariffe doganali e le altre barriere concernenti i prodotti commerciali e industriali.

Quando nel 1989 il blocco dei Paesi comunisti venne meno, e quando cominciò il conflitto nella *ex* Jugoslavia, in Austria si sentì una volta di più la precarietà della posizione geo-politica del Paese, cosicché si rafforzarono le spinte verso l'inserimento nella Comunità europea e si arrivò alla richiesta di ammissione di cui sopra.

Quattro anni e mezzo dopo l'Austria estese la richiesta anche al Trattato relativo alla Area Economica Europea, entrato in vigore nel gennaio del 1994, e, finalmente, nel gennaio 1995 poté, accedere all'Unione Europea.

---

(\*) Traduzione di Silvia Russo.

**Il caso austriaco**  
Ulrich Runggaldier  
e Andreas Tinhofer

---

## 2. Una prospettiva giuridica.

---

Dal momento che l'entrata dell'Austria nell'Unione Europea è cronologicamente successiva all'entrata in vigore del trattato istitutivo dell'Area Economica Europea, in questo Paese si è dovuto procedere all'adeguamento del diritto interno all'*Acquis communautaire* prima del gennaio 1995. Questo principio generale vale naturalmente anche per ciò che riguarda più specificamente il diritto del lavoro; tuttavia, siccome la politica sociale europea non può definirsi omnicomprensiva, ma concentra invece la propria attenzione su singole questioni e singoli obiettivi, lasciando piena libertà agli Stati Membri per quanto non disciplinato a livello comunitario, la gran parte del sistema di diritto del lavoro austriaco è rimasto invariato anche dopo l'ingresso nell'Unione Europea.

In ogni caso, le aree di intervento della legislazione comunitaria, per le quali si sono rese necessarie riforme del diritto interno austriaco, sono essenzialmente quattro: il trasferimento di impresa, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, la parità tra i sessi, e la libera circolazione dei lavoratori.

In particolare, per garantire la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, sono state abrogate diverse disposizioni di legge discriminatorie nei confronti dei lavoratori stranieri. Si tratta di norme che prevedevano, per esempio: l'obbligo per il lavoratore di un altro Stato di munirsi dei permessi di lavoro e di residenza in Austria; la limitazione di alcuni benefici sociali ai cittadini austriaci; la impossibilità per i lavoratori stranieri di essere eletti quali membri del consiglio di azienda (che si occupa di rappresentare i lavoratori a livello aziendale); la impossibilità dei lavoratori stranieri di accedere al pubblico impiego. Deve anche notarsi che tali discriminazioni sono state eliminate non solo per i cittadini dell'Unione, ma, entro certi limiti, anche per i loro parenti più prossimi.

Con riguardo invece alle discriminazioni sessuali, nonostante il fatto che il sistema di diritto del lavoro austriaco contenesse alcune previsioni legislative in tal senso, la legislazione europea è senz'altro da ritenersi di più ampia portata. Più precisamente si sono resi necessari interventi relativi alle discriminazioni indirette, all'attuazione della parità di trattamento in tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, e alla effettività delle sanzioni per il caso di inadempimento.

Precedentemente all'attuazione della Direttiva n. 77/187 (Direttiva sui diritti quesiti), il principio generale in materia di trasferimento di azienda era che il trasferimento di un'attività commerciale da un imprenditore a un altro non comportava automaticamente anche il trasferimento dei rapporti di lavoro dall'alienante all'acquirente. Al contrario, normalmente succedeva che i lavoratori non passassero alle dipendenze del nuovo proprietario dell'impresa e finivano col venire licenziati per cessazione dell'attività del proprio datore di lavoro. Tuttavia, in pratica, questi stessi lavoratori si vedevano offrire poi la possibilità di stipulare un nuovo contratto con l'acquirente dell'impresa, il quale non era tenuto a garantire alcuna delle condizioni contrattuali precedentemente acquisite.

Nel campo della salute e della sicurezza, la attuazione in Austria della Direttiva generale n. 89/391 (e di altre 21 Direttive relative a questa materia) è stata garantita attraverso la promulgazione di una legge del tutto nuova, la quale ha introdotto, tra le altre cose, il concetto di accertamento e valutazione del rischio. Anche l'organizzazione dei servizi di protezione e di prevenzione e la sorveglianza medica sono state interamente riformate. Infine, si è ritenuto di concedere alle piccole e medie imprese un periodo di transizione al fine di consentire un più accurato adeguamento alle nuove previsioni.

---

## 3. Una prospettiva economica.

---

Dopo un solo anno di appartenenza all'Unione Europea, è sicuramente prematuro tentare di valutarne le conseguenze sull'economia austriaca, dal momento che si tratta di effetti rilevabili solo nel lungo periodo. Inoltre, non è sempre facile distinguere i risultati dell'ingresso nell'Unione dai cambiamenti apportati da altre circostanze. In ogni caso, con riguardo all'andamento dell'economia austriaca nel 1995, devono tenersi in considerazione due aspetti fondamentali.

In termini economici generali il 1995 non è stato un anno positivo come il precedente, e le prospettive per il 1996 sono anche peggiori. Così come l'economia internazionale ha conosciuto un periodo di depressione, l'economia austriaca sta lottando contro la scarsa crescita economica, contro l'aumento della disoccupazione, e contro il calo dei consumi. Ci



si aspetta che la disoccupazione raggiungerà il prossimo anno il livello più alto dalla fine della seconda guerra mondiale. Una delle ragioni di questa drastica previsione sta nel fatto che il nuovo Governo dovrà cercare di far fronte al problema del pensionamento precoce dei lavoratori, onde evitare eccessivi carichi sul bilancio dello Stato. D'altra parte il livello della disoccupazione in Austria, se misurato con le medie internazionali, può comunque considerarsi piuttosto basso: 4,5% nel 1995, e 4,6% nel 1996.

La crisi economica getta un'ombra sul primo anno di appartenenza dell'Austria all'Unione Europea. Nonostante i contributi versati all'Unione Europea (circa 13.500 miliardi netti di Sterline Austriache) e i severi criteri di Maastricht abbiano avuto la loro incidenza sul bilancio dello Stato, l'esigenza di addivenire a un drastico taglio delle spese e di riformare lo stato sociale è innanzitutto dettata dalla necessità di continuare a garantire un alto tenore di vita. Tuttavia, a causa del mancato accordo della coalizione di governo relativamente al bilancio del 1996, si sono tenute nuove elezioni nel mese di dicembre, cosicché devono rimandarsi per alcuni mesi le misure correttive di cui sopra. Al momento sono in corso le consultazioni per la formazione di un nuovo governo, che si ritiene potrà entrare in carica nel mese di marzo 1996.

Premesso che la maggior parte degli scambi bilaterali tra l'Austria e l'Unione Europea furono liberalizzati già con l'adesione al trattato istitutivo dell'Area Economica Europea, l'ingresso nell'Unione ha portato alcuni benefici aggiuntivi al commercio austriaco, i quali consistono essenzialmente nel c.d. *outward processing* (lavorazione industriale all'estero). Con questa espressione si vuole descrivere la prassi di trasferire una parte del processo produttivo in Paesi estranei all'Unione Europea e di reimportare il prodotto per portarne a termine la lavorazione nel Paese di origine. Questa strategia consente alle imprese di servirsi della manodopera a basso costo offerta da alcuni Stati extra-comunitari (specialmente dell'Europa centro-orientale), ed è favorita dal sistema doganale dell'Unione, del quale possono giovare naturalmente solo le imprese aventi sede in uno Stato comunitario.

Inoltre l'economia austriaca consiste essenzialmente di piccole e medie imprese, per le quali l'Unione Europea prevede una gamma di programmi di sviluppo in combinazione con sostegni di natura economica. Al momento, d'altra parte, le imprese austriache sembrano ancora piuttosto disinformate circa le modalità di utilizzazione degli enunciati benefici.

Infine, persino i consumatori potrebbero già notare alcune (moderate) riduzioni dei prezzi dei prodotti alimentari. Questa tendenza al ribasso dei prezzi al consumo sarà certamente confermata negli anni a venire, e si estenderà ad altri settori produttivi, nei quali si è registrato un aumento della concorrenza.

Già a pochi anni di distanza dagli storici eventi del 1989, che modificarono radicalmente il paesaggio politico europeo, la possibilità che i Paesi ex comunisti prendessero parte al processo di integrazione europea è stata seriamente dibattuta sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea. Attualmente, dieci paesi dell'Europa centro-orientale hanno già concluso un accordo di associazione a norma dell'art. 238 del Trattato della Comunità Europea (*European Agreements*), il quale contempla nel preambolo la eventualità di una futura ammissione all'Unione Europea. In particolare, cinque di quei dieci Stati hanno già inoltrato la richiesta di ingresso nell'Unione Europea.

Per l'Unione Europea, d'altra parte, l'impatto positivo dell'allargamento verso oriente è di grandissima importanza dal punto di vista della sicurezza degli Stati e della politica estera. Ma l'ingresso degli Stati ex comunisti può anche comportare una crescita economica per gli Stati membri, considerato che il processo delle riforme economiche e sociali nei Paesi dell'Est ha già raggiunto un livello accettabile. I problemi connessi con l'allargamento dell'Unione all'Europa orientale sono comunque noti a tutti e non richiedono di essere esaminati nel dettaglio. Infatti a tutt'oggi questi Stati sono ancora molto lontani dai livelli comunitari in diversi campi, quali il reddito *pro capite*, la produttività, le infrastrutture, il sistema di salute e sicurezza, l'istruzione. La struttura economica della maggior parte di questi Paesi è incentrata sull'agricoltura e sull'industria pesante, settori in difficoltà serie anche nell'Europa occidentale. La somma dei prodotti interni lordi degli Stati ex comunisti corrisponde al 3,5 per cento di quella degli Stati membri, mentre la popolazione si aggira attorno al 30 per cento di quella dell'intera Unione Europea. Se la politica comunitaria nel campo dell'agricoltura non viene modificata, inoltre, l'ingresso degli Stati dell'est comporterà un grave onere sul bilancio della comunità.

Per tutte queste ragioni gli studi di natura politica ed economica sviluppati sul punto mettono in evidenza la necessità che gli Stati membri predispongano un elenco di condizioni minime che devono essere integrate per potere entrare nell'Unione Europea. E questo

**Il caso austriaco**  
Ulrich Runggaldier  
e Andreas Tinhofer

**Il caso austriaco**  
*Ulrich Runggaldier*  
*e Andreas Tinhofer*

rende naturalmente improbabile la realizzazione a breve scadenza di un allargamento verso Oriente dell'Unione stessa.

A causa della sua posizione geografica e anche dei forti legami storici con gli Stati dell'Europa Orientale, l'Austria ha ricevuto un forte impatto dalla disgregazione del blocco comunista. In particolare, la progressiva liberalizzazione degli scambi in questi Paesi ha favorito lo svilupparsi dei rapporti commerciali con l'Austria. Inoltre, dal momento che nei Paesi dell'Est le importazioni sono cresciute in misura maggiore delle esportazioni, l'Austria ha potuto giovare di un generale miglioramento dell'economia e di effetti positivi sul mercato del lavoro. D'altra parte, specialmente in quei settori dell'economia che richiedono un impiego intensivo di manodopera (per esempio l'industria tessile e l'abbigliamento), l'aumento della concorrenza ha costretto parecchie industrie austriache a chiudere o a investire capitale nei Paesi *ex* comunisti per ridurre le spese legate alla manodopera (si pensi, a questo proposito, che la percentuale degli investimenti dell'Austria nell'Europa orientale corrisponde al 10 per cento di tutti gli investimenti austriaci nel mondo).

L'impatto dell'ingresso dei Paesi dell'Est nell'Unione Europea sull'economia austriaca dipende al massimo grado da quali siano, in concreto, i singoli Stati interessati a diventare Stati Membri. L'economia austriaca otterrebbe infatti importanti benefici se fossero ammessi nell'Unione Europea gli Stati dell'Est più vicini geograficamente all'Austria, come la Slovacchia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, e la Slovenia (in questo caso, si è calcolato che il prodotto interno lordo austriaco crescerebbe dell'1,5 per cento nel giro di nove anni, e che, allo stesso tempo, aumenterebbe anche la domanda di lavoro).

Invece, l'ingresso nell'Unione di altri Stati stimolerebbe solo marginalmente l'economia austriaca, e porterebbe effetti negativi legati all'aumento dei costi relativi ai trasferimenti finanziari.

Un'altra questione di fondamentale importanza per l'Austria riguarda la considerazione degli effetti che l'allargamento dell'Unione Europea verso oriente potrebbe avere sul fenomeno dell'immigrazione. In proposito va notato che, dal momento che la decisione di emigrare è innanzitutto collegata alla situazione economica, politica e sociale nel Paese di origine (sono i cosiddetti *pushfactors*), il progressivo avvicinamento delle condizioni di vita tra l'Ovest e l'Est dell'Europa dovrebbe comportare una diminuzione delle spinte migratorie. Tuttavia l'Austria, per le già ricordate ragioni geografiche e storiche, è senz'altro da considerarsi come l'obiettivo principale degli emigranti dei Paesi *ex* comunisti (cosiddetti *pullfactors*). Di conseguenza, tenuto ciò in considerazione, sembra necessario provvedere — in via transitoria, naturalmente — alla restrizione della libera circolazione delle persone durante il periodo immediatamente successivo all'ingresso di questi Stati nell'Unione Europea, al fine di evitare disturbi al funzionamento del mercato del lavoro austriaco e per non sconvolgere lo stato sociale (d'altra parte misure analoghe furono adottate anche in occasione dell'ingresso nell'Unione Europea degli Stati dell'Europa meridionale).

# Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa

*Paolo Perulli, Charles F. Sabel (\*)*

Sommario

**1.** Premessa. **2.** Artigiani, confederazioni ed enti bilaterali di fronte alla sfida di una nuova forma di flessibilità. **2.1.** Il confronto tra flessibilità e rigidità. **3.** I due volti degli enti bilaterali: tra assicurazione e coordinamento. **3.1.** Il ruolo di coordinamento degli enti bilaterali. **4.** Attualità degli Enti: erogazione di servizi e problemi di rappresentanza. **4.1.** Enti come "monopolio" delle associazioni di rappresentanza. **4.2.** Enti come gestori/erogatori di servizi in condizione "concorrenziale". **4.3.** Enti come intermediari o "broker" di informazione strategica.

## **1. Premessa.**

I risultati di questa ricerca originano da un lavoro di indagine condotto nel corso del 1995 presso i quattro enti bilaterali dell'Artigianato delle regioni della Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, e nelle quattro aree artigiane della Brianza, del Bellunese, di Bologna e di Prato. Gli elementi raccolti sono qui presentati in forma di interpretazione operativa, che possa costituire uno scenario su cui i diversi attori possano condurre una propria riflessione. Come sempre in questi casi, e più che mai nel nostro caso, tali risultati non costituiscono le linee di una politica che gli Enti debbano seguire, e tanto meno la traccia di una piattaforma congressuale. L'intento era piuttosto di fornire agli Enti materiali di analisi che, anziché ricostruirne la storia passata, fossero proiettati nel loro possibile futuro.

Qualche cenno merita comunque, in premessa, l'origine degli Enti. Essa ha due aspetti. Da un lato si tratta di una origine contrattuale, cioè da una peculiare esperienza di relazioni sindacali che si è consolidata nel settore artigiano durante gli anni '80. Dall'altro, si tratta di una inedita costruzione di una forma bilaterale di azione, che per sua natura rappresenta una importante discontinuità nel panorama italiano, e non solo italiano di relazioni industriali.

La natura bilaterale degli Enti induce a una ulteriore riflessione, anche alla luce dei risultati della nostra ricerca. Le ipotesi di crescita e di sviluppo degli Enti potranno essere affrontate solo attraverso un concorso di tutti gli attori che hanno dato il via all'iniziativa, al di là delle novità che si sono nel frattempo determinate nel panorama italiano.

note

(\*) Rapporto Finale di Ricerca curata per EBAV (Ente Bilaterale Artigianato Veneto), EBER (Ente Bilaterale dell'Emilia-Romagna), EBRET (Ente Bilaterale Regione Toscana), ELBA (Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato). Gli autori ringraziano gli organismi di direzione degli Enti, le confederazioni artigiane delle quattro regioni e delle realtà di Bologna, Prato, Brianza e Belluno e gli imprenditori intervistati per l'assistenza prestata nel corso della ricerca. I contenuti della ricerca sono stati presentati in un convegno presso l'Università Cattolica di Milano il giorno 11 dicembre 1995. In quella sede è iniziato un articolato dibattito, che è in corso di prosecuzione, sul ruolo e le prospettive degli enti bilaterali. Le proposte contenute nella ricerca non impegnano che gli autori.

**Gli enti bilaterali**

Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

Gli enti bilaterali infatti non sono oramai la più nuova delle istituzioni, ma non sono ancora maturi: come molte altre invenzioni degli ultimi anni della “Prima Repubblica”, essi furono creati in funzione di una concezione dei rapporti tra attività economica e politica solo per essere utilizzati, nel mezzo della crisi della “Prima Repubblica” stessa, come veicoli per esplorare delle alternative. In questo studio si ricostruiranno le vicissitudini degli Enti, presi tra la fedeltà al loro scopo originario e la dedizione al compito non meno urgente di incoraggiare attività dalle quali può nascere una nuova autoconsapevolezza più adatta ai nuovi tempi.

Per evitare l'impressione che la comprensione da parte degli attori di ciò che è stato e che dovrebbe essere fatto sia più uniforme di quanto non sia in realtà, presenteremo qui tre “strade” distinte ma sovrapposte dello sviluppo degli Enti. In primo luogo facciamo un passo indietro per esaminare i principali cambiamenti nell'organizzazione dell'economia e la loro influenza sull'emergere nelle imprese artigiane di domande per la fornitura di nuovi tipi di servizi reali da parte delle loro associazioni. Questa parte risponde alla domanda: quali caratteristiche generali dello sviluppo economico in corso dovrebbero essere prese in considerazione per ridefinire lo scopo generali degli Enti e gli obiettivi cui dovrebbero dedicarsi nel prossimo futuro?

La seconda strada traccia il movimento degli Enti da espressione del sistema di rappresentanza degli interessi entro lo stato assicurativo a un ruolo, anziché di assicurazione, di coordinamento. Essa risponde alla domanda: che cosa è avvenuto delle intenzioni originarie che hanno dato vita agli Enti, e perché? La terza strada, infine, considera tre possibili futuri per gli Enti come emergono dalla discussione con i protagonisti, nello scenario di una mutata consapevolezza del loro scopo finale. Perciò consideriamo di seguito gli Enti come intermediari o “broker” di informazione strategica; come “monopolio” delle associazioni di rappresentanza; e come gestori/erogatori di servizi in condizione “concorrenziale”. Questa parte risponde alla domanda: quali sono le attuali proposte operative per il futuro immediato degli Enti?

---

## **2. Artigiani, confederazioni ed enti bilaterali di fronte alla sfida di una nuova forma di flessibilità.**

---

Per gran parte degli ultimi due decenni gli artigiani italiani, insieme con le piccole imprese americane ad alta tecnologia, con i grandi produttori specializzati tedeschi, con le imprese giapponesi sono sembrati far parte della stessa “famiglia” felice di organizzazioni economiche che hanno dimostrato una sorprendente flessibilità nel mettere fuori competizione le multinazionali verticalmente integrate, spesso americane, che avevano dominato l'economia mondiale durante gli anni del boom economico post-bellico. Ma negli ultimi anni sono apparse le differenze tra i vari membri di quella famiglia: quella che sembrava fosse una sola forma di flessibilità sembra ora un raggruppamento di tipi diversi, ciascuno con vantaggi e svantaggi rispetto agli altri, senza riguardo alla loro superiorità rispetto alle precedenti forme più rigide di organizzazione. In parte sostanziale, noi crediamo, le attuali difficoltà degli artigiani italiani nei loro rapporti con clienti grandi e piccoli, nazionali e stranieri, si possono rintracciare nel bisogno urgente di apprendere le lezioni e di adattarle alle loro stesse condizioni attraverso un tipo di flessibilità riferita e insieme distinta dalla loro esperienza originaria. In questa parte del nostro studio perciò, noi tratteremo la rassomiglianza familiare che accomuna le originali forme di successo, spiegheremo perché alcune forme di flessibilità stiano ora superando le altre, e indicheremo come i servizi reali alle imprese che corrispondono ai loro bisogni nel periodo di successo si trovino a dover essere modificati per assisterle nei loro sforzi di applicare le nuove discipline della flessibilità.

---

### **2.1. Il confronto tra flessibilità e rigidità.**

---

La comune caratteristica del successo sorprendente che distingue le nuove dalle vecchie forme è l'integrazione della concezione ed esecuzione del prodotto, o — che è lo stesso — la decentralizzazione dell'autorità nella progettazione e produzione di beni e servizi. Ogni attività è ora ospitata in una unità semi-autonoma. L'autonomia permette alle singole unità di ridurre i costi di soluzione dei problemi nella propria area di specializzazione perché ciascun cliente, nell'accumulare esperienze, sta risolvendo dei problemi correlati per altri soggetti, ottenendosi così delle economie di diversificazione. Il modello di collaborazione

che ne risulta consolida i legami locali tra imprese, creando le mutue dipendenze che suggeriscono una regionalizzazione della produzione.

Il ben noto principio di base del vecchio sistema taylorista erano al contrario le economie di scala. L'efficienza era raggiunta mediante sovrintendenti dotati di una conoscenza generale delle possibilità di mercato e delle tecniche di produzione che progettavano e suddividono il prodotto in mansioni altamente specializzate e perciò produttive, molte delle quali si potevano alla fine render abbastanza semplici da automatizzarle. La separazione di concezione ed esecuzione e la centralizzazione al vertice della gerarchia dell'impresa erano le immediate conseguenze.

I costi della progettazione e la sua traduzione in mansioni dettagliate e macchine specializzate potevano essere ammortizzati solo in presenza di enormi lotti produttivi. Non appena il mercato divenne più turbolento e la combinazione di fluttuazioni della domanda e cambiamenti tecnologici accorciarono i cicli di vita, questi costi divennero un peso insopportabile. A questo punto nuove forme di organizzazione apparvero. Ciascuna a suo modo, esse abbassarono i costi dell'aggiustamento alle volatili condizioni di mercato mediante la reintegrazione di concezione ed esecuzione e la correlata decentralizzazione. L'imprenditore high-tech ne è un esempio cospicuo: sviluppa un prodotto, identifica un bisogno che i potenziali clienti non possono specificare tipicamente in modo accurato, costruisce un prototipo di una macchina che soddisfi quel bisogno, e inizia a produrla in un garage. L'operaio specializzato caratteristico delle imprese tedesche, grandi e piccole, opera in modo analogo anche se più circoscritto. La sua abilità di mestiere è la capacità di combinare conoscenza teorica e pratica di un corpo correlato di strumenti, materiali, tecniche per risolvere compiti complessi e spesso solo parzialmente specificati mediante istruzioni solo indicative. In altre parole, gli operai specializzati possono definirsi da soli i propri compiti, una volta date le indicazioni generali del risultato desiderato; le imprese che dipendono da simili capacità possono ridurre in modo sostanziale il bisogno di specializzazioni centralizzate dei dettagli del prodotto e delle procedure per produrlo.

La divisione del lavoro nelle piccole imprese italiane dei distretti industriali può essere vista come una combinazione di entrambi i tipi. Il proprietario-operatore possiede quel misto di sapere teorico e pratico di una specifica area che è tipico dell'operaio specializzato, e in più lo ha acquisito informalmente, senza passare per l'apprendistato che è tipico del modello tedesco, e senza perciò acquisire quel senso ristretto della comunità di mestiere precisamente definito che lo caratterizza.

D'altra parte, l'imprenditorialità del proprietario di una piccola impresa italiana è più connessa con l'attività di una certa branca dell'industria di quanto non sia per l'imprenditore americano. Di qui la centralità dell'artigiano dei distretti italiani, più versatile e imprenditoriale dell'operaio specializzato ma più radicato in modo consapevole nelle particolarità del posto e della pratica di quanto non sia l'imprenditore americano. Lo sviluppo operativo di questi principi produce quei distretti, reti, gruppi o ambienti di imprese e di lavoratori specializzati e reciprocamente dipendenti, che definiscono la loro peculiarità in rapporto a un comune serbatoio di conoscenze, esperienze e istituzioni.

Il metodo giapponese di reintegrazione di concezione ed esecuzione è qualcosa di ancora diverso. L'unità di base qui non è l'individuo, ma il gruppo di lavoro. I membri del gruppo hanno compiti precisi, compresi gli obiettivi di aumento del rendimento dei beni e servizi che essi producono e l'efficienza delle tecniche per produrli.

Il gruppo quindi decide come risolvere i compiti, assegna i membri a un programma di rotazione tra i diversi compiti, e in seguito rivaluta la soluzione individuata ad intervalli, alla luce dell'esperienza, comprese le relazioni con altri gruppi che provvedono gli inputs o usano gli output. In effetti allora il gruppo definisce una propria divisione del lavoro e ne testa l'utilità nella pratica. Gruppi di questo tipo possono sia formare sotto-unità di grandi imprese sia il nucleo fondativo di fornitori indipendenti. Si noti che i membri del gruppo sembrano curiosamente dequalificati, se visti da una prospettiva "tedesca", perché essi non hanno quella conoscenza comprensiva delle aree particolari tecnicamente definite, che è tipica degli operai specializzati. La loro conoscenza è invece più contestuale, mescolando l'attenzione al dettaglio tecnico, le caratteristiche del gruppo e dei suoi membri, e le organizzazioni cui essi sono collegati; ottenendo così una comprensione che cambia continuamente dei compiti e dei mezzi effettivi per eseguirli. Si noti ancora che la definizione del gruppo e dei suoi compiti è a tal punto legata alle relazioni con altri gruppi che gli manca del tutto l'autonomia dell'impresa artigiana italiana, per non dire di quella high-tech americana. I legami tra imprese e individui che il modello giapponese produce non sono

**Gli enti bilaterali**

*Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*



**Gli enti bilaterali***Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*

meno locali di quelli tipici delle aree specializzate o artigianali; ma il sistema complessivo produce probabilmente meno localismi perché la definizione dei compiti è sempre in relazione con obiettivi in continuo mutamento piuttosto che con un corpo di esperienze o di conoscenze esperte che si possono dire radicate in un determinato luogo di produzione e nella sua identità storica.

Per gran parte dell'ultimo decennio queste differenze nella forma della decentralizzazione sembravano trascurabili. Nuovi tipi di organizzazione surclassavano le organizzazioni tradizionali, ma date le differenze del prodotto e dei mercati geografici in cui operavano, era difficile compararne i successi. Inoltre due argomenti complementari minimizzavano il significato delle differenze. Il primo stava nel fatto che le differenze riflettevano la particolarità dei mercati: la decentralizzazione "giapponese" era adatta a conseguire miglioramenti di processo in industrie mature e a grandi volumi di produzione; le imprese americane in quelli ad alta tecnologia; quelle italiane in industrie leggere legate alla moda etc. L'argomento sosteneva che tutte le nuove forme erano in grado di invertire le premesse centrali della produzione di massa; anziché produrre beni standard con risorse specifiche, producevano beni differenziati con risorse generiche. Questa interpretazione non si poneva il problema se le differenze dipendessero dall'ambiente o da eredità storiche di esperienze economiche nazionali senza connessione con il potenziale di sviluppo dell'impresa post-taylorista.

Ma i recenti sviluppi hanno dimostrato che nonostante questi argomenti e un'esperienza iniziale di risultati equivalenti, le forme di decentralizzazione differiscono in condizioni di crescente variabilità dell'economia e di rapido mutamento tecnologico; e questa differenza si estende attraverso i mercati più diversi. Da un lato i modelli specializzato e imprenditoriale hanno incontrato difficoltà che ne rivelano limiti strutturali a coordinare la decentralizzazione. Dall'altro le istituzioni derivate dal modello giapponese mostrano come superare quei limiti usando un principio generale di coordinamento la cui applicazione non ha nulla a che fare con le caratteristiche distintive della società giapponese. Vediamo in primo luogo i limiti dei modelli specializzato e imprenditoriale per capire meglio le caratteristiche che definiscono classi di soluzioni alternative.

I modelli di coordinamento specializzato e imprenditoriale si dimostrano limitati perché in diversi modi ostruiscono il flusso di conoscenza locale la cui generazione essi stessi incoraggiano. Perciò l'acquisizione di competenze specializzate va insieme alla generazione di gerarchie e di giurisdizioni separate che indeboliscono la cooperazione tra gli operai specializzati. Così come gli apprendisti imparano dai maestri, così la supervisione del lavoro e la responsabilità per la soluzione di compiti complessi sono riservate a quelli dotati di più competenze. Spesso i supervisori specializzati respingono le soluzioni proposte da gruppi meno esperti come una usurpazione insolente della loro autorità. Così, la conoscenza di un mestiere — ad es. la meccanica di precisione — porta a una tale sicurezza nella soluzione dei problemi che uno cerca naturalmente di risolvere i problemi che sorgono alla confluenza tra la propria specializzazione e un'altra contigua — ad es. l'elettronica. Quando gli specialisti di entrambe le specializzazioni sostengono di essere in grado di generalizzare le proprie conoscenze oltre confine, sorgono conflitti orizzontali analoghi a quelli verticali tra superiori e subordinati nello stesso mestiere.

I limiti dei modelli imprenditoriale e artigianale sono meno portati a sfociare in conflitti aperti, piuttosto si tramutano in discussioni dei processi e dei prodotti che porta al limite a un sovraccarico di informazione. In entrambi i casi l'autonomia economica è concepita dipendere dalla salvaguardia di un sapere "proprietario": astuzie e segreti del mestiere nelle imprese artigiane, conoscenza brevettabile nel caso delle piccole imprese high-tech. Poiché non è mai chiaro come la conoscenza si diffonda a un interlocutore, è sempre meglio dire poco piuttosto che troppo. Ma quando il ritmo dell'innovazione si fa più veloce e la collaborazione più intima, la discussione di scelte che riguardano entrambe le parti dipende sempre più dalla precisa caratterizzazione delle attività e degli sviluppi. Questa caratterizzazione sembra invasiva ed è vista con sospetto dagli artigiani e dai piccoli imprenditori. Alla peggio essi si preoccupano di essere la causa della propria stessa espropriazione del loro sapere. Nel migliore dei casi si preoccupano che la formalizzazione delle procedure che li rende più facilmente comprensibili agli esterni faccia da protezione alle pratiche in uso, e così mini quella flessibilità che è la chiave del loro successo. I fornitori italiani impegnati a rispondere alle domande delle imprese più grandi temono ad es. che la formalizzazione li trasformi da artigiani flessibili in imprese "industriali" rigide, la cui inadeguatezza aprirebbe

le porte al loro stesso precedente successo. Così il progresso sembra richiedere un auto-rifiuto che porta alla sconfitta.

Il vantaggio del sistema di coordinamento di derivazione giapponese si staglia chiaramente contro queste difficoltà. La caratteristica di questo sistema sta nel fatto che esso non fa delle assunzioni rigide sulle responsabilità delle sue unità costitutive, sui loro confini o sulle loro relazioni con collaboratori esterni. In forma stilizzata, il punto di partenza dell'organizzazione è la definizione previsionale di un obiettivo — ad esempio, costruire un prodotto con caratteristiche almeno altrettanto buone della migliore variante di quel tipo disponibile attualmente — e la divisione previsionale del lavoro tra gruppi, ciascuno responsabile di raffinare la definizione del proprio obiettivo e dei metodi per conseguirlo. Ogni gruppo ha la facoltà di comprare inputs-componenti, macchinari, perfino progetti di layout dell'impianto — se non è soddisfatto dei prodotti e servizi offerti da unità interne. A partire da un certo punto, ogni gruppo di lavoro propone e dimostra sperimentalmente i vantaggi delle modificazioni sia della parte di cui è responsabile, che della propria organizzazione in rapporto con i gruppi ad esso contigui. I cambiamenti di parti sia del prodotto che dell'organizzazione che ne risultano ridisegnano l'insieme, e viceversa. Perciò l'unità che produce il motore può proporre una modificazione del progetto iniziale che porta a riconcettualizzare la trasmissione, e, nella prossima generazione del prodotto, le sospensioni; tutti questi cambiamenti possono provocare il riesame del progetto del motore o dell'intera automobile. Così, la costante interconnessione reciproca tra ciascun gruppo trasforma l'organizzazione cambiando la composizione dell'insieme dei collaboratori e le loro relazioni. L'effetto cumulativo è che il sistema di produzione nel suo insieme oscilla tra la determinazione della divisione del lavoro per se stessa e la sua riconsiderazione alla luce dell'esecuzione.

I perni di questo sistema sono un principio di coordinazione che decentralizza le parti senza irrigidire i confini tra esse, e un metodo di premio degli sforzi che offre incentivi agli individui e ai gruppi a partecipare a tale sforzo. Il coordinamento avviene attraverso una fissazione degli obiettivi "disciplinata", che coniuga la discussione dei risultati delle parti che cooperano — il monitoraggio — alla discussione su come migliorare le operazioni sulla base di quei risultati — l'apprendimento. La chiameremo perciò "apprendimento mediante il monitoraggio".

Si confronti ora questo sistema di coordinamento decentralizzato con il modello specializzato di mestiere da un lato, e con il coordinamento gerarchico, contrattuale o relazionale, dall'altro. La divisione del lavoro su base di mestiere (e le sue parenti prossime meno formalizzate, quella artigianale e quella imprenditoriale) producono la coesione rendendo le unità costituenti reciprocamente dipendenti: ciascuna deve fare affidamento sulle competenze delle altre per realizzare compiutamente il proprio sforzo. Ma il prezzo di questa mutua dipendenza è un'incertezza potenzialmente distruttiva su dove tracciare la linea di demarcazione tra zone di responsabilità complementari. Nel modello di apprendimento mediante il monitoraggio, gli individui e i gruppi sono invece connessi gli uni agli altri proprio attraverso una continua discussione dei reciproci confini, e progrediscono nella misura in cui migliorano la distribuzione delle responsabilità.

Collegando apprendimento e monitoraggio, le nuove istituzioni permettono inizialmente a partners circospetti di iniziare a cooperare in modi che alla fine possono a tal punto allineare la loro comprensione del mondo e dei loro mutui interessi, che essi arrivano a fidarsi reciprocamente in modi che all'inizio non erano neppure contemplati.

Il quadro generale è quindi di un'urgente verifica di nuove strade, senza fissare confini ma ponendosi degli scopi. Le grandi e le piccole imprese, al di là del loro modello originale di coordinamento, stanno cambiando la propria organizzazione interna nel momento in cui riaggiustano i reciproci rapporti. La distinzione tra centro e periferia sfuma, qualche volta sembra che perfino cambi la loro collocazione. E nonostante ciò, in mezzo a questi cambiamenti vi è un senso di consolidamento: non di crescente uniformità, ma di reciproca intellegibilità, dal momento che le nuove "discipline" sviluppano un linguaggio comune e credibile per la mutua valutazione e cooperazione. Mentre non vi è un modello generalmente accettato di progettazione organizzativa ottimale, vi è un crescente accordo sulle tecniche adatte per provare e migliorare la progettazione organizzativa, e un accordo che per padroneggiare queste tecniche occorre un riaggiustamento delle organizzazioni.

È a questo punto che le confederazioni dell'artigianato — e con esse gli enti bilaterali — rientrano nel nostro quadro. Di per sé questo consolidamento globale è insufficiente a far sì che il riaggiustamento si auto-realizzi in ogni particolare contesto locale. In teoria le

#### **Gli enti bilaterali**

*Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*

**Gli enti bilaterali**Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

imprese dovrebbero immediatamente adottare dei cambiamenti che migliorano l'efficienza per proteggere la propria posizione competitiva o incrementare i profitti. Ma la riorganizzazione produce vincenti e perdenti a livello locale, e i potenziali perdenti possono tentare di bloccare i cambiamenti che migliorano le prospettive degli altri ma peggiorano le proprie. Oppure essi possono semplicemente tentare di trasferire ad altri i costi dei cambiamenti, tenendosene fuori ma imponendo pesi insopportabili ai propri partners. Perciò i dirigenti delle grandi imprese possono tentare di bloccare il trasferimento di responsabilità ai gruppi di lavoro per paura di mettere a rischio la posizione propria o della propria unità; oppure possono costringere i fornitori al riaggiustamento, costi quel che costi, purché essi e le proprie unità non debbano farlo a loro volta. Conflitti analoghi possono sorgere anche in imprese più piccole; ed esse possono preferire di cercare all'esterno nuovi mercati protetti dove sopravvivere il più a lungo possibile con i vecchi sistemi.

In un paese come l'Italia, con la sua lunga tradizione di associazionismo in generale, e in particolare di collaborazione tra le confederazioni e le imprese artigiane, dovrebbe essere naturale per le piccole imprese coinvolte in simili conflitti di rivolgersi alle proprie organizzazioni in cerca di aiuto. Ma così non è, per ragioni che sono state anticipate nella precedente discussione.

Le attività in corso da parte delle agenzie economiche regionali, in Italia come altrove, sono cresciute all'interno dei precedenti successi locali, con un tipo particolare di decentralizzazione o uno sforzo teso a sollecitare gli sviluppi. Per questo le confederazioni artigiane italiane e le agenzie para-pubbliche offrono, come già fecero negli anni '70 e '80, servizi di contabilità, marketing, credito agevolato o altri servizi alle piccole imprese. Come pure, le istituzioni regionali che dominano nei distretti industriali tedeschi sono, come nei decenni passati, collegate alle *Fachhochschulen*, o politecnici, e offrono informazioni sulle nuove macchine e sui nuovi processi ai loro diplomati occupati nelle imprese specializzate.

Ma come ha dimostrato la discussione che precede, le forme di organizzazione specializzata, artigianale, imprenditoriale hanno tutte incontrato problemi. Le istituzioni che erano servite egregiamente a proteggerle dai problemi incontrati dalla produzione di massa hanno ora i propri guai nel fornire assistenza all'adattamento alle nuove forme di coordinamento. La ragione è che quelle istituzioni presumevano di avere come interlocutori imprese ben funzionanti: artigiani o personale specializzato con una conoscenza profonda dell'organizzazione della produzione nella propria area, o imprenditori con idee originali e ottimi piani di impresa. Il compito delle istituzioni allora era di fornire fattori di produzione — lavoro qualificato, informazioni sui mercati, o capitale in prestito — in termini compatibili con imprese piccole in fase di crescita ed esposte ai rischi. Ma quando la stessa organizzazione delle imprese, e quindi la loro capacità di far uso efficiente dei fattori di produzione disponibili, fu messa in discussione, le istituzioni locali e regionali perdettero colpi. Accettando la vecchia divisione di responsabilità tra se stesse e le imprese, le istituzioni videro come una violazione della privacy delle imprese il fatto di essere troppo coinvolte nel loro funzionamento; e le imprese per parte loro non favorirono certo una maggiore intimità di rapporti. Quindi anche nei rapporti tra istituzioni e imprese la necessaria revisione dei confini è stata ostacolata proprio dai confini esistenti. Al limite, la natura dei confini (il tipo di servizi offerti e il modo di fornirli) è divenuta parte della caratterizzazione di ciascuna Regione rispetto alle altre, quindi poco disponibile ad essere rimessa in discussione.

---

**3. I due volti degli enti bilaterali: tra assicurazione e coordinamento.**

---

La ricerca sul ruolo degli enti bilaterali dell'artigianato è partita dalla considerazione che essi rappresentano l'ultima, e peraltro assai recente, espressione del sistema di rappresentanza degli interessi e di gestione del settore artigiano. Infatti la loro gestazione avviene ben dentro gli anni '80 ma la loro concreta operatività si colloca negli ultimi due-tre anni (in alcuni casi anche meno). La novità degli Enti è ragione di una loro ancora imprecisa percezione da parte degli imprenditori artigiani, ma anche di una incertezza strategica sul loro futuro.

Da un lato, infatti, gli Enti rappresentano il tentativo più estremo e maturo di estensione del modello "storico" (che chiameremo «assicurativo») al sistema artigiano. Si tratta di un modello che intende coprire con una più estesa forma di assistenza e tutela l'insieme del settore: formulando attraverso l'alimentazione di fondi finanziati dalle imprese (e in alcuni casi anche dai dipendenti delle imprese) e l'erogazione di provvidenze alle imprese (e in



molti casi anche ai dipendenti), una versione “artigiana” del sistema di assistenza e protezione che ha interessato storicamente il settore industriale.

L'estensione della tutela a casi di interruzione del lavoro per crisi o calamità naturali supplisce al mancato allargamento della normativa sulla cassa integrazione guadagni alle imprese minori. A questa funzione — che è quella originaria degli Enti e tuttora prevalente nell'attività di erogazione in alcune regioni — si sono accoppiati altri tipi di interventi che vanno nella stessa direzione assicurativa, riguardando ad esempio l'estensione della rappresentanza sindacale mediante il finanziamento dell'attività di delegati di bacino, o la tutela dell'anzianità aziendale dei dipendenti artigiani mediante una provvigione *ad hoc*, o provvidenze finanziarie alle imprese (credito agevolato) o ai dipendenti (per alcuni trattamenti di tipo assicurativo in caso di malattia ecc.).

Peraltro, gli interventi degli Enti a sostegno diretto o indiretto del reddito non esauriscono questo primo versante del modello assicurativo. Nella stessa direzione vanno anche altri interventi apparentemente diversi, come quelli in materia di formazione professionale o quelli in corso di progettazione, sollecitati dall'adozione delle norme comunitarie nel campo della sicurezza nei luoghi di lavoro. L'intervento sulla formazione infatti — come oggi viene sviluppato dagli Enti — si realizza mediante il finanziamento di attività svolte dalle imprese per adeguarsi alle regole imposte dalla normativa dei contratti di formazione-lavoro. Si tratta di una formazione teorica elementare sui fondamenti del rapporto di lavoro, che per così dire completa la concezione di tutela del lavoratore artigiano su un piano di conoscenza dei diritti minimi del lavoro.

Anche gli interventi sulla sicurezza prefigurano una diffusione alle imprese artigiane della “messa a norma”, sul piano impiantistico e logistico, in una filosofia di assicurazione di condizioni minime di funzionamento affidabile del lavoro nell'impresa.

Dall'altro lato, proprio mentre questo modello assicurativo viene in più direzioni esteso e completato attraverso gli Enti, alcuni aspetti fondamentali del modello stesso vengono messi profondamente in discussione.

Sul piano più generale, si assiste a una riduzione netta delle risorse a disposizione del sistema assistenziale nel suo complesso. L'entità della contrazione e le direzioni di questa revisione non sono l'oggetto del presente studio. Ciò nonostante si può ipotizzare che le forme di canalizzazione dei finanziamenti dello Stato centrale in campo assistenziale subiranno ulteriori contrazioni e contraccolpi in ragione dell'espansione raggiunta dal deficit pubblico e dai vincoli posti al nostro e agli altri paesi europei dall'appartenenza all'Unione Europea: e che ciò rilancerà semmai l'esigenza di ripensare il sistema assicurativo mediante forme decentrate e autogestite di assicurazione. Si apre quindi non tanto una stagione di estensione del sistema assistenziale centralizzato, ma di riforma in senso locale e autofinanziato. In questo senso gli Enti, per la loro natura insieme di bilateralità e di regionalizzazione, partecipano a una tendenza di cui rappresentano insieme un limite (in quanto conservano le tracce della loro origine concepita secondo gli orientamenti delle parti sociali negli anni '80) e un promettente sviluppo (la direzione decentrata e autogestita che essi incarnano).

In secondo luogo si devono sottolineare, accanto ai già detti limiti quantitativi, anche i crescenti limiti di efficacia delle forme assicurative. In una fase di intensa trasformazione delle economie industriali avanzate le forme tradizionali dello stato assistenziale perdono efficacia in quanto esse, che sono state create e riferite a una forza-lavoro stabile e a un sistema imprenditoriale bisognoso di sostegno pubblico e di garanzie statali, rispondono male alle nuove esigenze. Oggi la instabilità e la trasformazione delle imprese e della forza-lavoro rappresentano le nuove sfide, che presuppongono soprattutto una aumentata capacità di adeguamento soggettivo dei lavoratori e di aggiustamento strutturale delle imprese. Non è affatto detto che le forme tradizionali del modello storico di tipo assicurativo siano efficaci nel garantire questa transizione. Si prendano ad esempio due nuove esigenze, quella della riqualificazione continua del lavoro in rapporto ai processi di ristrutturazione, e quella di un aumento della qualità dei processi e dei prodotti come condizione per le imprese di reggere la concorrenza su mercati turbolenti e competitivi. In entrambe le sfide, che riguardano i dipendenti non meno che gli imprenditori, il tradizionale sistema assicurativo è muto, se non addirittura controproducente, come avviene quando esso tende a rendere poco mobile il lavoro o a facilitare all'impresa una certa sopravvivenza garantita. Per contro si dovrebbero sviluppare forme di sostegno e insieme di stimolo all'aggiustamento competitivo e alla mobilità del lavoro in funzione di una più forte riqualificazione continua. Nessun sistema di welfare (non solo quello italiano) ha sin qui trovato le vie per

#### Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

**Gli enti bilaterali***Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*

rispondere con efficacia a questa duplice sfida, preferendo attardarsi nella perpetuazione di sistemi standard di formazione o di sostegno alle imprese.

Un ultimo aspetto dell'erosione del sistema assicurativo riguarda le forme della rappresentanza. Il modello assicurativo si fonda infatti su una concezione storica della rappresentanza che vede le associazioni degli imprenditori e i sindacati dei lavoratori realizzare, attraverso un sistema di monopolio della rappresentanza, forme contrattuali di redistribuzione degli utili o di riequilibrio del sistema. Oggi occorre sottolineare che proprio la concezione monopolistica della rappresentanza degli interessi e la concezione contrattualistica del riequilibrio sono soggette a non indifferenti sfide. Da un lato il protagonismo delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie, si esprime attraverso una crescente insofferenza verso forme di delega, di adesione ideologica alle associazioni, e di concertazione intesa come sostegno pubblico a organizzazioni che detengono il monopolio della rappresentanza degli interessi. Si fa strada seppur in forme spesso contraddittorie e discutibili una domanda di più diretta assunzione di responsabilità, un rifiuto della delega e della stessa concertazione, che rappresentano problemi non eludibili per le associazioni e le organizzazioni. Dall'altro lato si fa avanti una più cosciente e mirata domanda di nuovi servizi, di cui si richiede alle associazioni e al sistema di rappresentanza una erogazione più qualificata e più professionalizzata. Attraverso l'esplorazione e la sperimentazione di questa nuova domanda delle imprese sembra possibile riprendere le fila di un discorso sulla rappresentanza degli interessi, sia degli imprenditori che dei lavoratori, nella attuale fase di ristrutturazione dell'economia.

---

**3.1. Il ruolo di coordinamento degli enti bilaterali.**

---

Siamo con ciò portati ad esplorare il secondo versante (il secondo "volto") degli Enti bilaterali. Si tratta di un ruolo, anziché di assicurazione, di «coordinamento». Intendiamo riferirci con il termine coordinamento, piuttosto che a un ruolo predefinito, all'insieme di quei ruoli di interfaccia, di creazione del dialogo interorganizzativo, di erogazione di servizi di tipo evolutivo che rappresentano la principale esigenza della nuova fase di sviluppo industriale ed artigianale.

Sono evidenti alcuni segni di questa esigenza analizzando il modo in cui si stanno riorganizzando alcuni sistemi produttivi concreti, dalle aree-sistema di piccola e media impresa ai nuovi rapporti tra grande e piccola impresa. Mentre fino a poco tempo fa la flessibilità organizzativa era la risorsa sufficiente per la piccola impresa a sviluppare il proprio spazio di azione, cogliendo opportunità di mercato e occupando nicchie di produzione che le erano proprie; oggi si coglie sempre più la necessità di un coinvolgimento disciplinato dei diversi attori economici come condizione per la sopravvivenza stessa dei sistemi di impresa e delle aree-sistema a forte connotazione artigianale. Da un lato ciò è determinato dalle caratteristiche dei processi di produzione stessi delle imprese, in cui si cominciano a intravedere i limiti connessi alla presenza di "saperi taciti" come attributo dell'imprenditore e dei lavoratori dell'impresa. Questi saperi taciti, fatti di conoscenze poco strutturate hanno certamente permesso per una lunga fase lo sviluppo dell'impresa: lo scambio dell'informazione avveniva abbastanza naturalmente, la formazione delle qualificazioni necessarie era provvista mediante l'affiancamento sul lavoro, e la trasmissione delle conoscenze tra le generazioni di imprenditori e di lavoratori dipendenti era assicurata dal tessuto socio-culturale omogeneo dei distretti.

Oggi alcuni di questi fattori si stanno modificando. La necessità di reggere alla concorrenza in un'economia aperta richiede l'uso di strumenti e di linguaggi più formalizzati (si pensi al ruolo cruciale dell'informatica nei processi produttivi e alla necessità di sviluppare adeguati software per la progettazione, la produzione e la commercializzazione dei prodotti). I processi di formazione delle qualificazioni richiedono investimenti e cicli più lunghi che in passato, e rendono incerta e rischiosa la mera autoformazione sul lavoro. Molto spesso l'accesso ai mercati richiede il possesso di apparati e linguaggi che non esistevano nell'impresa artigiana tradizionale. I rapporti nuovi di sub-fornitura tra grande e piccola impresa incoraggiano l'azienda artigiana a intraprendere percorsi di semi-autonomia che sono più soddisfacenti e promettenti, ma sono anche però più difficili e rischiosi.

Infine la trasmissione ereditaria dei saperi si fa difficoltosa, in un momento in cui il mutamento dei contenuti — da base di mestiere a base di conoscenza astratta — si accentua e la formazione di nuovi imprenditori o lavoratori non è più garantita in forma di patrimonio familiare o di cultura locale.

Per tutti questi motivi si accentua la crucialità dei ruoli di coordinamento, inteso come forma organizzata di creazione di linguaggi tecnici comuni, di costruzione di un più fitto tessuto di relazioni organizzative tra i diversi attori, di erogazione di servizi più sofisticati di quelli attuali o di forme più ricche e complesse di fornitura degli stessi servizi tradizionali. Questa domanda di coordinamento, che è largamente implicita nei nuovi modi di organizzazione dei processi di produzione, si rivolge in primo luogo alle Associazioni e in secondo livello, agli stessi Enti. Di ciò si può rintracciare qualche segno già oggi, ad esempio nella maniera in cui gli Enti e le Associazioni stanno approcciando i temi della qualità e della formazione professionale.

In materia di qualità e di certificazione, ad esempio, le strutture di rappresentanza stanno giocando un nuovo ruolo mediante la creazione di società di consulenza che affianchino le imprese (o i gruppi di imprese consorziate) nella predisposizione delle procedure, o attraverso la costituzione in alcuni casi di "centri della qualità" che riuniscono i diversi attori a scala di distretto. La partecipazione degli Enti a sistemi di certificazione, anziché limitarsi alla pura attività erogatoria a favore delle imprese o dei centri, potrebbe essere ripensata sotto forma di organizzazione delle modalità di accesso delle imprese a sistemi di qualità. Infatti gli Enti potrebbero a questo scopo svolgere un ruolo fondamentale mediante l'utilizzo del patrimonio informativo sulle imprese che ad essi affluisce nell'espletamento delle proprie attività erogatorie (da parte dei fondi già operanti presso gli Enti). Un utilizzo dell'informazione mirato potrebbe permettere di selezionare le tipologie di imprese più sensibili (già oggi questo processo sta avvenendo attraverso una specie di autonoma e auto-selettiva sensibilizzazione delle imprese più dinamiche e intraprendenti nei confronti dell'Ente).

Stesso discorso vale per la formazione professionale. A partire da una considerazione sui limiti dell'attuale sistema, in molti casi le Associazioni stanno proponendosi di aumentare i programmi di formazione utilizzando sia le risorse pubbliche che quelle comunitarie. Un possibile ruolo degli Enti deriva dalla considerazione che essi detengono informazioni importanti da parte delle imprese sulle figure professionali, sulle qualifiche, sugli organici che — incrociati con altri dati su base di distretto — potrebbero fornire adeguate basi di dati per la progettazione di pacchetti formativi effettivamente mirati alle esigenze imprenditoriali.

È giusto dire che uno sviluppo, in questa direzione che definiamo di coordinamento, del ruolo degli Enti non è privo di incognite. Si tratta soprattutto di considerare le tensioni che potrebbero insorgere con gli attuali erogatori di servizi e in primo luogo con i propri stessi "soci fondatori", cioè le Associazioni, che nell'erogazione dei servizi alle imprese ritrovano la propria stessa ragione d'essere.

Si noti però che le stesse Associazioni si trovano oggi in una fase di apprendimento: esse infatti non sanno ancora appieno come e quali servizi fornire alle imprese nei nuovi campi (o in modo più efficace nei campi tradizionali). In alcuni casi esse si stanno riorganizzando e decentrando proprio per rendere la propria struttura di erogazione di servizi più efficace e competitiva. In questo senso il rapporto con gli Enti potrebbe svilupparsi sotto forma di reciproco apprendimento e di utilizzo da parte di ciascuno delle competenze dell'altro, in nuove forme di partnerariato che superino l'immediato conflitto di attribuzioni che potrebbe insorgere.

Lungo questa strada del coordinamento, si prevede che sorgeranno problemi di comunicazione tra le strutture degli Enti e quelle delle Associazioni.

Se infatti l'Ente si propone di erogare un certo servizio mediante la creazione di una propria rete decentrata (provinciale e zonale) di sportelli di norma appoggiandosi alle strutture decentrate delle diverse Associazioni, si pone immediatamente il problema della qualità del servizio erogato e delle modalità di controllo di tale qualità. Si impone quindi uno sforzo di disciplinamento nell'erogazione del servizio e di controllo della soddisfazione del cliente, adeguato al ruolo di un moderno e aggiornato sistema di rappresentanza. Ma a sua volta la soluzione di questo problema può concorrere a migliorare il livello della comunicazione e dello scambio di informazioni tra imprese e loro Associazioni, problema assai probabilmente cruciale per lo svolgimento del ruolo di coordinamento qui prospettato.

---

#### 4. Attualità degli Enti: erogazione di servizi e problemi di rappresentanza.

---

La nascita degli Enti si iscrive entro una fase di positiva intuizione sul futuro delle relazioni industriali tra le parti sociali: non destinare alla riduzione effettiva di orario di lavoro un

#### Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

**Gli enti bilaterali***Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*

quantum contrattuale ma operare una sorta di “risparmio” contrattuale, a favore sia delle imprese che dei lavoratori, rispetto alle necessità che di volta in volta emergessero per la salvaguardia del settore.

La principale innovazione consisteva nel riconoscimento che i processi di consolidamento e di garanzia del settore artigiano passavano non per un percorso contrattuale tradizionale, ma per la creazione di nuovi strumenti di gestione congiunta da realizzarsi a scala territoriale e in particolare con un forte baricentro a livello regionale. Si realizzava così per la prima volta nel sistema contrattuale italiano, — e attraverso lo strumento contrattuale — una notevole innovazione consistente nella sperimentazione della “bilateralità”. Soprattutto si operava, per questa via, un riconoscimento che nasceva dalla peculiarità delle piccole imprese e dell’artigianato, e che rendeva evidente e riconoscibile una scelta di coerenza delle parti sociali rispetto al modello dei sistemi territoriali di piccola impresa.

Un ulteriore fattore di novità consisteva nel rendere il riconoscimento operato dall’Ente una condizione vincolante per l’erogazione, da parte del Ministero del Lavoro, delle provvidenze previste a favore delle imprese nell’ambito della legislazione nazionale.

Questi aspetti, se da un lato innovano il sistema contrattuale, dall’altro aprono a sperimentazioni di forme di “rappresentanza regionale bilaterale” che vanno oltre il tradizionale sistema di rappresentanza degli interessi. Seppur governi “privati” prodotti da un atto contrattuale delle parti, per le funzioni da essi svolte gli Enti in qualche modo si collocano — per quanto riguarda il sistema artigiano e di piccola impresa — su un terreno della rappresentanza “istituzionale”, per così dire a fianco delle Camere di Commercio e della Regione. In una fase di forte ripresa del regionalismo e di spinta alla ridefinizione in chiave federalista del governo dell’economia, la strada intrapresa dagli Enti li spinge a essere fortemente competitivi sul segmento dell’erogazione delle provvidenze: con le proprie capacità di erogazione veloce, di buona conoscenza delle imprese, di mutuo riconoscimento delle parti sociali essi rappresentano una versione avanzata di gestione regionale dell’assistenza alle imprese e ai dipendenti.

D’altra parte, il percorso intrapreso dai Fondi “attuali” spinge gli Enti a liberarsi delle proprie stesse origini. L’idea che i Fondi debbano vivere di luce propria, e non solo di luce riflessa dalle proprie associazioni di rappresentanza, è ora presente nel dibattito, mentre fin troppo riduttive appaiono le concezioni (qua e là affiorate nel corso della nostra indagine) che limitano l’Ente a un ruolo di “banca delle associazioni”, mero strumento tecnico di erogazione “eterodiretto” dai padri fondatori. Questa concezione è legata a un’immagine di retroguardia in cui gli Enti sono ridotti a terminale non intelligente di un vecchio sistema di controllo, mentre nelle nuove condizioni dei sistemi produttivi ciascun soggetto richiede un proprio grado di autonomia, il che presuppone per gli Enti un ruolo di progettazione e di sperimentazione strategica intelligente.

Del resto, lo stesso retroterra del riconoscimento istituzionale degli Enti da parte dello Stato centrale e delle associazioni centrali di rappresentanza viene in parte sentito dagli Enti regionali come un “fardello”, in fondo come la richiesta di funzionare da anello terminale di una catena i cui centri decisionali restano saldamente nelle mani delle istituzioni centralizzate della rappresentanza. In questo caso gli Enti si troverebbero nella scomoda situazione di sperimentatori di “nuove” relazioni con le imprese la cui garanzia di successo è tutt’altro che scontata, in nome e per conto di altri soggetti che intendono per parte propria continuare a svolgere un ruolo di indirizzo e di “ultima istanza”. Non solo: una parte dei fondi raccolti attraverso gli Enti dovrebbero essere comunque canalizzati al centro che ne disporrebbe per politiche di redistribuzione e di perequazione inter-regionale. La problematica come si vede si avvicina a quella di un “federalismo limitato”, rispetto alla quale gli Enti (ma a maggior ragione le imprese) manifestano la propria insofferenza.

Di un simile “fardello” gli Enti potrebbero liberarsi solo nel momento in cui decidessero di stare sul mercato, allontanandosi dalla propria stessa matrice assicurativa e individuando un’area di possibili attività che colgano altrettante domande inevase da parte delle imprese. In questo senso spinge del resto lo stesso prezioso accumulo di conoscenze sul settore artigiano che deriva agli Enti dal loro crescente patrimonio informativo, e a cui essi attribuiscono a ragione un particolare valore.

Dalla discussione fin qui condotta, emergono in sostanza tre modelli di riferimento per gli Enti “attuali”, che qui esplicitiamo per favorire una discussione e in qualche modo una scelta per il futuro.

---

**4.1. Enti come “monopolio” delle associazioni di rappresentanza.**

---

**Gli enti bilaterali**Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

Questo modello è il più vicino all'origine contrattuale-legislativa degli Enti e alle prestazioni erogate in materia di assistenza alle imprese in condizioni di vuoto normativo (sospensione temporanea dell'attività per imprese sotto i 15 dipendenti) o in condizioni di nuove fonti normative non coperte dall'offerta attuale (tipicamente va in questa direzione la normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro). Gli Enti, nati da un'obbligazione originariamente contrattuale, perpetuano la propria esistenza sia ampliando la platea dei soggetti beneficiari delle provvidenze, sia occupando alcuni terreni che ne favoriscono l'insediamento e il riconoscimento (vedi i trattamenti dell'anzianità dei lavoratori dipendenti), sia coprendo i terreni che la normativa assegna ad essi. È una strada apparentemente sicura, ma la sua vera debolezza consiste nella possibile ridiscussione delle fonti dei sistemi di welfare. Una prospettiva nuova in questa stessa direzione sarà aperta dalla applicazione al campo della previdenza integrativa dell'attività dei Fondi bilaterali. I vantaggi di questa scelta deriveranno dal fatto che nessun soggetto oggi, eccetto gli Enti, può godere della natura bilaterale della rappresentanza che i Fondi detengono: questo vantaggio originario li collocherà su un piano assai competitivo rispetto ad altri fondi integrativi. Ma anche questa scelta condurrà gli Enti a una inevitabile evoluzione verso una sorta di “mutualizzazione liberale” che li affrancherà almeno per questa parte dalla loro origine contrattuale-legislativa. Una volta erogatori di previdenza integrativa, i Fondi si trasformeranno in investitori istituzionali in proprio e di qui in possibili soggetti di politica economica a scala regionale.

---

**4.2. Enti come gestori/erogatori di servizi in condizione “concorrenziale”.**

---

Appartengono a questa strada le attuali erogazioni di servizi nei campi della formazione professionale, dell'animazione economica (credito alle imprese, sviluppo dell'occupazione, contributo agli investimenti ecc.) mentre un discorso in parte diverso si apre nel campo contiguo della certificazione della qualità.

In questo modello gli Enti tendono ad allontanarsi dal modello di tipo monopolistico (in cui la provvidenza è erogata in forza della natura monopolistica della rappresentanza dell'Ente) in quanto operano in campi aperti alla concorrenza. Tipicamente nel campo della formazione professionale, gli Enti si inseriscono a fianco di altri erogatori: il sistema pubblico della formazione professionale, in particolare il sistema regionale, il sistema formativo delle singole associazioni, il sistema formativo privato. Essi godono comunque di un vantaggio competitivo che deriva loro dalla natura bilaterale: ma dovranno operare una scelta tra il “fare” formazione e il “comprare” formazione — in particolare quella degli enti di formazione delle associazioni e dei sindacati confederali. È significativa al proposito l'esperienza dell'Ente emiliano-romagnolo, che si è impegnato nella diretta erogazione della formazione “teorica” prevista dai contratti di formazione-lavoro, salvo trasferire ad altri soggetti questo compito una volta sperimentatane la validità. Quindi un ruolo sperimentale degli Enti, che non appena entra in concorrenza con altri erogatori di servizi formativi viene riconsegnato ai soggetti “professionisti” della formazione, in primis i diversi enti formativi delle associazioni.

Un altro campo in cui è in corso una sperimentazione da parte di qualche Ente (ad esempio in Veneto) è quello della erogazione di credito alle imprese, in generale come “bonus” aggiuntivo alle condizioni di erogazione creditizia già disponibili. Si tratta di un campo prezioso per le imprese artigiane, da sempre penalizzate nell'accesso al credito rispetto alle imprese industriali. Si ritiene anzi che in una fase di forte modernizzazione del settore, sia possibile uno sviluppo di questo strumento in direzione del capitale di rischio (*venture capital*), di premi all'innovazione o alla sub-fornitura che si autonomizza e si qualifica in forma consortile. Di quest'ultima tendenza vi è una prima solida traccia negli esperimenti di Prato o della Brianza, in cui gruppi di imprenditori artigiani si associano in forme che variano dall'accesso consortile al mercato fino alla stessa creazione di una unica società come prodotto dell'accorpamento di più imprese minori (consorzi pratesi Gran Tessuto e Gulliver). Finora gli Enti non hanno imboccato esplicitamente questa strada, ma potrebbero alimentare una linea di credito (per l'acquisto di macchinari o sistemi) e di servizi che selezionino e premino alcuni casi eccellenti di riagggregazione produttiva (ciò che apparentemente non è riuscito agli artigiani dell'occhialeria bellunese e trevigiana, che si trovano anche per questo in una condizione di forte asimmetria nei confronti delle grandi imprese



**Gli enti bilaterali**Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel

committenti). Un sistema di premi di questo tipo, adeguatamente pubblicizzato e comunicato alle imprese, potrebbe rappresentare una occasione di apprendimento e di emulazione da parte di numerose piccole imprese associate.

Un strumento di questo tipo in realtà potrebbe rappresentare pur entro il modello assistenziale-assicurativo un primo passo in direzione di un suo superamento. Già di per sé interventi che siano finalizzati all'aggiornamento tecnologico delle imprese e al loro accorpamento sono una interessante deviazione rispetto al mutualismo assicurativo.

In questa direzione l'Ente, pur offrendo una erogazione che si somma ad altre provvidenze ordinarie, si allontana dal modello assicurativo per avvicinarsi al modello del coordinamento.

Un campo contiguo, è quello degli interventi a sostegno della qualità e della certificazione. Ancora una volta, gli esempi di Prato, della Brianza e del bellunese aiutano a capire i limiti del modello assicurativo e gli spazi potenzialmente aperti in nuove direzioni. In queste realtà le procedure di certificazione della qualità stanno appena penetrando nell'insieme del settore artigiano, mentre fin qui la certificazione è stata vista dalle imprese artigiane come parte degli attributi delle grandi imprese committenti. Naturalmente questa logica riproduce una asimmetria a favore delle grandi imprese, nel senso che le pone nella condizione di poter richiedere all'azienda artigiana di fornire garanzie sul proprio prodotto, e quindi di selezionare a proprio modo le aziende fornitrici. Da parte loro i centri di certificazione operanti in queste realtà sono troppo deboli per svolgere un ruolo di promozione diretta, che per certi versi ne trasformerebbe il ruolo nel senso di erogazione di servizi di consulenza alle imprese. Un intervento da parte degli Enti in questo settore (per il momento puramente occasionale, come in Veneto, sotto forma di piccole quote di partecipazione ai centri di certificazione) si giustifica nell'ambito del modello assicurativo solo se la erogazione fosse garantita in conto rimborso a quelle imprese che si impegnano a certificare e che effettivamente concludono la procedura. In realtà già oggi in diverse Regioni leggi regionali intervengono in questa direzione di un qualche sostegno finanziario alle imprese certificanti, mentre il ruolo dell'Ente potrebbe qualificarsi solo se funzionasse da ente di "collegamento interno" al settore svolgendo quella promozione che i centri di certificazione non sono in grado di fare. In questo caso gli Enti, pur partendo da un compito per così dire assicurativo in quanto svolto a tutela del settore artigiano nella competizione con i grandi produttori industriali, si aprirebbe a diversi sviluppi. Come nel caso della formazione, il terreno sarebbe aperto alla concorrenza: da un lato istituti e centri di certificazione, dall'altro società — in qualche caso promosse dalle associazioni — di consulenza alle imprese nel campo della qualità, dall'altro ancora gli Enti sotto forma di "centri di collegamento" interni al settore per la promozione della certificazione a una fascia sempre più sensibilizzata di aziende artigiane.

---

**4.3. Enti come intermediari o "broker" di informazione strategica.**

---

Quest'ultimo modello è quello che più avvicina gli Enti al funzionamento in condizioni di mercato.

Infatti in questo caso la natura originaria, assicurativa degli Enti tenderebbe a essere affiancata e per certi versi sostituita da un nuovo e diverso ruolo, che deriva dal possesso da parte degli Enti di un sistema informativo sull'evoluzione e sui fattori di criticità del settore artigiano e delle sue professionalità. L'Ente, qualora in grado di elaborare tutte le informazioni che gli affluiscono dalle imprese aderenti, che rappresentano oggi qualcosa che sta tra il 50 e l'80% del settore, si doterebbe di un vero e proprio "sistema esperto" a disposizione di quanti (imprese, associazioni, altri produttori, enti pubblici, ecc.) operano nel settore o necessitano di informazioni sul settore. Questa informazione potrebbe essere ceduta e fatta circolare nel mercato, e gli Enti assumerebbero un ruolo di intermediari. Qualcosa del genere anche se in forme e sotto forma di sigle più tradizionali si realizza già quando gli attuali Enti insediano (come nelle regioni dell'Emilia-Romagna e del Veneto si discute di fare) degli "osservatori sul settore" cui dovrebbero attingere le informazioni tutti gli operatori interessati e *in primis* le Regioni nell'ambito delle proprie attività istituzionali di politica industriale. Ma perché questo ruolo sia garantito, gli Enti dovrebbero essere a loro volta in grado di certificare le informazioni raccolte, probabilmente attraverso forme di indagine più interattiva, o mediante una qualche forma di approfondimento a campione, e rendendo più articolato e completo il questionario riempito dalle imprese nell'atto dell'adesione all'Ente o nel momento della richiesta di provvidenze. L'evoluzione verso questo

modello può essere utilmente vista, e quindi consapevolmente orientata, anche da parte delle stesse associazioni artigiane, nel momento in cui esse decidano di “decentrarsi” maggiormente nell’offerta di servizi agli associati e di strutturare più densi *network* interorganizzativi. Infatti nello svolgimento di un ruolo di intermediari dell’informazione gli Enti svilupperebbero un ambito di servizio, avendo come *medium* i propri stessi componenti (gli associati). Garantirebbero quindi lo sviluppo di regole e di linguaggi condivisi tra tutti gli attori, e in questo senso pur non rinunciando a un ruolo di interpreti dell’insieme del settore avrebbero definitivamente superato la visione assicurativo-assistenziale in ragione della quale le associazioni di rappresentanza li avevano creati.

Come il lettore attento avrà notato, queste considerazioni si basano sulla rielaborazione della discussione sulle innovazioni in corso tra singole associazioni artigiane ed enti bilaterali. Si tratta della partecipazione ai centri di certificazione della qualità, come nel caso della Brianza e di Belluno. O della partecipazione a nuove forme consortili per la modernizzazione della sub-fornitura di qualità, come negli esperimenti in corso a Prato con i due consorzi Gran Tessuto e Gulliver. O infine della suddivisione, in corso a Bologna, degli uffici regionali di servizio delle associazioni artigiane in divisioni indipendenti, ciascuna autonoma nella fornitura di servizi alle imprese. Sono tutti esempi degli sforzi di cominciare a fornire proprio quel tipo di assistenza alla ristrutturazione che le imprese si aspettano sempre di più. Il fatto che questi esperimenti siano numerosi indica la crescente consapevolezza tra le associazioni di bisogni emergenti, non soddisfatti dai servizi attualmente offerti. Ma il fatto che questi esperimenti sono ancora giovani ed esposti alle turbolenze economiche e politiche rende preoccupati sul loro futuro, e sulla loro capacità di contribuire a rinvigorire le associazioni che li hanno lanciati.

Alla fine il destino degli Enti è, noi crediamo, collegato direttamente al destino di quegli esperimenti e di tutti i progetti simili rivolti a riformare sia le imprese che le associazioni che le assistono. Se nel passaggio da componente dello stato assicurativo a forma di coordinamento del riaggiustamento economico, gli Enti forniranno un contributo alla stabilizzazione della ricerca di nuovi servizi per il passaggio a nuove forme di flessibilità, essi avranno un sicuro avvenire come parte integrante di un nuovo accordo tra gli artigiani e le loro organizzazioni. Altrimenti, essi saranno messi da parte a misura che nuove istituzioni verranno a provvedere la stabilità e la guida richieste, o — caso ancora più allarmante — parteciperanno al più generale declino di un movimento che ha perso la sua strada.

Per ora, sulla base di quanto abbiamo visto e delle tradizioni da cui gli Enti provengono, si può confidare che essi troveranno il proprio spazio in un più ampio movimento di rigenerazione.

**Gli enti bilaterali***Paolo Perulli,  
Charles F. Sabel*

---

# Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella fabbrica integrata

*Giorgio Fontana*

Sommario

---

**1.** Premessa. **2.** L'Accordo triangolare del 23 luglio 1993: la "nuova" contrattazione collettiva. **3.** Il CCNL metalmeccanico del 4 luglio 1994. **4.** L'Accordo aziendale nella Fabbrica Integrata dell'11 giugno 1993: la retribuzione variabile. **5.** Segue: la regolazione dei tempi e dell'attività di lavoro. **6.** Segue: gli istituti di partecipazione. **7.** Una ricongiunzione tematica.

---

## **1. Premessa.**

Scopo di questo studio è offrire un contributo per verificare la evoluzione delle relazioni industriali verso un accentuato approccio di tipo partecipativo, mediante un'analisi delle innovazioni che l'accordo aziendale degli stabilimenti Fiat di Melfi e Pratola Serra recepisce e propone in armonia con i grandi orientamenti della contrattazione collettiva recente.

L'interesse dell'autore è, probabilmente, lo stesso che ha spinto "Meridiana", quadrimestrale dell'*Istituto meridionale di storia e scienze sociali*, a dedicare un intero numero della rivista allo studio del nuovo insediamento industriale di Melfi, un luogo — è scritto nell'introduzione — ove "si viene anche a realizzare un passaggio per così dire epocale nella storia del lavoro industriale: la grande fabbrica si lascia alle spalle il modello taylorista-fordista avviato negli USA all'inizio del Novecento, con le sue rigide strutture gerarchiche di comando e di uso del lavoro umano, per approdare su un territorio tecnologico e organizzativo in buona parte inedito, ancora da esplorare fino in fondo nelle sue potenzialità e nei suoi limiti". (AA.VV., 1994, p. 9. Per Cerruti, 1994, p. 118 l'accordo aziendale di Melfi del 11 giugno 1993 è "il più organico tentativo compiuto in Italia di definire — nell'ambito della grande industria manifatturiera — un sistema di relazioni sindacali corrispondente alla nuova fase di razionalizzazione").

In effetti, che le trasformazioni in corso nelle realtà industriali dei paesi ad avanzato sviluppo capitalistico segnino una svolta profonda nel modo di produzione tradizionale, che non è improprio definire epocale, sembra unanimemente condiviso (Piore-Sabel, 1987; Antonelli, 1989): una nuova rivoluzione industriale, si potrebbe dire, se non fosse per l'evocazione che questa pronuncia suscita (Landes, 1994).

Cambiamenti dotati di radicale rottura con i modelli storicamente determinati della produzione di valore, con la forma-impresa a noi nota, tali da imporre una rivisitazione sistematica e, finanche, una polverizzazione della teoria tradizionale dell'impresa (Rullani, 1988 e 1991), mentre emergono nuovi paradigmi (Rullani, 1993; Cillario, 1993; Di Bernardo-Rullani-Vaccà, 1986; Gallino, 1988; Antonelli, 1989; Butera, 1990).

In questo contesto la evoluzione del sistema di relazioni industriali, in sintonia ai nuovi criteri di organizzazione del lavoro e della produzione, non sfugge ai più attenti studiosi (per tutti D'Antona, 1992).

Lo sviluppo della contrattazione decentrata, peraltro da tempo auspicato (Giugni, 1960) è probabilmente il segno più marcato del rinnovamento nella grammatica delle relazioni



**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

industriali congiunta al nuovo modello post-fordista (Regini, 1991a, p. 49 ss.). Uno sviluppo non improvviso, se già in tutt'altro contesto storico veniva giudicato "più rispondente alle esigenze poste dall'accentuato sviluppo tecnico-organizzativo dell'industria italiana" (Giugni, 1960, p. 4).

Dal piano dello scambio politico al governo della flessibilità (Streeck, 1986): così potrebbe forse sintetizzarsi la traiettoria ideale delle relazioni industriali negli ultimi anni. Il primo centrato sulle oscillanti condizioni distributive delle risorse, e sui conflitti da queste recati, l'altro sui cambiamenti nel processo di produzione (Regini, 1991b, pp. 112-117); sintomo di una ricollocazione dell'attore collettivo nell'orizzonte del corporativismo aziendale (o micro-corporativismo) per alcuni (Rehfeldt, 1989, p. 94; criticamente Regini, 1991b, pp. 186-193; Regalia, 1990; Sciarra, 1988, p. 565 ss.), o di un salutare "ritorno al contratto" per altri (Streeck, 1986).

Nel segno della produzione flessibile declina l'attitudine centralistica a governare le condizioni del mercato politico delle risorse nel *welfare state* ed i suoi mutamenti strutturali (Bordogna-Provasi, 1984), in favore di relazioni maggiormente calibrate a livello micro, nel principio della negoziazione come risorsa aziendale (Regini, 1991b, p. 155; Regini-Sabel, 1989, p. 58; Perulli, 1988 e per una conferma eminentemente empirica Baglioni-Milani, 1990), dalla quale il *management* attinge occasioni di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro (Regini, 1991b, p. 149; Regini, 1987, p. 52; Treu, 1985; Negrelli, 1988).

Una "concertazione del riaggiustamento industriale" (Regini, 1991a, p. 49), si è detto, che se agevola i processi di ristrutturazione offre all'attore collettivo l'attenuazione (e in tendenza magari lo sradicamento) dell'approccio unilaterale alla gestione delle crisi (Perulli P., 1988; Regalia-Ronchi, 1990), formando inedite barriere protettive dell'agire collettivo (D'Antona, 1992, p. 137; Regalia, 1990, p. 159 ss.).

Numerosi studi hanno dimostrato la diffusività, ma anche la importanza crescente e la selettività della contrattazione aziendale o territoriale (Baglioni-Milani, 1990; Regalia-Ronchi, 1990; Squarzon, 1991) in ogni segmento produttivo. Fattore di competitività delle imprese, come dimostra l'ambiente del distretto industriale coltivato in una rete di fitti scambi cooperativi, adeguatamente sostenuta dalle istituzioni pubbliche locali, che ne potenziano il valore strategico, la funzione connettiva (Regalia, 1987, pp. 43-71; Cammelli, 1990, pp. 151-199; Perulli P., 1990; Perulli-Trigilia, 1990); espressione di continuità con forme di organizzazione sociale della produzione c.d. municipaliste (Piore-Sabel, 1987, p. 64 ss. e p. 384 ss.), originate dalla ramificazione di piccole imprese nello spazio della campagna urbanizzata (Bagnasco, 1985; Giovannini, 1990, p. 89 ss.).

Come è stato osservato, un tale sviluppo non è disgiunto dall'affermazione di relazioni interne orientate a rafforzare il vincolo fra il *management* e la forza lavoro (Cattaneo, 1987; Turati, 1992, p. 7 ss.; Negrelli, 1995, p. 43 ss.), nel diverso accento dedicato ai valori aziendalistici, della reciproca fiducia e consenso, metonimicamente rappresentativi dell'*humus* culturale che prepara l'egemonia del modello post-fordista di organizzazione produttiva (Regini, 1991b, p. 221 e ss.).

Grazie ai "naturali" anticorpi del sistema, pur spingendo ad una desindacalizzazione delle relazioni di lavoro (D'Antona, 1992, pp. 137-138) — che, si è detto, è l'obiettivo consapevolmente perseguito nelle politiche *non-union* di ampi settori manageriali (Regini, 1991b, p. 221 ss.) — il più delle volte il rafforzamento delle relazioni interne non ha dato luogo però all'esclusione o all'emarginazione del sindacato (Regalia, 1990), presumibilmente impedita dalla mancata realizzazione della sua premessa maggiore, il monopolio comunicativo; una condizione questa esplicitamente esclusa negli insediamenti produttivi tradizionalmente caratterizzati da una densa sindacalizzazione, ove il *management* ha accettato non da ora un regime comunicativo duopolistico (Negrelli, 1992, pp. 78-80). La combinazione delle tradizionali relazioni sindacali con relazioni interne rafforzate in ragione dei nuovi criteri di razionalizzazione del lavoro, per la necessaria assunzione del consenso operaio e della cooperazione consapevole dei produttori (Kern-Schumann, 1991), ha promosso così la formazione di istanze partecipative lungo un *continuum* di formule ordinatrici. Il che, naturalmente, esclude drastiche segmentazioni o prospettazioni dualistiche, ma nondimeno segna progressive differenziazioni, sia pur in un quadro di complementarità fra contrattazione collettiva ed individuale (Negrelli, 1995, p. 85).

Perciò, più che ricercare modelli concorrenti di relazioni industriali — un dibattito, questo, che probabilmente surroga mediante la consultazione di "tabelle" la giusta esigenza di comprensione e riconoscimento — utilmente è forse il caso di situare le politiche integrative e partecipative lungo una linea ideale di "pluralizzazione delle coerenze possibili" (Regini,

1991b, p. 191), ove pure si annidano controtendenze “disgiuntive” (D’Antona, 1992) che testimoniano il difficile “compromesso per la modernizzazione” (Rehfeldt, 1989, p. 89).

Un cammino, è stato notato, che sta cambiando “l’interpretazione del principio costituzionale della cooperazione tra capitale e lavoro” (Romagnoli, 1993, p. 959) ma non scalfisce il postulato della razionalità capitalistica, il che lascia ancora aperto il problema di come “razionalizzare la razionalizzazione” (Gorz, 1993).

In questo sfondo nasce dunque la Fabbrica Integrata, fabbrica “post-moderna per eccellenza” (Donzelli, 1994, p. 19; cfr. Leonardi, 1994; AA.VV., 1990; AA.VV., 1992; AA.VV., 1993; AA.VV., 1993; Bonazzi, 1993; Cattero, 1992, Cerruti-Rieser, 1991; Cersosimo, 1994; Revelli, 1992, Treu, 1994).

Naturalmente, sarebbe un errore metodologico isolare il microcosmo di relazioni industriali che si va formando nel contesto di Melfi e Pratola Serra. È ben vero che qui si realizza “una nuova frontiera della produzione e del lavoro di fabbrica” (AA.VV., 1994, p. 9, cfr. Cerruti, 1994, p. 103 ss.) ma i passi della contrattazione aziendale in direzione di una logica codeterminativa possono venir compresi appieno soltanto a partire dalla evoluzione globale e dai rapporti fra i vari livelli che formano la rete della contrattazione collettiva nel nostro Paese.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

---

## 2. L’Accordo triangolare del 23 luglio 1993: la “nuova” contrattazione collettiva (1).

---

L’analisi degli sviluppi partecipativi della contrattazione collettiva più recente, che ci avviamo a formulare centrando l’attenzione sul Contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore metalmeccanico privato e, soprattutto, sull’Accordo aziendale di Melfi e Pratola Serra, non può perciò prescindere dal contenuto dell’Accordo Interconfederale 23 luglio ’93, che fa da cornice alla trama intessuta dai diversi livelli di contrattazione (cfr. Treu, 1993, p. 216; per approfondire Giugni, 1994, D’Antona, 1993, Romagnoli, 1993, Alleva, 1993, Arrigo, 1994, L. Bellardi, 1993 e 1995, Biagi, 1993, Ghezzi, 1994, Grisatti, 1993, Negrelli, 1993, Perone, 1994, Ricci, 1993, Roccella, 1993). Un’intesa che giunge a conclusione di un lunghissimo confronto attraverso gli accordi preparatori del 10 dicembre ’91 e del 31 luglio ’92 (Grandi-Rusciano, 1993) e riapre dopo una lunga parentesi la stagione della c.d. “negoziatura legislativa” (Ghezzi, 1994).

Come è stato osservato, si tratta di un accordo nel quale “si concerta, per così dire, la stessa concertazione futura” (Ghezzi, 1994, p. 10), che riflette un modello delle relazioni industriali fortemente codeterminativo al vertice e partecipativo alla base (cfr. Arrigo, 1994, p. 15).

Il programma regolativo delle parti sociali prevede, come è noto, un doppio livello di contrattazione con rispettive competenze, che conferma il carattere bipolare delle relazioni industriali del nostro paese (cfr. D’Antona, 1993, p. 413, Treu, 1993, p. 227, Arrigo, 1994). Al centro, naturalmente, il contratto nazionale di categoria, sdoppiato nella cadenza biennale per la parte salariale e quadriennale per la parte normativa; al quale spetta il mantenimento del potere di acquisto del salario, in una prospettiva però dinamicizzata dalla prevista possibilità di utilizzare margini di redditività per consentire aumenti salariali (in questo caso evidentemente redistributivi) eccedenti la quota destinata a correggere la erosione inflazionistica, in funzione della flessibilità del salario (cfr. Treu, 1993, p. 226, D’Antona, 1993, p. 420). Mentre alla contrattazione aziendale, dopo il blocco del 31 luglio ’92, viene affidata, per la prima volta in modo programmatico, la redistribuzione dei dividendi di produttività aziendali (Arrigo, 1994, p. 9, Treu, 1993, p. 230).

Le competenze esclusive ed il divieto per la contrattazione aziendale, da tempo voluto (Ghezzi, 1994, pp. 4-5: il riferimento è all’Accordo triangolare del 22 gennaio ’83) di invadere il campo del contratto nazionale di categoria, assumono un rilievo essenziale, per impedire la riproduzione, magari su scala allargata, della “contraddizione storica” del sindacato postcorporativo (Vardaro G., 1984, p. 91, che riprende un’espressione di Giugni): vale a dire la dilatazione della contrattazione decentrata, strumento di “ricontrattazione” tendenzialmente generale delle condizioni e dei rapporti di lavoro nell’impresa. Essa è invece indotta ad una netta specializzazione (Arrigo, 1994, p. 8), e dunque ad una progressiva differenziazione, evitando così l’alternativa fra l’appiattimento sui livelli più alti (Regini M., 1991a, p. 52) e lo sconfinamento in materie riservate alla contrattazione nazionale.

---

(1) Il testo dell’accordo può essere letto in *RIDL*, 1993, 4, parte III, p. 211 ss., ma anche in *DPL* 1993, 30, p. 1979 ss.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

In ogni caso se il contratto collettivo nazionale è ancora indiscutibilmente *body of rules* e resta tutt'oggi il baricentro del sistema, ben potrebbe verificarsi un'attenuazione della sua funzione epicentrale (in senso contrario Arrigo, 1994, p. 9), per effetto della concomitante erosione dal basso e dall'alto, che sembra nel complesso preparare forse un ordinamento virtualmente "senza vertice e senza centro" (l'espressione, in altro contesto, è di Luhmann, in *Politische Theorie* pag. 54-55).

Un ordinamento ove l'effetto regolativo finirebbe così per sfuggire alla individuazione di un luogo produttivo privilegiato, per assumere viceversa una connotazione sistemica nella cooperazione fra i diversi livelli della contrattazione, si da dilatare ulteriormente la complessità funzionale del contratto collettivo (De Luca Tamajo, 1986).

A livello macro-regolativo le parti articolano meccanismi di concertazione preventivi nei confronti della politica economica del Governo, sviluppando coerentemente l'ispirazione dell'accordo del 31 luglio 1992 (Treu, 1993, p. 221): che questo sia un obiettivo non solo agitato ma fermamente perseguito, è dimostrato dalla costituzione di ambiti preformati di consultazione, mediante due sessioni di incontri ogni anno ed una fase istruttoria-preliminare centrata sull'obbligo di interscambio informativo.

Ne consegue una spiccata formalizzazione, che costituisce un segno evidente di discontinuità con una tradizione altrimenti caratterizzata, ove mancavano per lo più obblighi preparatori e/o prenegoziali.

Un procedimento istituzionalizzato con diversificate competenze è il disegno di alto profilo delle parti sociali (Ghezzi, 1994, p. 10): ove dal suo "perimetro blindato" (Ghezzi, 1994, p. 9) la concertazione fra le parti sociali può condizionare la contrattazione di categoria, ma non soltanto, ripercuotendosi sino ai livelli territoriali o aziendali e favorendo così una diffusione controllata e bilanciata della contrattazione decentrata (D'Antona, 1993, p. 417). Un sistema ambizioso ma forse fragile (Treu, 1993, p. 241), al quale manca solo un deciso *incipit* normativo.

Le interazioni fra i vari gradi di negoziazione ne provano la circolarità di senso ed al contempo la tendenza ad istituzionalizzare il "centro di organizzazione della produzione normativa" intersindacale (Giugni, 1960, p. 53) come un tutto armonico, attentamente formalizzato; ove piuttosto che una relazione tipicamente gerarchica — come sembrerebbe all'apparenza — si realizza fra i livelli della contrattazione una struttura a rete.

Tra gli indirizzi generali, i livelli nazionali di categoria e le periferiche articolazioni del sistema si realizzano infatti scambi reciproci, che muovono da ciascun centro di produzione negoziale irradiando orizzontalmente gli altri: ciascun "nodo" delle relazioni industriali riceve *inputs* che provvede a trasformare, nell'ambito della scala di valori disponibile (graduata sulla base della compatibilità del sistema medesimo) in altrettanti *outputs*, a loro volta agenti ad un tempo come vincoli e risorse (informazionali).

Una costruzione che conferma in certa misura la fecondità della "valorizzazione della contrattazione collettiva quale struttura paradigmatica della autoregolazione sistemica" (Lo Faro, 1993, p. 129 ss.; cfr. Vardaro, 1984, p. 95). Emerge perciò che gli esiti non sono nient'altro che spazi occupati da ciascun attore nell'ambito dell'equilibrio intersistemico dato, il prodotto di un "conflitto" interno autoregolato: "in cui la stessa figura del contratto appare, più che l'atto conclusivo delle trattative, come un momento di una più complessa e continuativa attività di negoziazione sindacale" (Ghezzi, 1994, p. 11).

In questo modo non solo si avvalorata la tendenza ad assorbire i rapporti collettivi di lavoro in una "struttura organizzativa permanente" (Ghezzi, 1994, p. 21), ad assecondare il passaggio a forme istituzionali di relazioni industriali (cfr. Giugni, 1982, p. 397), ma si va forse oltre: creando le premesse di un universo di relazioni industriali concepito come sistema chiuso ed autoregolato, in cui il soggetto collettivo recita "una sorta di variante prassista del concetto di sindacato riconosciuto" (Vardaro, 1987, p. 607).

Un sistema che s'appropria di *inputs* mediante la sua "apertura cognitiva" (Luhmann, 1987, p. 41) a livello macro e produce *outputs* nella combinazione fra i livelli di contrattazione nazionale e aziendale (o territoriale).

Ritroviamo qui (e non a caso) l'idea dunlopiana (Dunlop, 1958) della contrattazione collettiva come (sotto)sistema originario (cfr. Giugni, 1992), premessa per un possibile coordinamento orizzontale con il (sotto)sistema giuridico-statuale, sulla base delle note regole parsoniane (Parsons, 1973, Vardaro, 1984, pp. 97-99). Non sappiamo, ed è comunque presto per dirlo, se il concepimento del 23 luglio 1993 possa coronare il sogno della sottrazione al principio di gerarchia, risolvendo le due incognite dell'equazione dunlopiana

(Vardaro, 1984, pp. 101-102): non soltanto quella della vivificazione sul piano giuridico della complessità regolativa del processo di produzione intersindacale.

Ma mentre l'architettura di sistema sembra fatta *ad hoc* per salvaguardare il rumore prodotto dalla "complessità" della contrattazione collettiva, e per evocarne la "irriducibile antinomia" (Giugni, 1960, p. 15), altro discorso è la eventualità di una coordinazione orizzontale fra legge e contratto, fra (sotto)sistema giuridico e (sotto)sistema di relazioni industriali (Vardaro, 1984, p. 103).

È fuori di dubbio, ad ogni modo, che si respiri un'aria molto meno privatistica. Intanto, come già osservato, lo stato è presente nel sistema nella sua massima apertura cognitiva — il che peraltro costituisce un serio problema per la teoria sistemica più estrema e probabilmente spiega la "reticenza" di N. Luhmann (cfr. Vardaro, 1984, p. 133 ss.) — ma in certa misura stride con la ricognizione del contratto collettivo come istituto (mero) di diritto privato, al quale è naturalmente congeniale — anzi connaturata — la terzietà dello stato (Vardaro, 1984, p. 124, ma anche pp. 22-23), così come vi collide la partecipazione dello stato alla formazione dello statuto del sistema. Nella c.d. "negoziante legislativa" (Ghezzi, 1994, p. 3) è naturalmente insito il rafforzamento dell'effetto regolativo; un effetto ancor più potente in questo caso, poiché lo stato, che è il coautore della cornice costituzionale del sistema (Treu, 1993), interviene direttamente nel momento della formazione delle coordinate operative entro le quali la contrattazione collettiva può muoversi. Ma naturalmente tutto ciò allontana il contratto dall'area del diritto privato, ancor più di quanto il riconoscimento dell'autonomia collettiva con l'art. 39 Costituzione già implicava (Mengoni, 1990, p. 1516).

Può essere, d'altra parte, che questi sviluppi confessino la seduzione dei nuovi modelli "culturali" di riferimento della produzione post-fordista; che si distaccano dal modello neo-corporativo mediante la sublimazione di quest'ultimo in una sorta di cornice di riferimento — quale potrebbe essere la attribuzione alle parti sociali di funzioni prevalentemente orientative e d'indirizzo generale — mentre coltivano a livello decentrato l'obiettivo della flessibilizzazione, e con esso l'uso flessibile della stessa partecipazione sindacale. Se, infatti, lo stato ha mantenuto una posizione *super partes* nei confronti della contrattazione collettiva durante l'egemonia dell'ideologia liberale, alla quale risultava perfettamente congeniale la ricognizione dommatica del contratto come evento privatistico, che lo stato medesimo ambiva unicamente a riconoscere come legittima regolazione di interessi, nella relazione semmai della parte all'insieme interposta fra l'ordinamento intersindacale e l'ordinamento statale; mentre nell'epoca dello stato interventore, che nel *welfare* diviene luogo privilegiato di produzione, allocazione e scambio delle risorse, questi partecipa al gioco contrattuale assumendo nel "nuovo istituzionalismo contrattato" (Vardaro, 1984, p. 125) della stagione neo-corporativa il ruolo di agente negoziale (Giugni, 1980, p. 952 ss.), e non soltanto di arbitro o garante, forse una ulteriore trasfigurazione vede lo stato conseguire nella regolazione postindustriale una funzione *trans-negoziale* per fondare le regole costitutive del sistema di contrattazione (cfr. Ghezzi, 1994, p. 10, Veneziani, 1987, p. 184) e per partecipare ai momenti regolativi in funzione prevalentemente preparatoria ed orientativa, recuperando l'idea di un *laissez faire* nient'affatto ancellare ad una visione liberista, che non sposa infatti la privatizzazione dei rapporti fra gli attori sociali. Ma che in effetti rappresenta l'approccio nei confronti delle turbolenze di un sotto-sistema di cui forse consapevolmente si accettano le dinamiche non lineari, "caotiche" e diversificate, che lo stato medesimo riconosce autenticamente necessarie, originarie ed autonome (Veneziani, 1987 p. 187: è "l'atto di fede del legislatore nella funzione razionalizzatrice del mercato riconosciuta al potere negoziale"), ma al contempo intende fortemente vincolare mediante il monopolio, o quanto meno il controllo, della loro mappa cognitiva.

Le parti sociali, a loro volta, incamerano la costituzione di un involucro protetto e formalmente riconosciuto nel quale svolgere i giochi di concertazione; un ambiente dunque particolarmente favorevole allo sviluppo in senso partecipativo delle relazioni industriali, non foss'altro perché questa *funzione* risulterà probabilmente essenziale al mantenimento dell'equilibrio interno del sistema.

---

### 3. Il CCNL metalmeccanico del 4 luglio 1994.

---

L'esame della contrattazione successiva all'accordo interconfederale è un passo necessario per comprendere appieno il senso del sistema ideato nel luglio '93: che, come detto, crea le

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana



**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

premesse “costituzionali” per lo sviluppo, ai vari livelli, di un sistema di relazioni industriali d'impronta partecipativa.

L'esame del CCNL per il settore metalmeccanico privato — stipulato a distanza di circa un anno dall'accordo triangolare del quale ci siamo occupati — consente perciò di legare l'accordo aziendale di Melfi e Pratola Serra al suo quadro generale. Ove lo spostamento delle relazioni industriali in un alveo di tipo partecipativo, scevro però da un approccio organicistico, ne viene a mio avviso pienamente dimostrato.

Qualche breve osservazione conferma altresì che la contrattazione di categoria resta tuttora il perno centrale del sistema, sì da impedire pericoli di deviazioni verso tentazioni neo-corporative o, all'opposto, di tipo micro-collaborativo. Rischi ovviamente destinati ad accentuarsi, qualora fossero prevalsi equilibri sistemici fondati, rispettivamente, sulla centralizzazione della contrattazione ovvero sulla dispersione fra i rivoli aziendalistici.

È indubbio che il tavolo negoziale dell'industria metalmeccanica, anche se già preceduto da altri importanti (ed incoraggianti) rinnovi (vedi il nuovo CCNL chimici, I parte, del 19 marzo '94, in DPL 1994, 18, 1201 ss., su cui Bertozzi-Sambucini, 1994, ed Protocollo del 17 febbraio '94 sottoscritto a margine del rinnovo del CCNL per il settore tessile-abbigliamento che può leggersi in Lavoro Informazione, 1994, 4, pag. 73 ss.) rappresentava il più serio banco di prova della tenuta complessiva del sistema. Che gli attori abbiano positivamente risposto, confermandone innanzitutto la credibilità, sembra un dato di fatto altrettanto innegabile, a dir poco per la novità di una stipulazione raggiunta senza una sola ora di sciopero ed approvata a larga maggioranza dai lavoratori nelle consultazioni referendarie propedeutiche alla sua ratifica il 27 luglio '94.

Perciò non suona come un accento fuori posto la solennità della premessa, che nel richiamo allo spirito del Protocollo 23 luglio 1993 fonda la razionalità del modello di relazioni industriali, recepito ed in certa misura coerentemente sviluppato a partire dal substrato partecipativo, l'onda lunga del costruito ideologico-normativo emergente dalle ceneri del fordismo.

Tuttavia, il contesto favorevole non detta innovazioni radicali, quanto meno nei confronti degli istituti di concertazione fra le parti che sviluppano, come al solito, un'esigenza di istituzionalizzazione del confronto a livello astratto (Garofalo, 1991) eludendo l'aspettativa di scelte più decisamente orientate alla condivisione del potere gestionale.

Non matura, probabilmente, la esplorazione di una *Mitbestimmung* d'origine soltanto convenzionale, le parti sembrano accontentarsi dell'intensificazione dei margini di negoziabilità che scaturiscono dal moltiplicarsi di occasioni comunicative (Perulli, 1991) accettando la divaricazione fra il momento collaborativo (limitato ad una funzione preparatoria) e decisionale (restituito alla disponibilità delle parti).

Questo mi sembra il destino degli *Osservatori congiunti*, nazionali e territoriali, sulla situazione economico-sociale dell'industria metalmeccanica italiana, che le parti promuovono per effetto dell'accordo 5 luglio 1994. Essi sostituiscono la banca-dati delle nuove tecnologie ed i relativi diritti di informazione, ma non ampliano la gamma delle situazioni d'interesse comune, né si distinguono per l'offerta di poteri d'intervento effettivi, o quanto meno d'indirizzo e d'influenza nei confronti del concreto comportamento degli attori sociali, con la sola eccezione della facoltà assegnata alla *Commissione territoriale* nei confronti degli Enti di amministrazione attiva.

Ad esiti non dissimili si predispongono le *Commissioni nazionali e territoriali per la formazione professionale* (anch'esse prodotto derivato dall'esperienza del precedente contratto nazionale) ove si registra un limitato potere deliberante in sede territoriale, fortemente però ipotecato dall'obbligo della pronuncia unanime, che in certa misura ossifica i processi decisionali rafforzando il potere di veto di ciascun partecipante.

Limiti identici incombono altresì sul lavoro delle *Commissioni nazionali e territoriali per la pari opportunità*, anch'esse già presenti nei precedenti accordi, ove all'unanimità dei processi decisionali interni, che naturalmente complessifica la formazione della volontà, si aggiunge un castigato potere d'intervento “per sperimentare iniziative di azioni positive”.

Già sperimentata è anche la *Commissione paritetica per lo studio della classificazione dei lavoratori*, informata a criteri analitici e propositivi, non obbligatori né tanto meno vincolanti, che ad ogni modo offre alle parti negoziali materiale di studio e riflessione in occasione dei rinnovi contrattuali; mentre la neonata *Commissione per l'armonizzazione degli aumenti periodici di anzianità* si propone una *tantum* di riscrivere l'istituto contrattuale secondo una linea di coerenza con l'accordo interconfederale 23 luglio 1993, in specie per ciò che attiene

al sistema di indicizzazione, e la *Commissione paritetica nazionale sugli accordi istitutivi di retribuzioni incentivanti* mantiene una funzione meramente documentaria.

Globalmente, dunque, gli istituti di partecipazione previsti dal CCNL 5 luglio 1994 si propongono come specificazioni comunicative degli obblighi di informazione (Perulli, 1991), più che espressioni davvero codeterminative. Essi appaiono rappresentativi di doveri permanenti di consultazione (l'undicesimo comandamento sindacale, secondo Umberto Romagnoli) soltanto in via ipotetica destinati a svolgere un mandato deliberante.

L'effetto partecipativo recato da detti organi, occasioni istituzionalizzate di incontro comunicativo fra le parti, diviene perciò un effetto mediato, si direbbe comportamentale (D'Antona, 1992, p. 140; Ambrosini, 1995, p. 85). Esso filtra dalla fitta sequenza di mere possibilità codeterminative disseminate fra le numerose Commissioni, delle quali l'unica a sviluppare più direttamente attitudini regolative è la *Commissione per la formazione professionale*, che adempie i compiti designati dall'Accordo interconfederale 20 gennaio 1993.

In ordine sparso, le norme di procedura per i rinnovi, le disposizioni sulla durata degli accordi e, in diverso ambito, la flessibilizzazione (parziale) del salario, allineano il contenuto del CCNL all'accordo triangolare del luglio '93.

Naturalmente, la scadenza è divaricata dalla vigenza biennale per la parte retributiva del contratto e quadriennale per la parte normativa, con clausola di automatica rinnovazione in mancanza di disdetta, che sembra incanalare le relazioni in senso ancor più proceduralizzato; tendenza peraltro denotativa di un'inevitabile formalizzazione del comportamento negoziale.

Anche le procedure di rinnovo del CCNL provvedono a distillare modelli di azioni fortemente operazionalizzati, ed a formalizzare ancor più l'iter negoziale, con l'onere di predisporre la piattaforma, da consegnare all'altra parte, in tempo utile per consentire l'avvio del negoziato almeno tre mesi prima della scadenza convenzionale. Regge il sistema — altrimenti predicativo soltanto di buone intenzioni — la clausola di tregua durante il negoziato, attiva nel tempo interposto fra l'avvio delle trattative (tre mesi prima del virtuale rinnovo) ed il mese successivo alla scadenza del contratto. Questa norma è specificamente sanzionata in conformità all'accordo del luglio '93 (per un commento Ghezzi, 1994, p. 15): la sua elusione provoca infatti, a seconda delle responsabilità, rispettivamente l'anticipazione o il ritardo di tre mesi della erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, elemento provvisorio della retribuzione riconosciuto a titolo di anticipo dei miglioramenti contrattuali previsti. Sanzione, questa, del tutto speciale, poiché agisce direttamente nella sfera giuridica dei soggetti rappresentati anziché dell'attore negligente (Ghezzi, 1994, p. 15); in funzione dell'interesse collettivo, al quale non da oggi la dottrina è ricorsa per giustificare il contenuto di clausole simili (Giugni, 1960, p. 100 ss., ma anche pp. 134-135. Per un commento, in termini, ad un analogo obbligo collettivo di pace sindacale che "reagisce sugli stessi interessi dei singoli componenti della comunità di lavoro", vedi p. 102 in nota). Naturalmente il suo scopo è implicito nel *metus* di un danno economico inferto alla base stessa dell'associazione sindacale, che ha l'aspetto di una dissuasione davvero convincente; ma tuttavia dai destini incerti (Ghezzi, 1994).

Sulla falsariga delle norme per il rinnovo del CCNL, la procedura di rinnovo degli accordi aziendali — durata quadriennale, competenza specifica — è organizzata anch'essa attorno ai due criteri della preventiva comunicazione della piattaforma (due mesi prima della scadenza) con l'obbligo di controproposte, e della tregua sindacale durante il negoziato; il che conferma ulteriormente la tendenza alla formalizzazione delle procedure di contrattazione.

Sempre dal punto di vista del contenuto partecipativo notevole è naturalmente l'introduzione di norme per la flessibilizzazione del salario, mediante l'istituzione di un *premio di risultato* che sostituisce l'obsoleto premio di produzione, secondo un criterio omogeneo anche ad altri Contratti nazionali di categoria recentemente rinnovati (2).

Ispirandosi all'accordo triangolare del luglio '93 le parti hanno però voluto soltanto dettare le linee di coordinazione del nuovo istituto, demandando al livello aziendale la sua specifica connotazione. La contrattazione aziendale ne ha dunque la competenza esclusiva per fondarne il metodo, ancorato al principio della variabilità e di una certa aleatorietà (3), nel quadro di una spinta armonizzazione degli istituti retributivi flessibili al substrato parteci-

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

note

(2) Cfr. l'Accordo di rinnovo del CCNL chimici 19 marzo '94, pubblicato in *DPL*, 1994, 19, p. 1279 ss. (Bertozzi-Sambucini, 1994).

(3) "L'erogazione del premio avrà le caratteristiche di non determinabilità a priori e (...) potrà essere anche

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

pativo-competitivo della produzione post-fordista per l'elevazione del rendimento individuale; nonché per dirimerne i criteri costitutivi, variamente articolati nella combinazione fra produttività, qualità e redditività del lavoro (o dell'impresa).

#### 4. L'Accordo aziendale nella Fabbrica Integrata dell'11 giugno 1993: la retribuzione variabile (4).

L'accordo aziendale è suddiviso in tre parti: ciascuna delle quali desta un interesse dal punto di vista degli sviluppi in senso partecipativo proposti. Ne seguiremo la traccia, iniziando dalla parte riguardante la retribuzione variabile (cfr. per un'attenta analisi Rieser, 1993, p. 495 ss.).

Pur stipulato precedentemente all'Accordo Interconfederale del luglio '93 ed al CCNL metalmeccanico del luglio '94, i contraenti ne dovevano evidentemente già intuire l'ispirazione di fondo poiché l'Accordo aziendale di Melfi e Pratola Serra adempie puntualmente la funzione che la contrattazione collettiva avrebbe di lì a poco assegnato alla contrattazione aziendale, seguendo peraltro la traccia dei numerosi accordi aziendali che già avevano esperito politiche di flessibilizzazione del salario, in funzione del suo ancoramento (parziale) ora alla produttività ora alla redditività dell'impresa (Treu, 1993, p. 231, il quale osserva che "la prassi, non solo italiana, conferma la netta diversità dei due tipi di erogazione e la maggior diffusione dei primi rispetto ai secondi, per motivi che sembrano condivisi da entrambe le parti (soprattutto l'eccessiva aleatorietà di questi ultimi)"; mentre per Accornero, 1990, p. 72, al contrario le imprese "tendono a collegare maggiormente le retribuzioni all'entità e alla qualità dell'*output* complessivo, attraverso incentivi o ricompense che pertanto risultano sempre meno basati sulla produzione in senso stretto — individuale, di gruppo, di stabilimento — e sempre più collegati alle *performances* generali").

Nell'accordo Fiat dell'11 giugno '93 queste politiche ricevono impulso mediante un doppio e concorrente livello di gradualizzazione, coincidente nel c.d. *incentivo di rendimento* e nel *premio di competitività* (per un commento Cerruti, 1993, p. 119 e p. 124).

Mentre il primo (*incentivo di rendimento*) non si discosta da quanto già previsto dal relativo CCNL salvo parziali aggiustamenti, è nel *premio di competitività* che più nettamente si realizzano le tendenze alla flessibilizzazione. Il modello, al momento teorico, (5) formulato dalle parti, ne prevede la scissione in una componente fissa, riflettente il valore prefissato dal contratto nazionale, (6) ed in un'altra effettivamente variabile, calcolata sulla base di una complessa ponderazione di indici periodici (rispettivamente mensili, trimestrali ed annuali) a livello di UTE (Unità Tecnologiche Elementari, che sostituiscono le vecchie squadre di produzione; un'analisi è in Della Rocca, 1994, p. 73 ss.), di unità e di stabilimento, definiti mediante sei indicatori base: *efficienza manodopera*, che rende in percentuale il tempo di lavoro produttivo (in rapporto alle ore di presenza); *efficienza impianti*, che dà conto della produttività delle macchine; *indice di assenteismo*, calcolato in base alle assenze per malattia retribuite escludendo ferie ed infortuni; *indice di qualità*, che prende a riferimento il rapporto fra ore dedicate alla produzione ed ore spese per riparazioni o rottamazioni; *scarti monetizzati*, pari al costo dei particolari rottamati; *livelli di servizio*, che fissa il rapporto fra programma produttivo e produzione (7). Nell'accordo è scritto che "il Premio di competitività utilizza una formula innovativa mai prima sperimentata"; probabilmente è così, ma essa resta forse ancorata ad un criterio ancora tradizionale, la determinazione degli indici di riferimento, che rispecchia una valutazione *ex ante* dei livelli di rendimento ed efficienza

#### note

totalmente variabile in funzione dei risultati conseguiti ed avverrà secondo criteri e modalità aziendali definiti dalle parti." (art. 9).

(4) Per un approfondimento dei più recenti contributi in materia di retribuzione variabile, cfr. Biagioli-Cardinaleschi, 1991; Bonisconti, 1988; Carinci, 1990; Cella, 1989; Della Rocca-Prosperelli, 1991; Ichino, 1989; Lungarella, 1992; Prosperetti, 1990, p. 19; Salimbeni, 1994, pp. 23-25; Zoppoli-Alaimo-Santucci-Spagnuolo Vigorita, 1993.

(5) Esso entrerà a pieno regime soltanto nel 1998, poiché nel triennio '94-'96 si prevedono erogazioni premiali rapportate al raggiungimento del c.d. programma di salita produttiva e nel 1997 gli indici di riferimento verranno determinati soltanto a livello di stabilimento e non anche di unità produttiva e gruppo di lavoro.

(6) Abbiamo visto, però, che il CCNL delega interamente alla contrattazione decentrata la quota di salario variabile: motivo per cui o la componente fissa verrà interamente assorbita dalla parte variabile, oppure essa dovrà essere fissata dalle parti (aziendali) in apposita negoziazione.

(7) Ogni indicatore determina un valore in denaro mediante un diagramma che da un livello pari a 0 sale sino ad un massimo teorico di L. 225.000 (ad esempio, in caso di assenteismo pari a 0). Mediante una serie di correttori ciascun valore, a sua volta, concorre a determinare mensilmente il premio, erogato su dodici mensilità e naturalmente considerato utile ai fini della determinazione di tutti gli istituti contrattuali nonché del TFR.



scollati dalla redditività del lavoro, forse “influenzata” da autorevoli suggerimenti (Treu, 1993, p. 231, secondo cui “nel contesto italiano di debole sviluppo delle relazioni industriali partecipative la cautela nell’uso dei premi legati all’andamento economico dell’azienda è più che mai d’obbligo”).

Così congegnata, la retribuzione variabile, seppur quantitativamente modesta (forse in rapporto del 5-8% della retribuzione globale), come è peraltro nella linea molto prudente adottata dalle aziende italiane (Regalia, 1993, p. 513; Bellardi, 1993, p. 15; Lungarella, 1992) nondimeno rappresenta un segnale denso di significato. Mediante l’ancoramento agli indicatori di *efficienza* (lavoro e macchine), *rendimento* (assenteismo e programma produttivo) e *qualità*, essa adempie l’esigenza della flessibilizzazione; netta è poi la sua funzione premiale, comprovata dalla correlazione non alla redditività dell’impresa ma alla sua produttività interna (Biagioli-Cardinaleschi, 1990, p. 27).

Al contempo, però, non può non evidenziarsi che i criteri adottati riflettono ancora modelli di limitato coinvolgimento, tendenti per lo più a responsabilizzare i lavoratori per ottenerne *standard* di rendimento. In essi si legge una collocazione dei moduli retributivi flessibili in senso essenzialmente incentivante, finalizzata alla interiorizzazione del comportamento meritevole: l’obiettivo è il rendimento efficiente mediante una sanzione premiale.

Filtra da questa scelta la filosofia di fondo dell’accordo: ove ai lavoratori spetta un ruolo partecipante essenzialmente mediato, mentre non ne vien forse sostenuto adeguatamente un più incisivo coinvolgimento a livello strategico, neppure mediante formule riverberanti nel campo rappresentativo, come nel caso di una pur limitata partecipazione agli utili (Accornero, 1990; Della Rocca, 1989).

Significativamente il rendimento di mercato dell’azienda — la produttività esterna (Biagioli-Cardinaleschi, 1990) — non concorre affatto, neppure in linea parziale o mediata, a determinare un qualsiasi riferimento di base; e se la relazione esclusiva o principale con tali criteri poteva forse giustificare una ragionevole negazione (Treu, 1993), meno facile è spiegarsene la totale assenza. Evidentemente comprensibile perciò soltanto nel contesto di una cultura aziendale ancora vincolata alla strumentalità dell’approccio partecipativo alla gestione aziendale, speculare alla tradizionale diffidenza sindacale nei confronti di politiche in altri tempi foriere di tentazioni espropriative (Accornero, 1990, p. 72 ss.).

Nondimeno una cesura sta nella virtuale negoziazione dei criteri costitutivi, predittiva di un ambito codeterminativo seppure condizionato dai limiti di compatibilità del sistema retributivo e, come già detto, dalla delimitazione nello spazio del rendimento efficiente.

Criteri, occorre aggiungere, che se da un lato consentono di flessibilizzare la retribuzione, nel contempo la oggettivano, ancorandola a indicatori espressivi di puntuali rilevazioni tecniche, ancellari di un metodo sostanziato nella neutra misurazione del mondo sensibile condiviso.

Singolarmente, la flessibilizzazione gioca dunque ruoli apparentemente contraddittori, l’uno che spezza la rigidità retributiva dinamicizzandone le costituenti di base in ragione di una mitigata aleatorietà, l’altro volto a cristallizzare regole univoche e preformate, rigorosamente definite e tecnicamente giustificate.

E altrettanto contraddittoriamente mentre riversa nei poteri della contrattazione decentrata una quota di salario in funzione incentivante e/o partecipante, in certo senso la sottrae, e svuota in parte o, almeno, rappresenta come svuotata, la forza negoziale dell’attore collettivo: poiché una misurazione non si contratta ed ogni aumento si autodefinisce non tanto in funzione del potere di contrattazione, quanto in rapporto alla variazione, scientificamente giustificata, di un imparziale costituente tecnico, mentre ogni eventuale diminuzione come risultato di una verifica tecnica deludente.

La flessibilizzazione spinge così ad un’elargizione “matematizzata” del tradizionale sinalagma contrattuale, nel seno di una dinamicizzazione retributiva che, pur scaturendo dalla contrattazione collettiva, ne diviene variabile indipendente mediante la costituzione, pattiziamente sanzionata, di un *corpus* di neutre regole tecniche assoggettate ai criteri del rendimento efficiente.

Nel colloquio fantasmatico con le regole del suo proprio salario il lavoratore osserva (ed apprende) le regole del suo proprio lavoro: questo mi sembra il *proprium* della strategia retributiva post-fordista (Accornero, 1990, il quale giustamente ricorda che essa “viene dall’esaurirsi del rapporto salariale taylor-fordista (o, se si vuole, della sua regolazione fordista)”.

La retribuzione acquista dunque un valore informativo, un senso comunicativo: non soltanto corrispettivo dell’attività lavorativa ma misura puntuale dello sforzo fisico ed

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

intellettuale quotidiano. Il che dimostra la centralità della circolazione delle informazioni, della conoscenza del processo di produzione da parte dei lavoratori, nel formare il substrato culturale e comportamentale della fabbrica integrata (Carrieri, 1993, p. 95 ss.).

Nella fabbrica integrata il contenuto informativo e pertanto cognitivo della retribuzione variabile si realizza mediante la centrazione sulla prestazione lavorativa, il che naturalmente tradisce una attitudine al controllo del lavoro vivo in produzione; diversamente dai sistemi retributivi ancorati alla *performance* dell'impresa, forse ben più fortemente idonei a radicarsi nel campo rappresentativo dei lavoratori.

La trasformazione della retribuzione da mero corrispettivo dell'attività periodizzata di lavoro a mappa cognitiva del lavoro reso (e da rendere!) è dunque foriera ad un tempo di innovazioni e contraddizioni.

Intanto essa sollecita l'intelligenza dei lavoratori a venire allo scoperto: l'aspettativa del miglioramento della retribuzione gioca infatti a favore della perfettibilità del lavoro, elevandone lo *standard* produttivo.

Ma nel contempo produce un singolare aggravamento del taylorismo, che giustifica dunque le cautele di molti studiosi: la prestazione lavorativa è come osservata al microscopio, analizzata e frazionata scientificamente. Ogni gruppo di lavoro si appropria cognitivamente dei fondamenti tecnici della organizzazione del lavoro per divenirne il gendarme, finanche forse per esigerne l'adempimento. Ciascun lavoratore diviene virtualmente un controllore assimilando ed interiorizzando un *background* un tempo ostile, prerogativa degli uffici di direzione, rafforzando "il poliziotto dentro" per citare William Burroughs.

Anche qui, dunque, registriamo una singolare miscela di elementi emancipativi, che spingono in direzione di una autonomazione del lavoro per effetto della sua maggior densità informativa e cognitiva; coniugati ad un possibile maggior controllo sul lavoro vivo, pur attenuato probabilmente dal principio della negoziazione e/o della codeterminazione.

---

#### 5. Segue: la regolazione dei tempi e dell'attività di lavoro.

---

Nelle intese su organizzazione e tempo di lavoro nei nuovi stabilimenti meridionali concepiti come modellizzazioni perfette della fabbrica integrata, si esprime appieno la discontinuità della *lean production* di Melfi (Cersosimo, 1994, specialmente p. 61 ss.), alla quale però si intreccia una riaffermazione alquanto sorprendente, se non contraddittoria (Cerruti, 1993, p. 22), della cultura tardo-tayloristica in materia di saturazione dei tempi di lavoro e più in generale di controllo sul lavoro vivo in produzione (Della Rocca, 1994, pp. 97-98; Cerruti, 1994, p. 135, secondo cui "il taylorismo non sparisce nella fabbrica integrata ma diventa un sottosistema del più generale sistema organizzativo e ad esso subordinato"). A conferma, forse, delle difficoltà di coniugare il trasferimento di tecnologia, le innovazioni produttive ed anche organizzative al reale scardinamento della cultura di governo ereditata dal *management* (Locke-Negrelli, 1989, p. 80 ss.).

Allo stesso tempo, però, non può svalutarsi l'importanza di aver raggiunto una codificazione negoziata dell'organizzazione dei tempi di lavoro e delle stesse regole di metrica del lavoro (TMC-Tempi dei Movimenti Collegati), che occupa circa la metà del complesso protocollo di intesa, sia pur così fortemente prescrittiva (Della Rocca, 1994); ed una posta attiva appare altresì la contrattazione in materia di ritmi e carichi individuali di lavoro, sulle modalità di accertamento e controllo, e finanche il coinvolgimento sindacale nella realizzazione delle configurazioni produttive ottimali, nella massimizzazione del rendimento e nello sfruttamento delle risorse aziendali.

L'impressione è che in questo modo si realizzi uno scambio fra l'oggettivazione di tecniche di rendimento protocollate, in direzione di una loro più profonda interiorizzazione, e il riconoscimento di un potere interlocutivo, qualche volta interdittivo, all'altra parte. Un potere forse anche penetrante, ma solo in quanto premette la condivisione dei principi di razionalizzazione del lavoro (Rieser, 1991), affermando così un'impronta partecipata che può preparare esiti virtualmente contraddittori. Muove in direzione di un contropotere effettivo, che configura un controllo condizionante, oppure irrobustisce il potere nel presente mediante la sua de-ideologizzazione, la neuttrizzazione in "oasi corporative" (Mariucci, 1986, p. 341)?

Certamente la gestione partecipata potrebbe elevare la consapevolezza del ruolo collettivo nel processo di produzione, senza scalfire il potere comunicativo delle rappresentanze, senza effetti espropriativi nei confronti dell'azione sindacale (D'Antona, 1992, p. 139). Uno sviluppo, comunque, che lascia intravedere la possibilità di superamento del tradizionale

dualismo di potere, diviso fra le prerogative manageriali ed il contropotere sindacale “tutto negativo” (Romagnoli, 1993, p. 958).

Complesse le articolazioni nell'accordo sindacale delle norme che toccano direttamente la organizzazione del tempo di lavoro e la regolamentazione dell'attività lavorativa, che affronteremo separatamente, dal punto di vista del loro contenuto partecipativo, seguendo la schematizzazione contrattuale.

Il tempo di lavoro oggetto di negoziazione dunque, come oramai è consuetudine della contrattazione (Olini, 1994a, p. 15 ss.; Ambrosini, 1991, p. 355 ss.; Baglioni-Milani, 1990).

Dell'orario di lavoro occorre segnalare anzitutto la segmentazione settimanale lungo sei giorni lavorativi, comprensivi del sabato, con regime articolato in tre turni e con riposo a scorrimento. La conseguenza di tale ripartizione è evidentemente il superamento individuale del limite delle 40 ore settimanali nelle prime due settimane; il che porterebbe a configurare astrattamente un *surplus* di lavoro in regime straordinario o supplementare pari a otto ore settimanali, se non fosse per la espressa deroga che pattizientemente esclude l'incidenza ai fini delle maggiorazioni contrattuali (8).

La *ratio* è qui piuttosto chiara; peraltro la configurazione di turni di c.d. “orario multiperiodale” (Olini, 1994a, p. 16) era già stata oggetto di precedenti negoziazioni e si caratterizza come uno degli oggetti di scambio tipici che il *management* richiede per associare il sindacato alla gestione flessibile del tempo di lavoro.

In questo modo il *management* realizza numerosi vantaggi: ottiene da un lato la riduzione del costo del lavoro, poiché diminuisce drasticamente il ricorso al lavoro straordinario, assorbito viceversa all'interno del regime ordinario di lavoro; istituzionalizza la settimana lunga, che nella organizzazione del lavoro della fabbrica integrata si propone come l'evento temporale, in senso orizzontale, consuetudinario (Cerruti, 1994, p. 140, secondo cui “il tempo della produzione tende a colonizzare gli altri tempi sociali”); e nel contempo lascia inalterata la possibilità di intensificare ulteriormente la produzione poiché non ricorre al *plafond* di lavoro straordinario contrattualmente disponibile (Olini, 1994a, pp. 17-18; per approfondire l'organizzazione dei tempi nell'impresa metalmeccanica Barbieri-Chiesi-Molocchi, 1992, p. 33 ss.).

Da un punto di vista occupazionale il saldo è probabilmente attivo poiché l'articolazione di turni così ideati, che struttura un tempo di lavoro lungo, richiederà un certo proporzionale maggiore impiego di forza lavoro stabilmente insediata. Ma resta la singolarità di una scelta organizzativa apparentemente in controtendenza, essendo viceversa da molti attualizzata o preconizzata la riduzione dell'orario di lavoro come portato del salto tecnologico dalla fabbrica fordista al modello di automazione integrata e diffusa (per tutti Schor, 1994, p. 40 ss.; d'obbligo ricordare l'accordo di Hannover fra l'Ig-Metall e la Volkswagen ed il vivace dibattito che ne è seguito, su cui cfr. Mania, 1993).

La lettura del capitolo dedicato alla regolamentazione dell'attività lavorativa offre numerosi spunti di riflessione.

Qui la razionalizzazione del processo produttivo corre lungo un doppio binario, l'uno centrato sui tempi di esecuzione, l'altro sulla velocità delle linee di lavorazione, come consuetudine.

Notevole m'appare però la premessa centrata sul principio della predeterminazione dei tempi di esecuzione, che naturalmente consente la conoscenza preventiva dei carichi individuali di lavoro, una certa maggiore visibilità delle condizioni gestionali-organizzative e, soprattutto, riconosce un potere di negoziazione se non di codeterminazione (Cerruti, 1994, p. 112). Ne deriva una possibilità di controllo ma non di interdizione, poiché il *management* mantiene intatto il potere di variare i tempi mediante la cadenza per ciascuna linea, come forse era peraltro inevitabile.

Uno specifico paragrafo dedicato alle procedure di comunicazione, inoltre, concorre a

---

**note**

(8) Nell'intesa del 11/6/1993 si precisa che “le prestazioni lavorative effettuate entro i limiti dell'orario programmato secondo lo schema di turnazione saranno considerate a regime ordinario”. Di un certo peso è inoltre la convenzionale fissazione dell'avvio della giornata lavorativa alle ore 22.00 del giorno solare e del suo esaurirsi alle 22.00 del giorno successivo, il che implica a sua volta la distribuzione della settimana lavorativa dalle 22.00 di ogni domenica sino alle 22.00 della domenica successiva e, ancora, il riposo settimanale festivo dalle 22.00 del sabato alle ore 22.00 della domenica. Consapevoli dei limiti legislativi “le parti riconoscono che, in deroga a quanto previsto dalle disposizioni di legge e contratto, con tale struttura dell'orario di lavoro risultano rispettate la distribuzione quantitativa nonché la cadenza dei distinti riposi giornalieri e settimanali”.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

temperare l'unilaterale potere di determinazione dei tempi di lavoro: l'obbligo di informazione sui tempi mediante documenti scritti (bolle o tabelle) disponibili a ciascun lavoratore, vale altresì a spostare su un piano più formale le tipiche relazioni gerarchiche all'interno del processo di fabbricazione (Della Rocca, 1994, pp. 94-95). Naturalmente ciò attribuisce all'esercizio dei relativi poteri un crisma di autenticità, ed un valore di oggettività e di non arbitrarietà; ma nel contempo vincola un livello decisionale per orientarlo verso procedure gestionali trasparenti e controllabili.

Questa caratterizzazione si rafforza nella procedura per l'assestamento dei tempi, che consente la definitiva formulazione della velocità del lavoro dopo un periodo provvisorio di quattro mesi di rodaggio, ovvero a causa di modifiche dipendenti da ragioni tecniche ed organizzative. Anche la gestione di eventuali modifiche ai tempi predeterminati assume un carattere più formale, nella quale la negoziazione e, perciò, la partecipazione dei lavoratori, è assunta come un dato permanente e non eccezionale.

La tendenza ad innestare stabilmente nella *routine* gestionale ordinaria un approccio codeterminativo emerge dalla procedura per "reclami e controversie", che prevede la formulazione di un reclamo del lavoratore, in caso di contestazione dei tempi di lavoro, nei confronti dell'Ingegneria di produzione che, previo controllo dei tempi, delibera in proposito entro sette giorni. Tale decisione è a sua volta impugnabile dal lavoratore mediante reclamo motivato agli Enti competenti, con l'assistenza delle rappresentanze sindacali; i quali deliberano entro ulteriori sette giorni con provvedimento anch'esso non definitivo, essendo previsto che la controversia, qualora non risolta, divenga di competenza della *Commissione fabbrica integrata*, che l'esamina nei cinque giorni dalla sua formulazione (9). La regolazione della velocità delle linee di lavorazione offre all'osservatore il senso della rottura del paradigma fordista centrato sull'immanente principio *move the metal*, nella cui affermazione eventuali arresti di produzione o fermate delle linee costituivano altrettanti segnali di anomalie, cesure dell'ordinata sequenzialità che ne caratterizza il processo di fabbricazione. La fabbrica integrata apprende invece dal modello JIT/TQM l'efficacia di attribuire a ciascun operatore di linea il potere di sorvegliare lo *standard* qualitativo, rovesciando il modello tradizionale.

Il criterio del *learning* (Rieser, 1993, p. 480 ss.), che è il substrato dell'introiezione del controllo di qualità nel processo di fabbricazione, si svela empiricamente nel dovere di ciascun lavoratore di segnalare al responsabile dell'UTE eventuali anomalie ed ancor più nel potere di questi ultimo di ordinare l'arresto della produzione per ripristinarne lo standard qualitativo (Cerruti, 1994, p. 1139). La retroazione sta nel successivo incremento della velocità delle linee, per l'adeguamento, questa volta, agli standard quantitativi (un incremento però predeterminato e non superiore al 10%) e ancora nella compensazione del tempo di lavoro perduto con il c.d. fattore di riposo, pari a 40 minuti per turno (per un commento Gremigni, 1994, pp. 41-42).

Come si vede il superamento del fordismo non implica affatto una gestione liberale del tempo di lavoro (Schor, 1990, p. 75 ss.), assoggettato ad un controllo stringente dal *management* mediante fattori di compensazione, idonei a recuperare integralmente le frazioni di non lavoro, o meglio di lavoro non direttamente produttivo, che l'applicazione del sistema JIT/TQM viene inevitabilmente a produrre; agendo ora sull'intensificazione dei ritmi mediante la velocizzazione delle linee, ora sul tempo di lavoro con l'assorbimento dei riposi, a dimostrazione che tuttora la saturazione dei tempi, o addirittura l'ipersaturazione, per la massima utilizzazione delle macchine, fonda un modello efficiente di organizzazione del lavoro (Leonardi, 1993, p. 128; Rieser, 1993; Gasparini, 1991 p. 391 ss.; Gremigni, 1994, p. 42).

Queste osservazioni sembrano così confermare che la flessibilizzazione dei tempi di lavoro, congeniale al sistema produttivo d'origine *toyotista* riversato nella fabbrica integrata, si sposa ad un accrescimento dell'orario effettivo di lavoro, con conseguente divaricazione fra l'orario di fatto e l'orario contrattuale (Olini, 1994b, p. 49 ss.; Gremigni, 1994, p. 31).

Ma in certo senso inquietante è la sezione dedicata alla metrica del lavoro, ove riappare l'intero bagaglio teorico ed empirico della tayloristica scienza per la misurazione dei tempi (MTM) e dei sistemi derivati, quali TMC e MTM 2 (Marano-Molocchi, 1989, p. 57 ss.; Della Rocca, 1994, p. 95 ss.).

## note

(9) "Durante tale periodo" — precisa l'accordo — "le parti si asterranno da intraprendere iniziative unilaterali. Tuttavia, sino alla definizione della controversia, il reclamo di cui sopra non sospenderà l'esecutività dei tempi assegnati".



Il metodo TMC come è noto perfeziona la metrica del lavoro protocollata nel sistema MTM (*methods time measurement*), di cui semplifica peraltro notevolmente i criteri per definire il tempo standard dei cicli di lavoro manuale.

La caratteristica di tali metodi, siano essi nella versione originaria ideata dai coniugi Gilbregth o nelle formulazioni più recenti (Bravermann, 1974; Illuminati, 1972), risiede essenzialmente nel fatto che i tempi di lavoro vengono fissati non empiricamente ma sulla base di modelli teorici: a seguito della osservazione, in origine attraverso filmati della medesima operazione di lavoro, ripetuta numerosissime volte da diversi operatori, gli analisti assegnano un tempo base a ciascuna micro-operazione (derivante dalla scomposizione del ciclo lavorativo nelle sue unità elementari), la cui somma algebrica, comprensiva altresì di taluni fattori di aggiustamento, determina il tempo di esecuzione del lavoro.

Tali metodi, sviluppati in modo sofisticato, affiancano nella fabbrica integrata il sistema di misurazione e determinazione dei tempi mediante controllo cronometrico direttamente sul posto di lavoro di ciascun operatore; il che ha determinato non pochi interrogativi, in ragione delle numerose critiche mosse dagli studiosi al substrato teorico dei criteri per la formulazione degli standard e delle relative tabelle e prescrizioni, che indubbiamente comprimono l'autonomia dei lavoratori e consentono di centralizzare la direzione degli impianti (Marano-Molocchi, 1989). Certamente peculiare ai sistemi derivati dal MTM è la preformazione, che impedisce al lavoratore un confronto diretto e quindi una possibile dialettica, mentre all'opposto consente di avocare centralisticamente il controllo sulla ripartizione dei tempi di lavoro e dunque sui ritmi ed i carichi di lavoro assegnati. Trattandosi di un esito raggiunto senza alcuna partecipazione diretta del lavoratore, neppure nella veste di soggetto osservato, questi viene privato d'ogni pur labile potere di interlocuzione; diversamente dal sistema cronometrico, centrato anch'esso ovviamente sul principio della saturazione dei tempi, che però gli offriva un interlocutore fisico (il cronometrista), oltre naturalmente una maggior possibilità di controllo.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

#### 6. Segue: gli istituti di partecipazione (10).

Occorre subito segnalare che nel capitolo dedicato alle Relazioni Industriali i livelli partecipativi, pur sintetizzandosi in moduli organizzativi deputati al coinvolgimento del soggetto collettivo quale coautore del progetto di vita aziendale, restano per lo più privi di implicazioni strategiche: il che costituisce naturalmente un limite e segna la marcata differenza dalle più radicate esperienze a noi note (Ambrosini, 1995; Carrieri, 1994 p. 98; Cattero, 1994, pp. 229-232).

A livello macro, in riferimento alla azione della compagine sociale, l'analisi di mercato, la specifica posizione dell'azienda al suo interno definiscono un *Comitato consultivo* senza attributi negoziali, nella evidente finalità di adempiere un'offerta informativa, centralizzando al contempo un'occasione periodica di dialogo che naturalmente non scalfisce la integrità, la unilateralità del potere in senso lato organizzativo del management (11).

Affianca il Comitato consultivo la *Commissione pari opportunità*, essenzialmente orientata a funzioni di carattere consultivo ed informativo ma con potere di negoziazione, peraltro non vincolante, in ordine alle controversie ed ai conflitti sulla parità sessuale (12).

Il piano intermedio, centrato a livello di stabilimento, è governato da una schiera di Commissioni destinate ad interagire con le prerogative tipiche, ma non strategiche, degli uffici di direzione, a volte detentrici di un potere deliberante che offre contenuti reali alla filosofia politica della concertazione.

note

(10) Cfr. per una dettagliata descrizione Rieser, 1993, p. 499 ss.

(11) Tale comitato adempie le funzioni di consultazione periodica (semestralmente), peraltro non obbligatoria, in materia di "prospettive produttive e programmi di investimento — programmi di innovazione tecnologica ed organizzativa — posizionamento del prodotto sul mercato ed andamento dei livelli qualitativi — supervisione, con facoltà di indirizzo e guida, sui lavori delle altre Commissioni".

(12) La Commissione assume il compito di "studiare la fattibilità di proposte di azioni positive e di interventi atti a diffondere atteggiamenti e comportamenti coerenti con i principi di pari opportunità (anche in rapporto a quanto previsto dall'art. 1 legge 125/91) " nonché di "esaminare le eventuali controversie di carattere collettivo circa l'applicazione in azienda dei principi di parità di cui all'art. 4 comma 1, 2 legge 125/91". È da notare che nell'intesa delle parti la Commissione costituisce la sede deputata alla consegna ed all'esame della relazione aziendale ex art. 9 legge n. 125/91 sulla condizione del personale nel rapporto fra i sessi, il che accentua, come detto, la natura di veicoli per la comunicazione e il dialogo.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

Non poteva naturalmente mancare una *Commissione di prevenzione e conciliazione*, nell'auspicio della preventiva composizione di conflitti e controversie d'ogni genere con espresso potere deliberante (13).

Una *Commissione di verifica del Premio* attua l'esame e la verifica delle componenti il premio di competitività, con obblighi di informazione che non intaccano alcuna delle prerogative.

La formulazione di proposte e obblighi di informazione qualificano la *Commissione sulla formazione professionale*, eccezion fatta per il potere deliberante riconosciuto in ordine a programmi formativi per le rappresentanze designate nelle Commissioni, in funzione del loro mandato (14).

Nella *Commissione sui servizi aziendali* poteri ispettivi e di controllo si ergono nei confronti del servizio mensa e poteri deliberanti nelle attività extra lavorative del tempo libero, mentre una limitata capacità di contrattazione sembra conquistarsi nei rapporti con gli Enti territoriali in materia di trasporti. Infine la *Commissione Servizio Sanitario Aziendale*: poteri a quanto sembra squisitamente cogestivi per la organizzazione e la razionalizzazione del servizio sanitario.

Ad un livello micro, definito in relazione alla Unità operativa (reparto) di stabilimento, operano due Commissioni dove affiorano ancora obblighi di informazione svincolati da poteri incidenti sulla organizzazione del lavoro.

La *Commissione per l'ambiente, sicurezza e prevenzione infortuni* realizza in certa misura il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione della sicurezza sul lavoro ex art. 9 Statuto, sia pure soltanto in vista di una completa conoscenza delle condizioni di lavoro e delle soluzioni tecnico-organizzative adottate.

Nella *Commissione Fabbrica Integrata* si sviluppano linee di partecipazione direttamente influenzate dai nuovi criteri di razionalizzazione, mediante il consapevole coinvolgimento delle rappresentanze nella ottimizzazione delle risorse e nel perseguimento degli obiettivi aziendali, con il compito di analizzare gli effetti delle innovazioni, di proporre nuovi strumenti di partecipazione, ma nuovamente inclini a consentire la condivisione della conoscenza più del potere effettivo di incidere sulla organizzazione del lavoro e sulle variabili tecnico-produttive; gli obblighi di informazione sfatano il "mistero" dei processi decisionali, del potere in senso lato organizzativo finalmente visibile (Romagnoli, 1993, p. 957), ma non scalfiscono la unilateralità del controllo sul lavoro vivo e sul processo di produzione (Cerruti, 1993, p. 108). Le norme di procedura confermano che lo spettro entro cui agiscono gli organismi paritetici è essenzialmente la agevolazione del dialogo, la istituzionalizzazione di occasioni comunicative fra gli attori sociali (15).

Altrimenti incomprensibile, il divieto di deliberare a maggioranza sanziona perfettamente il senso di uno spazio micro-concertativo fra l'azienda e le organizzazioni sindacali che resta dunque nettamente lontano da un'effettiva *Mitbestimmung* (Pedrazzoli, 1991).

Mi sembra perciò che questo sia esattamente il caso di attori che partecipano ad un gioco regolativo, predicativo di un potere non tanto materiale quanto essenzialmente simbolico (Febbrajo, 1988, p. 16).

Nello scambio politico realizzato attraverso la formazione delle regole per la micro-concertazione (Rehfeldt, 1989, p. 88 ss), i vantaggi (gli esiti) a favore dell'attore sindacale sono in gran parte preliminari e gli consentono di "prendere posizione" sul campo; gli obblighi di informazione e la posizione di interlocutore necessario formulano in effetti

---

note

(13) Ambiziosamente individuata quale "sede preferenziale e privilegiata" e perciò dotata di "facoltà deliberante su tutte le controversie di carattere collettivo concernenti questioni non risolte in sede deliberante dalle altre Commissioni", in realtà l'istituzione di quest'organismo replica il vano tentativo, recitato puntualmente in ogni occasione utile, per costringere i conflitti emergenti a passare preventivamente attraverso camere di compensazione e raffreddamento: idea molto gratificante sul piano teorico, ma in concreto sempre attentamente scansata. Una certa dose di scetticismo ci solleva perciò l'impegno delle parti di ricorrere alla Commissione "prima di intraprendere qualsiasi azione di tutela attraverso l'intervento di organismi esterni".

(14) Davvero poca cosa se sinceramente "le parti riconoscono un'importanza strategica alla valorizzazione professionale delle risorse umane e ai fini del loro miglioramento qualitativo e, al tempo stesso, della competitività dell'Azienda".

(15) Nell'accordo c'è intesa "che in tutte le occasioni in cui le Commissioni hanno competenza deliberante, la decisione verrà assunta qualora si realizzi l'incontro delle volontà dei due soggetti presenti in Commissione (azienda e sindacato)". Occorre ricordare che la composizione delle Commissioni è in alcuni casi sbilanciata a favore delle OO.SS.; è evidente che l'idea di un maggior "affidamento" ai rappresentanti di ciascuna parte in seno agli organismi avrebbe imposto, al contrario, una partecipazione rigorosamente paritaria.

altrettante precondizioni per la realizzazione dei giochi partecipativi (Febbrajo, 1988, p. 10), che spostano le relazioni industriali a livello periferico verso la stabilizzazione del confronto. Questo modello codeterminativo sedimenta in funzione della diffusività dei processi di ristrutturazione, che consentono di disertare i tradizionali canoni taylor-fordisti in favore di criteri di razionalizzazione centrati sul consenso e sul coinvolgimento dei lavoratori (in senso critico Leonardi, 1994b) (16).

In quest'ottica lo scambio ineguale (Leonardi, 1994b) o incerto (Carrieri, 1994) nel presente, appare però insufficiente a predeterminarne l'esito, se non a costo di svalutare la forza emulativa e propositiva recata da questi primi esperimenti. Intuitivamente, infatti, la formalizzazione del ruolo di interlocutore necessario del sindacato, la concertazione come sistema abituale per governare il rapporto lavoro-capitale, realizzano altrettanti punti di non ritorno che attenuano la unilateralità del potere, pur nella persistente anacronia dell'ipotesi cogestiva.

Particolarmente saliente è la strutturazione degli istituti di partecipazione in enti virtualmente autonomi per la amministrazione di segmenti, seppure ancora ridotti, della vita aziendale. Certamente un limite riflette la designazione delle rappresentanze che però, auspice la rifondazione in senso elettivo, potrebbe in via di ipotesi costituire un passaggio verso un sistema a doppio canale (Leonardi, 1994b; ne dissente Arrigo, 1994, p. 14).

Naturalmente solo il potere deliberante esclusivo potrebbe conferire agli istituti paritetici, moltiplicatisi ad ogni occasione di contrattazione nazionale o aziendale, la effettività tipica di enti di amministrazione condannati a decidere (Pedrazzoli, 1991). Nondimeno negli organismi di partecipazione viene distillandosi un potere dispositivo, condizionato ed indebolito dal reciproco diritto di veto ma non sminuito nel proprio valore "costituzionale" (Romagnoli, 1993, p. 954-955). La possibile formazione nei livelli istituzionali di un ceto manageriale-sindacale tendente ad autonomizzarsi e differenziarsi, ad attenuare le distanze culturali, a determinarsi in un condiviso ambito di senso (è la "rivoluzione linguistica" cui fa cenno Donzelli, 1994) ed ancor più la attribuzione di poteri decisionali, in specie se congiunti ad un ragionevole margine di autonomia delle rappresentanze, potrebbero in futuro modellare gli istituti paritetici come enti di amministrazione più che di (mera) partecipazione, per i quali la decisione sia un evento necessario e non soltanto eventuale (D'Antona, 1992, p. 140). Segmenti di vita governati da enti in posizione di (relativa) terzietà, sottratti al potere dispositivo unilaterale, possono articolare all'interno delle aziende domini paralleli ma nella legittimazione del consenso acquisire *status* differenziati, e nondimeno coesistere al fianco dei tradizionali poteri (Donzelli, 1994). La concertazione come *routine* di gestione, la progressiva condivisione del potere, la autonomazione degli enti di partecipazione, il loro sviluppo in attribuzioni amministrative e gestionali classificate, la restrizione progressiva delle aree a dominio imperativo, la stabilizzazione del dialogo in senso performativo, possono in effetti provocare un graduale arretramento del potere imperativo, edittale del datore di lavoro.

S'intende, infatti, che il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione implica un'accentuata proceduralizzazione (Romagnoli, 1993, p. 957), per la necessaria, intuitiva regolazione di processi decisionali non più del tutto unilaterali. Senza dubbio la condivisione del potere, ma anche, in modo più *soft*, l'onere della preventiva concertazione (che riserva alle parti la facoltà di agire unilateralmente), destrutturano l'esercizio delle prerogative, ricomponendo la formazione della decisione come esito processuale che opera sulla base del riconoscimento reciproco di pretese di validità (Habermas, 1987, pp. 6-7).

In effetti la partecipazione necessaria di attori diversi nei processi di formazione della decisione, non sottrae la unilateralità del potere; costringe però i livelli decisionali a venire allo scoperto, il che naturalmente è in certa misura fonte di controllo, di sindacabilità e di condizionamento. Ed inoltre, emulando le regole costitutive e regolative del funzionamento di organi complessi, ove più attori variamente concorrono alla formazione della volontà, rafforza la tendenza a concepire la decisione più come risultato (esito) che in natura di atto (dispositivo) (Salzano, 1992, p. 567).

Il collegamento del potere al consenso, sia pur soltanto attraverso il passaggio in modelli che proceduralizzano la decisione (Carrieri, 1993, pp. 104-105), è però predicativo di esiti contraddittori: il coinvolgimento delle rappresentanze in funzioni di amministrazione attiva

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

(16) Per alcuni esempi di modelli partecipativi cfr. l'accordo Zanussi 10.12.1993, in *LI*, 1994, n. 2, l'accordo Whirlpool del 21.10.1992, in *LI*, 1993, n. 4, l'accordo Olivetti del 27.02.1993 in *LI*, 1993, n. 5, e l'accordo Fiat del marzo '93, in *LI*, 1993, n. 9.



**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

mentre ottiene lo sradicamento del monopolio dispositivo, coagula un ceto professionalizzato sindacale-manageriale convertito alla ideologia della razionalità efficiente (Simitis, 1986, pp. 259-260), il cui peculiare *background* può venire progressivamente “condiviso dai governati” (Romagnoli, 1993, p. 951).

In ogni caso, non può farsi a meno di considerare che la attribuzione della *routine* gestionale ad organismi paritetici che si candidano nella prospettiva della condivisione ad agire quali enti di amministrazione attiva, modifica il tratto della decisione: prodotto della confederazione di interessi anziché atto discrezionale del titolare di prerogative normativamente sanzionate.

Il che non induce un improvviso svuotamento dei poteri datoriali ma essenzialmente un diverso modo di organizzarli, mediante una “micro-concertazione nascosta” (Regini, 1994) che informalmente ottiene il coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa pur in assenza di un quadro istituzionale delle relazioni industriali. E così in certa misura prosegue la costituzionalizzazione dei poteri privati (Simitis, 1990, pp. 90-91), mutanti in autorità rappresentative: previa unanime centrazione intorno all’immanente principio della perfettibilità del processo di produzione.

Scaltramente il potere depone così l’attitudine monistica per esporsi alla vulnerazione dipendente dal radicamento rappresentativo come evento sì infungibile, ma emendabile e perfettibile. Nel passaggio dall’*axis* alla *praxis* che sembra connaturare le vicende della criticità operaia al processo di produzione, di fronte all’emergere di compatibili proposizioni regolatrici in luogo delle negazioni sovvertive, il potere risponde dismettendo la autoaffermazione di sé come evento poetico, uso ad esprimersi nell’istantanea coazione regolativa, per rappresentarsi come neutrale funzione protocollata ed accessibile, non solo finalisticamente giustificata ma legittimamente conseguita attraverso il consenso dei governati (Della Rocca, 1994, p. 93).

Il risultato è che il management può ritrovarsi strumenti rafforzati anziché indeboliti per il controllo sul lavoro vivo (Romagnoli, 1993, p. 955). Una contraddizione, sembrerebbe, nel momento in cui gli studiosi unanimemente affidano al carattere procedimentale che assume l’agire imprenditoriale, una funzione limitativa e condizionante.

Ma questi sviluppi non soltanto obbligano i livelli decisionali a manifestarsi in forma visibile ed a svolgersi secondo preformati criteri di legalità; essi, come già detto, rifondano radicalmente la geometria del potere in direzione di un modello operativo a formazione progressiva.

La formazione della volontà mediante una successione di eventi, il frazionamento dei processi formativi della decisione, stacca, infatti, nettamente la fenomenologia del potere dall’idea, esattamente radicata nella organizzazione del lavoro del modello tayloristico, del potere-atto, inteso come attività sommersa orientata alla decisione, ed ottiene così l’effetto di “matematizzare” l’esercizio del potere in altrettanti segmenti necessari (e neutrali).

La procedimentalizzazione perciò non è soltanto un limite all’agire datoriale per il radicamento di un controllo capace di condizionare il monopolio dispositivo. Essa è anche, e forse essenzialmente, una riformulazione dei poteri aziendali consona ai nuovi paradigmi della organizzazione del lavoro.

Il potere è così interiorizzato come evento necessario, rispondente alla confederazione di interessi. E la condizione operaia, il lavoro vivo in produzione potrebbe divenire la materia prima per la edificazione in condominio di un nuovo monumento al Golem dell’interesse generale (Gaeta, 1994, p. 9 ss.), uniformato dai geometrici criteri della razionalità efficiente. Ma in questo modo la espressione del potere si troverà doppiamente protetta, a monte dalla cooptazione delle rappresentanze ed a valle dalla riconquistata e rafforzata attitudine persuasiva.

Nel campo rappresentativo dei soggetti si realizza un movimento di assimilazione: poiché il processo costruttivo della decisione — espressivo del potere — appare, ed in effetti è, un congegno partecipativo nei confronti del quale cade il tradizionale dualismo (Donzelli, 1994, p. 28).

Nella genesi di circuiti per la trasmissione di limitate funzioni direttive ed organizzative, estrapolate dal monopolio dispositivo, la illustrata operazionalizzazione dei livelli decisionali — di cui occorrerebbe anche indagarne la capacità di mediazione ed attenuazione del conflitto — ci consegna una produzione regolatrice in certo senso purificata, governata da neutri — ma forse non neutrali — enti di amministrazione.

---

**7. Una ricongiunzione tematica.**


---

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

Dopo aver esaminato le prassi partecipative che sembrano connotare la contrattazione collettiva ai vari livelli è forse opportuno rimettere in ordine le propagazioni da esse prodotte all'interno dell'ordinamento intersindacale.

Come si è detto, in larga parte gli istituti di partecipazione recati dalla contrattazione collettiva inibiscono prassi decisamente cogestive: essi realizzano occasioni di regolazione consensuale, le auspicano, ma non le elevano al rango di necessità giuridica.

In generale, un tratto comune sembra essere tuttora la divaricazione fra il momento collaborativo, fortemente innestato, ma imprigionato, nei livelli preparatori e propositivi, ed il momento decisionale, al contrario gelosamente riservato ai tradizionali detentori del potere organizzativo.

Gli organismi a composizione mista restano dunque, pur secondo diverse gradualità, camere istituzionalmente deputate allo scambio comunicativo fra le parti, del quale è naturalmente precondizione l'adeguata offerta di risorse informazionali. Più raramente, nei casi in cui magari emerga un onere di esame congiunto preliminare alla decisione, essi potrebbero ottenere, insieme ad una conoscenza in funzione di controllo, la formalizzazione del potere in senso procedimentale. Ciò, naturalmente, in quanto: a) le relative competenze delimitino altrettanti obblighi informativi della parte (datoriale) che ha l'onere di osservare la operazionalizzazione in commento; b) l'attuazione del potere direttivo ed organizzativo, laddove ricompreso nella sfera di competenza attribuita agli istituti di partecipazione, sia davvero vincolata al previo esame in sede paritetica, il quale verrebbe così ad essere una condizione necessaria per l'esercizio delle prerogative datoriali.

Le aree ove si esplicano i contenuti della partecipazione, nei diversi livelli segnati dalla contrattazione collettiva rispettivamente di categoria ed aziendale-territoriale, sono essenzialmente omogenee; un profilo ricostruttivo non può perciò prescindere dalla loro ricongiunzione tematica, naturalmente predicativa di una possibile coordinazione:

a) un primo versante tocca, emblematicamente, il potere organizzativo e direttivo e l'iniziativa economica dell'impresa, la collocazione nel mercato e le trasformazioni tecnologiche.

Declinano modelli partecipativi, gli *Osservatori congiunti* in sede nazionale e territoriale sulla situazione economico-sociale dell'industria, istituiti dal nuovo contratto nazionale; ed in sede aziendale, nell'accordo 11 giugno '93, il *Comitato consultivo e la Commissione fabbrica integrata* (17).

Da norme tipicamente organizzative (Giugni, 1960, pp. 123-124) sorgono obblighi di informazione, congiunti a doveri di confronto-verifica, dei quali occorrerà saggiarne l'effettiva promozione, per il passato nient'affatto esaltante: a livello di categoria, nazionale o territoriale, centrati sulla situazione generale dell'industria, per consentire uno *screening* mirato da parte delle Organizzazioni sindacali circa gli andamenti occupazionali e salariali, gli investimenti e la competitività delle imprese, l'innovazione tecnologica e l'organizzazione del lavoro, e finanche le trasformazioni societarie e la lettura dei bilanci; a livello aziendale orientati alla comprensione dei programmi produttivi e degli investimenti, delle innovazioni tecnologiche ed organizzative nell'impresa, nonché, degli effetti delle eventuali trasformazioni tecnico-organizzative e, in generale, punto di osservazione sull'attività produttiva e sulle condizioni di lavoro.

Il tutto è notevolmente irrobustito dai diritti di informazione sanzionati dal contratto nazionale, che avvolgono in dettaglio i livelli macro, meso e micro dell'industria.

Qui, naturalmente, non c'è vincolo all'agire imprenditoriale, ma soltanto obblighi esterni che, magari, lavorano per ridurre il potere unilaterale del datore allo "stato laicale" (Ghezzi-Romagnoli, 1987, p. 171) e dunque non condizionano le prerogative riservate alla disponibilità della parte.

A livello macro, sia i diritti d'informazione che di interlocuzione si mantengono chiaramente nell'alveo di precondizioni negoziali, ma i loro risvolti fattuali non formano oggetto di contrattazione o anche solo di consultazione obbligatoria, né, i relativi poteri risultano diversamente mitigati o processualizzati.

---

**note**

(17) Analoghi organismi a composizione mista possono essere individuati altrove: cfr. ad esempio le *Commissioni paritetiche* nell'accordo Olivetti del 27.02.1993, i *Coordinamenti* dell'accordo Whirpool del 21.10.1992, i *Comitati di consultazione* dell'accordo Fiat Auto del 27.03.1993, ecc.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

Forse meno netta è la connotazione degli istituti a livello aziendale, almeno nella loro formulazione nell'accordo aziendale di Melfi e di Pratola Serra. Qui, infatti, il tenore testuale delle disposizioni potrebbe denotare un onere di consultazione, sia pur ovviamente non vincolante.

Viene qui a confermarsi che il momento collaborativo possiede una funzione essenzialmente preparatoria della decisione; decisione che, però, in mancanza di un vincolo legale e/o contrattuale, rimane nella sfera delle prerogative unilaterali delle parti;

b) un'area importante di sviluppi in senso codeterminativo è intimamente legata alla retribuzione variabile in funzione incentivante, dove però non può farsi a meno di notare, come è già stato osservato (Accornero, 1990) una scarsa disponibilità dei soggetti sindacali nazionali.

Qui, infatti, il contratto nazionale include fra gli strumenti partecipativi una *Commissione paritetica ad hoc*, con il compito, soltanto, di analizzare l'evoluzione degli istituti retributivi aziendali.

È però in sede aziendale che si dispongono incisive proiezioni, innanzitutto per esplicito rinvio del contratto nazionale che vi riconosce la funzione deputata, in via istituzionale, alla contrattazione dei margini salariali variabili.

Nella *Commissione di verifica del premio*, istituita nella fabbrica integrata dall'accordo aziendale, si dà una pregnante funzione di informazione e controllo; non interdittiva, ma senz'altro elevata al rango di condizione necessaria, per l'esame congiunto.

In generale, occorre rimarcare che il sistema ideato nell'accordo triangolare di luglio '93 impronta la contrattazione collettiva decentrata (aziendale) nel senso di una netta specializzazione in materia di retribuzione variabile. Le istanze partecipative si intrecciano dunque sensibilmente ai livelli di regolazione del conflitto, nelle linee ordinarie del negoziato declinate dalla contrattazione collettiva. Sarà perciò, logicamente, il più delle volte una funzione regolatrice non formalizzata, coincidente in ultima analisi con l'esito della contrattazione aziendale. Anche qui viene facile perciò registrare una divaricazione fra lo spazio riservato alla partecipazione e quello destinato alla produzione del risultato; ove l'azione partecipata è mirata essenzialmente a determinare precondizioni, che permettano il proficuo svolgimento delle prerogative tipiche della negoziazione collettiva;

c) altra importante tematizzazione che accomuna la contrattazione a livello interconfederale, di categoria ed aziendale è la formazione professionale.

Qui risultano invece nettamente prevalenti le competenze (ed i poteri) designati a favore dei soggetti nazionali e territoriali, rispetto a quelli attribuiti dall'accordo aziendale per la fabbrica integrata.

*Commissioni paritetiche* a livello intercategoriale, di categoria e territoriale vengono declinate, rispettivamente, dall'Accordo Interconfederale 20 gennaio 1993 e dal Contratto nazionale. In special modo dall'Accordo Interconfederale 20 gennaio 1993 sulla formazione professionale e gli organismi paritetici bilaterali derivano soluzioni di grande interesse per l'evoluzione delle politiche codeterminative. Gli organismi bilaterali pensati dalle parti, a vari livelli (nazionale e regionale), sono infatti dotati di poteri effettivi, finalmente sposati anche ad occasioni di risorse finanziarie congrue. In primo piano sono gli *Organismi paritetici per la formazione professionale* costituiti a livello regionale: essi svolgono una funzione preventiva di analisi e di proposizione, in tesi influente sulle politiche formative demandate agli Enti locali, densa di ricadute fattuali. Ed infatti, direttamente operanti in direzione dell'art. 3, comma 4°, della legge n. 863/1984, sono i modelli dei progetti formativi che l'Accordo richiede a questi organismi paritetici di predisporre; ed ancor più fattualmente pregnanti le linee direttrici delle loro ulteriori competenze, che spaziano dalla promozione di azioni positive ad interventi formativi mirati. Di particolare interesse è la facoltà attribuita dall'Accordo all'organismo paritetico regionale di promuovere la stipulazione di convenzioni fra le associazioni di categoria, sindacali e datoriali, e l'Agenzia regionale per l'impiego, con lo scopo di agevolare e sviluppare occasioni di reimpiego dei lavoratori colpiti da procedure di mobilità; alla quale è anche qui connessa una fase dedicata all'analisi ed alla ricognizione, svolta in cooperazione con gli ambiti istituzionali deputati al controllo ed alla regolazione del mercato del lavoro (Agenzia regionale per l'impiego, Osservatorio del mercato del lavoro, Ufficio regionale del lavoro).

Nel Contratto nazionale, a sua volta, risalta la competenza della *Commissione paritetica* costituita a livello territoriale, ove si manifestano poteri propulsivi e propositivi concreti per l'attuazione di politiche formative e per la individuazione di specifici progetti.

Queste premesse non appaiono però coerentemente articolate anche in sede aziendale

(Treu, 1994, p. 321), ove non si sviluppa alcun dialogo con le altre componenti della contrattazione collettiva (18); che dunque avocano le politiche regolatrici della formazione professionale anche sull'onda dei poteri espressamente devoluti dalla legge.

In quest'area tematica, nel complesso, pur non venendo del tutto meno la frattura fra livelli partecipativi e decisionali, sembra che le parti, in specie a livello territoriale, abbiano individuato obiettivi comuni dai quali può originare una politica effettivamente cogestiva: che significativamente, però, resta fuori dall'azienda, cointeressa le sole parti sociali ma senza lambire i poteri di scelta datoriali;

d) Un'area tematica omogenea della contrattazione collettiva appare la c.d. pari opportunità, ove sia in sede categoriale (nazionale e territoriale) che aziendale sono sorte *Commissioni paritetiche* dotate essenzialmente, come s'è visto, di poteri di iniziativa per le azioni positive.

Il ponte fra i vari livelli della contrattazione collettiva è qui lanciato dal contratto nazionale, che prevede una cooperazione verticale fra Commissione nazionale, territoriale e Commissione di livello aziendale (19).

Tale coordinamento, finalizzato alla promozione di azioni positive sui luoghi di lavoro ed alla loro diffusione, mi appare notevole. Naturalmente resterà da vedere se esso entrerà nella *praxis* dei soggetti oppure se manterrà una funzione simbolica ma ineffettiva. In ogni caso, questa apertura di canali comunicativi e cooperativi fra i diversi livelli della contrattazione può virtualmente offrire spunti per mirare gli interventi, per assecondare politiche ispirate alla rimozione di disparità, per originare in altri termini una feconda specializzazione in funzione coregolativa.

Anche qui, però, la collaborazione fra le parti raggiunge l'apice nella funzione preparatoria e propositiva, magari propulsiva, e sfuma nel momento decisionale, nel quale nuovamente le parti tornano ad essere depositarie delle tradizionali prerogative;

e) un'altra tematizzazione comune è la questione dell'inquadramento dei lavoratori.

Sviluppano propensioni regolatrici la *Commissione paritetica nazionale per lo studio della classificazione dei lavoratori* e gli organismi originati, in alcuni casi, dalla contrattazione aziendale (20).

Le funzioni ricognitrici a livello categoriale, congiunte all'auspicabile coordinamento in sede aziendale ove si manifestano poteri dirimenti di maggiore spessore, dettano anche qui una possibile canalizzazione in senso verticale, che specializzandosi e quindi differenziandosi può divenire in certa misura indipendente dalle politiche sia manageriali che di stretta osservanza sindacale.

Le aree tematiche che ruotano attorno all'organizzazione del lavoro ed agli sviluppi (produttività, produzione) dell'impresa, alla retribuzione (variabile), alla formazione professionale ed all'inquadramento dei lavoratori, alla parità fra uomo e donna, denotano dunque altrettante speciali interazioni delle parti sociali: ove esse promuovono la formazione di strumenti di *dynamic bargaining* (Garofalo, 1991, p. 397).

In linea generale in nessun caso la partecipazione aziendale, e tanto meno le clausole di informazione, sembrano però realizzare strumenti forti, atti a mitigare le prerogative unilaterali, ad imprimere un effettivo bilanciamento dei poteri (Pedrazzoli, 1985, p. 173 ss). Resta indubbiamente inevasa l'aspettativa di *astreint* che, sia pure per via contrattuale, declinando magari obblighi a contrarre o quanto meno a negoziare (Zoli, 1987), dettino processi di formazione della decisione necessariamente condivisi.

Tipici obblighi informativi sorgono dalle norme del Contratto nazionale istitutive, a livello di categoria, nazionale o territoriale, degli Osservatori congiunti sulla situazione economico-sociale dell'industria metalmeccanica privata. Essi sembrano mirati, come abbiamo detto,

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

#### note

(18) Cfr. l'accordo aziendale giugno '93, ma nello stesso senso l'accordo 19 ottobre 1991 Zanussi. Al contrario nell'accordo Olivetti del 27.02.1993 un certo peso sembra denotarsi per la *Commissione formazione professionale*, pur sempre senza raccordo con la contrattazione di categoria. Soltanto l'accordo 27.03.1993 Fiat Auto sembra scorgere invece la necessità che organismi aziendali (nella specie, la *Commissione nazionale di partecipazione sulla Formazione professionale*) si raccordino fattivamente "con gli organismi paritetici bilaterali previsti dal Protocollo d'intesa 20 gennaio 1993 sulla formazione professionale" (cfr. accordo Fiat 27.03.1993 in *LI*, pag. 66).

(19) Questi organismi sono presenti anche nell'accordo Olivetti del febbraio '93.

(20) Cfr. l'accordo 19 ottobre 1991 Zanussi ove la *Commissione paritetica per l'inquadramento* ha la facoltà tipicamente arbitrale, previa deliberazione unanime, di "stabilire il corretto inquadramento in ipotesi di contestazione", nonché preventiva, di "proporre ipotesi di inquadramento, relativamente a profili professionali non censiti per effetto della loro innovatività o della loro irreferibilità ai parametri generali del CCNL". Nulla in proposito è articolato a livello aziendale dall'accordo del giugno '93 di Melfi.

**Fabbrica integrata  
e contrattazione  
collettiva**  
Giorgio Fontana

alla conoscenza da parte dei soggetti collettivi sindacali dei presupposti fattuali delle politiche manageriali, per svelarne la interna razionalità in funzione del controllo e dell'interferenza nei processi di formazione delle decisioni (Perulli A., 1991, p. 53 ss., Della Rocca-Negrelli, 1983).

Forse un più pregnante dovere di consultazione emerge invece in sede aziendale, dagli accordi istitutivi di organismi a composizione mista (21).

Qui dobbiamo ammettere però che la condizione per "costruire" una posizione creditoria di alcuni soggetti (collettivi) nei confronti di altri (datoriali) sta nella individuazione del reale peso di tali clausole.

In effetti, scorgere nelle clausole istitutive di organismi partecipativi un contenuto obbligatorio tipico non sembra affatto un azzardo giuridico.

Evidentemente, infatti, esse vincolano le parti all'esecuzione delle prestazioni necessarie per costituire in ambito aziendale gli organismi misti, offrendo alle parti medesime il titolo giuridico atto ad esigerne l'adempimento.

Meno certo è se questo contenuto obbligatorio minimo esaurisca del tutto il vincolo negoziale recato da dette clausole. L'esame del voluto, però, sembra ammettere che in molti casi all'onere di attuazione degli organismi a composizione mista possa aggiungersi senz'altro quello di adempiere un dovere preliminare di informazioni, per consentire l'esame congiunto al quale gli organismi partecipativi sono programmati.

Ma se la finalità della costituzione di organismi misti è l'esame congiunto nelle materie attribuite alla competenza di detti istituti, occorrerà anche chiedersi in che misura questo scopo entri nel contenuto obbligatorio delle clausole. Nello schema predisposto dalle parti le risposte possibili sono ovviamente due: o si ammette che la attivazione degli organismi partecipativi sia del tutto eventuale, lasciando alle parti la libertà di decidere di volta in volta se procedere, oppure no, a questo onere di consultazione; o viceversa esso assume il connotato di un obbligo giuridico, nella specie di un tipico onere procedimentale.

Senza dubbio le soluzioni adottate dalla contrattazione non sfociano in operazioni di ingegneria genetica nei confronti del potere privato tali da avviare un'inedita *Mitbestimmung*. E però, devolvendo agli organismi misti o paritetici una quota di gestione condivisa — sia pur soltanto facoltativa — le parti non possono non aver inteso l'esame congiunto come un passaggio obbligato per la restituzione alle parti medesime del potere dispositivo. Naturalmente quest'interpretazione presuppone una lettura delle relative clausole in chiave di auto-limitazione datoriale.

Non si può però nascondere la difficoltà di un tale approccio, che non ha il conforto testuale di nessuna delle clausole collettive fin qui esaminate. Ma se occorre affidarvi un senso, esso non può prosciugare l'effettività dei vincoli liberamente ideati dalle parti, per ammettere infine che la stagione partecipativa possa davvero proporre uno scambio ineguale (Leonardi, 1994b).

In questo caso, dietro la apparente libertà lasciata a ciascuno dei contraenti, potrebbe trasparire una significativa riserva sul valore e la profondità degli spazi partecipativi offerti dalla contrattazione.

Quel che sarebbe grave è se una tale riserva si confermasse magari comune agli attori sociali. Verrebbe da pensare ad Albert Camus: "Come succede spesso, ciò che vi era di buono nella sua vita si era cristallizzato attorno a ciò che vi era di peggio".

---

(21) In particolare la *Commissione consultiva* e la *Commissione fabbrica integrata* nell'accordo di Melfi, e la *Commissione tecnica paritetica* nell'accordo Zanussi.



- AA.VV.** (1990), *La qualità totale alla Fiat*, Roma.
- AA.VV.** (1992), *Il nuovo macchinismo. Lavoro e qualità totale: i casi Fiat*, Zanussi & Italtel, Datanews.
- AA.VV.** (1993a), *Auto e lavoro*, Roma.
- AA.VV.** (1993b), *Fiat punto e a capo*, Roma.
- AA.VV.** (1994), *Melfi*, Meridiana, 21.
- Accornero A.** (1990), *Il lavoro che cambia*, in *PE*, nn. 1-2.
- Ambrosini M.** (1991), *La flessibilità temporale nelle relazioni industriali: tra innovazioni contrattuali e problemi di consenso*, in *Studi di Sociologia*, n. 4.
- Ambrosini M.** (1995), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: una ricerca comparativa*, in *DLRI*, n. 1.
- Antonelli C.** (1989), *Capitalismo flessibile o capitalismo organizzato?*, in *PE*, n. 6.
- Alleva P.G.** (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in *RGL*.
- Arrigo G.** (1994), *Contrattazione aziendale e partecipazione*, in *LI*, 5.
- Baglioni-Milani** (1990), (a cura di) *La contrattazione collettiva nelle aziende industriali in Italia*, Milano.
- Bagnasco A.** (1985), *La costruzione sociale del mercato: strategie d'impresa ed esperimenti di scala in Italia*, in *SM*, 13.
- Barbieri P., Chiesi A.M., Molocchi A.** (1992), *L'orario di lavoro. Tecnologia, mercato e contrattazione in Lombardia*, in *PE*, n. 1.
- Bellardi L.** (1993), *Come cambiano le relazioni industriali*, in *LI*, 18.
- Bellardi L.** (1995), *La contrattazione collettiva nel 1993*, in *DLRI*, 1.
- Bertozi P., Sambucini G.** (1994), *Accordo di rinnovo per le aziende chimiche: struttura e contenuti*, in *DPL*, n. 19.
- Biagi M.** (1993), *Le nuove relazioni industriali*, in *DPL*, n. 33, p. 2166 e ss.
- Biagioli M., Cardinaleschi S.** (1990), *L'altra parte del salario: incentivi in 263 accordi aziendali*, in *PE*, n. 9.
- M. Biagioli, S. Cardinaleschi** (1991), *Salari e incentivi. Esperienze nella recente contrattazione aziendale*, Roma.
- Bonazzi G.** (1993), *Il tubo di cristallo*, Bologna.
- Bonisconti L.** (1988), *I sistemi retributivi legati ai risultati aziendali*, in *RI*, n. 15.
- Bordogna L., Provasi G.** (1984), *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Bologna.
- Bravermann H.** (1974), *Lavoro e capitale monopolistico*, Torino.
- Butera F.** (1990), *Il castello e la rete*, Milano.
- Cammelli M.** (1990), *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, in *SM*, 29.
- Carinci F.** (1990), *Flessibilità, retribuzione variabile e relazioni collettive*, in *RI*, n. 19.
- Carrieri M.** (1993), *Una nuova fase delle relazioni industriali*, in *AA.VV.* (1993b).
- Cattero B.** (1994), *Partecipanti o partecipati? Lettera aperta al sindacato italiano sul caso tedesco*, in *AA.VV.*, 1994.
- Cattaneo G.** (1987), *Relazioni interne e relazioni sindacali*, in *Sviluppo & Organizzazione*, 99.
- Cattero B.** (1992), *Inseguendo l'integrazione. Il processo verso la fabbrica integrata alla Fiat di Termoli*, in *Politica del lavoro*, 17.
- Cella G.P.** (1985), *Reciprocità, redistribuzione, scambio*, in *SM*, 13.
- Cella G.P.** (a cura di), (1989), *Il ritorno agli incentivi*, Milano.
- Cersosimo D.** (1994a), *Viaggio a Melfi: la Fiat oltre il fordismo*, Roma.
- Cersosimo D.** (1994b), *Da Torino a Melfi. Ragioni e percorsi della meridionalizzazione Fiat*, in *AA.VV.*, 1994.
- Cerruti G.** (1993), *Fiat Melfi i ragazzi del prato verde*, in *PE*, 3.
- Cerruti G.** (1994), *La fabbrica integrata*, in *AA.VV.*, 1994.
- Cerruti G., Rieser V.** (1991), *Fiat. qualità totale e fabbrica integrata*, Roma.
- Cillario L.** (1993), *Dalla fabbrica internazionale delle menti*, in *DD*, 3.
- D'Antona M.** (1992), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *RGL*, n. 2.
- D'Antona M.** (1992), *Il Protocollo sul costo del lavoro e l'autunno freddo dell'occupazione*, in *RIDL*, n. 4.
- Della Rocca G.** (1989), *Produttività e salari nelle relazioni industriali. L'esperienza italiana*, in *IS*, 25.
- Della Rocca G.** (1994), *Le relazioni sociali nella fabbrica automatizzata*, in *AA.VV.*, 1994.
- Della Rocca G., Negrelli S.** (1983), *Diritti di informazione ed evoluzione della contrattazione aziendale*, in *DLRI*, 19.
- Della Rocca G., Prosperelli L.** (a cura di), (1991), *Salari e produttività. Esperienze internazionali e italiane*, Milano.
- De Luca Tamajo R.** (1985), *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *Profili giuridici della libertà sindacale in Italia*, Padova, 1986 ma anche in *DLRI*.
- Di Bernardo B., Rullani E., Vaccà S.** (1986), *Cambiamento tecnologico ed economia di impresa*, in *Economia e politica industriale*, n. 50.
- Donzelli C.** (1994), *La fabbrica di Melfi, col senno di poi*, in *AA.VV.*, 1994.
- Dunlop H.** (1958), *Industrial Relations Systems*, Herry Holt & Co., New York 1958, tuttora non tradotto in italiano.
- Febbrajo A.** (1988), *Appunti sociologico-giuridici sul gioco della concertazione*, in *Sociologia del diritto*, n. 1.

**Fabbrica integrata e contrattazione collettiva**  
Giorgio Fontana  
**Bibliografia**

**Fabbrica integrata e contrattazione collettiva**  
Giorgio Fontana

- Gaeta L.** (1994), *Qualità totale e teorie della subordinazione*, in *q. rivista*, n. 1.
- Gallino L.** (1988), *Neoindustria e lavoro allo stato fluido*, in Ceri P. (a cura di), *Impresa e lavoro in trasformazione*, Milano.
- Gambardella A.** (1993), *L'uso di conoscenze generali e astratte nelle attività industriali: reti e divisione del lavoro*, in *Biologica Reti: scienza, cultura, economia*, 6.
- Garofalo M.G.** (1991), *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1990*, in *DLRI*, 50, 2.
- Garofalo M.G.** (1992), *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1991*, in *DLRI*, 54, 2.
- Gasparini G.** (1991), *Strategia organizzativa e flessibilità temporale*, in *Studi di Sociologia*, 4.
- Ghezzi G.** (1994), *Considerazioni sull'accordo tra governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, in *PD*, 1.
- Ghezzi G., Romagnoli U.** (1987), *Diritto del lavoro*, Bologna.
- Giovannini P.** (1987), *La costruzione sociale del distretto e le sue trasformazioni*, in Perulli P. (a cura di), 1990.
- Giugni G.** (1960), *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano.
- Giugni G.** (1980), *Le relazioni industriali in Italia: punto e a capo*, in Il Mulino.
- Giugni G.** (1982), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *DLRI*, 15.
- Giugni G.** (1992), *Diritto sindacale*, Bari.
- Giugni G.** (1994), *Un'intesa densa di novità*, in *LI*, 5.
- Gorz A.** (1993), *La metamorfosi del lavoro*, Torino.
- Grandi M., Rusciano M.** (1993), *Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale*, in *DLRI*, 57.
- Gremigni P.** (1994), *Organizzazione degli orari di lavoro e qualità totale*, in *q. rivista*, n. 1.
- Grisatti P.** (1993), *Accordo del 23 luglio, statuto d'impresa e mutamento di ruolo del sindacato*, in *PS*, 84.
- Habermas J.** (1987), *Delucidazioni sul concetto di agire comunicativo*, *DD*, 3-4.
- Kern H., Schumann M.** (1991), *La fine della divisione del lavoro*, Torino.
- Ichino A.** (1989), *Incentivazione alla produttività o suddivisione del rischio? Ipotesi sui motivi della recente diffusione di contratti con elementi salariali collegati agli andamenti aziendali*, in *PE*, 3.
- Illuminati A.** (1972), *Lavoro e rivoluzione*, Milano.
- Landes D.** (1994), *La favola del cavallo morto*, Roma.
- Leonardi S.**, *La Fiat a Termoli: fabbrica integrata e partecipazione dei lavoratori*, in AA.VV., 1993.
- Leonardi S.** (1994a), *Fiat: lavoro e partecipazione nella fabbrica integrata*, in *LI*, n. 3.
- Leonardi S.** (1994b), *Codeterminazione fra pratica (diffusa) e modelli (inesistenti)*, in *LI*, n. 7.
- Lo Faro A.** (1993), *Teorie autopoietiche e diritto sindacale*, in *LD*, n. 1.
- Locke R., Negrelli S.** (1989), *Il caso Fiat Auto: la strategia unilaterale della integrazione flessibile*, in M. Regini-C. Sabel.
- Lungarella R.** (1992), *Salario variabile: un'indagine empirica*, in *LD*, 4, 709.
- Luhmann N.** (1987), *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, in *PD*, 1.
- Mania R.** (1993), (a cura di) *Problema orario*, in *LI*, 22.
- Marano A., Molocchi A.** (1989), *La Fiat fra romitismo e archeologia industriale*, in *PE*, 12.
- Mariucci L.** (1986), *Il progetto Saturn nel quadro delle relazioni industriali in USA*, in *RIDL*.
- Mengoni L.** (1990), *Diritto civile*, in Mengoni L., Proto Pisani A., Orsi Battaglini A., *L'influenza del diritto del lavoro su diritto civile, diritto processuale civile, diritto amministrativo*, in *DLRI*, n. 45.
- Negrelli S.** (1988), *Diversificazione e nuovi paradigmi dei sistemi di relazioni industriali*, in *DLRI*, n. 38.
- Negrelli S.** (1992), *Relazioni industriali e relazioni interne nelle piccole, nelle medie e nelle grandi imprese* in T. Treu (a cura di), *Il conflitto e le relazioni di lavoro negli anni '90. Le attività: contrattazione collettiva, consultazione/concertazione; contrattazione politica*, Torino.
- Negrelli S.** (1993), *Gli effetti dell'accordo del 23 luglio sulla contrattazione aziendale*, in *PS*, n. 84.
- Negrelli S.** (1995), *Relazioni di lavoro e performance aziendale*, in *DLRI*, n. 1.
- Olini G.** (1994a), *I regimi di orario nella contrattazione decentrata: le tendenze dal 1980 al 1992*, in *LI*, n. 2.
- Olini G.** (1994b), *Anni ottanta, lavorando meno solo sulla carta*, in *PE*, 1.
- Parsons T.** (1965), *The Social System*, The Free Press, Glence 1951, trad. it. *Il sistema sociale*, Milano.
- Parsons T.** (1971), *The System of Modern Societies*, New York, trad. it. *Sistemi di società*, vol. II, *Le società moderne*, Bologna, 1973.
- Pedrazzoli M.** (1985), *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano.
- Pedrazzoli M.** (1991), *Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo: la cogestione*, in *DLRI*, n. 49.
- Perone G.** (1994), *L'accordo sul costo del lavoro del 3 luglio 1993: i soggetti della negoziazione*, in *DL*, n. 1.
- Perulli A.** (1991), *I diritti di informazione*, Torino.
- Perulli P.** (1988), *Le relazioni industriali e la regolazione della flessibilità*, in M. Regini (a cura di), *La sfida della flessibilità*, Milano.
- Perulli P.** (1990), (a cura di) *Le relazioni industriali nella piccola impresa*, Milano.
- Perulli P., Trigilia C.** (1990), *Organizzazioni degli interessi e relazioni industriali nelle aree di piccola impresa*, in Perulli P. Piore M., Sabel C. (1987), *Le due vie dello sviluppo industriale*, Torino.



- Prosperetti L.** (1990), *La flessibilizzazione delle retribuzioni nell'esperienza internazionale e nel caso italiano: sviluppi, problemi e prospettive*, in *RI*, n. 19.
- Provasi G.** (1992), *Simulazione e intelligenza artificiale nello studio delle relazioni industriali*, in *EL*, n. 2.
- Rehfeldt U.** (1989), *Scambio politico per la modernizzazione? Strategie sindacali in Italia e Rft*, in *DD*, nn. 1-2 (suppl.n.13).
- Regalia I.** (1987), *Non più apprendisti stregoni? Sindacati e istituzioni in periferia*, in *SM*, n. 19.
- Regalia I.** (1990), *Al posto del conflitto*, Bologna.
- Regalia I.** (1993), *Nuove forme di organizzazione e coinvolgimento diretto del lavoro in Italia*, in *LD*, n.3.
- Regalia I., Ronchi R.** (1990), *Le relazioni industriali nelle imprese lombarde*, Milano.
- Regini M.** (1987), *Le relazioni industriali nella fase della flessibilità*, in *PE*.
- Regini M.** (1991a), *Dallo scambio politico centralizzato alla micro-concertazione*, in *PE*, n. 12.
- Regini M.** (1991b), *Confini mobili*, Bologna.
- Regini M.** (1994), *Fra micro e macro regolazione: la produzione di beni collettivi nelle economie europee*, *SM*, n. 4.
- Regini M., Sabel C.** (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna.
- Revelli M.** (1992), *Ford oltre Ford*, in *Fuorilinea*, n. 2.
- Ricci M.** (1993), *Il protocollo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro: verso l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali*, in *RGL*.
- Rieser V.** (1991), *Con Weber e Simon alla ricerca della nuova Fiat*, in *PE*, nn. 7-8.
- Rieser V.** (1993), *Alcune considerazioni sugli stabilimenti di Melfi e Pratola Serra*, in *AA.VV.* 1993.
- Roccella M.** (1993), *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'accordo triangolare del 23 luglio 1993*, in *RGL*.
- Romagnoli U.** (1993), *Il sindacato dopo l'accordo: la partecipazione possibile*, in *Il Mulino*, n. 5.
- Rullani E.** (1988), *La teoria dell'impresa nei processi di mondializzazione*, in *DD*, p. 25 ss.
- Rullani E.** (1991), *La strategia dell'impresa, dal postmoderno all'auto-organizzazione*, in *PE*, n. 5, p. 33 ss.
- Rullani E.** (1993), *Dai sistemi alle reti: economia e potere della conoscenza*, in *Biologica, Reti: scienza, cultura, economia*, n. 6.
- Sabel C.** (1986), *La fragile egemonia della grande impresa*, in *IS*, novembre '86.
- Salimbeni T.** (1994), *Il rapporto di lavoro dirigenziale nei sistemi di organizzazione aziendali ispirati alla qualità totale*, in *q. rivista*, n. 1.
- Salzano G.** (1992), *I sensi dell'autorità*, in *Rivista italiana di filosofia del diritto*, n. 44.
- Schor J.B.** (1990), *Capitalismo anni ottanta: mai faticato tanto*, in *PE*, nn. 1-2.
- Schor J.** (1994), *Come redistribuire il dividendo della tecnologia*, in *PE*, n. 1.
- Sciarra S.** (1988), *Neocorporativismo si declina al plurale*, in *Vardaro G.* (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano.
- Simitis S.** (1986), *La giuridificazione dei rapporti di lavoro*, *DLRI*, p. 259 e ss.
- Simitis S.** (1990), *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, *DLRI*.
- Squarzon C.** (1991), *L'evoluzione delle relazioni industriali: mutamenti profondi e un futuro incerto*, in *EL*, n. 2.
- Streeck W.** (1986), *Il management dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi*, in *PS*, n. 59.
- Turati C.** (1992), *Impresa, persone e sindacato: i risultati di una ricerca*, in *T.Treu* (a cura di), *Il conflitto e le relazioni di lavoro negli anni '90. Le attività: contrattazione collettiva, consultazione/concertazione; contrattazione politica*, Torino.
- Treu T.** (1985), *Centralizzazione e decentramento nella contrattazione collettiva: riflessioni comparate*, in *DLRI*.
- Treu T.** (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*.
- Treu T.** (1994), *Relazioni industriali e gestione delle risorse umane a Melfi*, in *LD*, p. 315 ss.
- Vardaro G.** (1984), *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Napoli.
- Vardaro G.** (1987), *Giuridificazione, colonizzazione e autoreferenza nel diritto del lavoro*, in *PD*.
- Veneziani B.** (1987), *Stato e autonomia collettiva negli anni ottanta*, in *DD*.
- Zoli C.** (1987), *L'obbligo a trattare nel sistema di relazioni industriali*, Bologna.
- Zoppoli L., Alaimo A., Santucci R., Spagnuolo Vigorita G.** (1993), *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*, Milano.

**Fabbrica integrata e contrattazione collettiva**  
Giorgio Fontana

# Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e protezione sociale: dal «lavoro» alla «carriera» come forma di proprietà

*Yasuo Suwa (\*)*

Sommario

**1. Introduzione. 1.1.** Il processo di cambiamento continuo. **1.2.** Innovazione tecnologica e misure di riequilibrio economico e sociale. **1.3.** Le tre dimensioni dell'innovazione tecnologica. **2.** L'innovazione tecnologica ed il suo impatto sociale. **2.1.** Organizzazione del lavoro e innovazione tecnologica. **2.2.** Gli effetti dell'innovazione tecnologica: vincitori e vinti. **3.** Innovazione tecnologica e protezione sociale. **3.1.** Il lavoro è una proprietà? **3.2.** La carriera come forma di proprietà. **3.3.** La formazione e l'addestramento sono gli obiettivi chiave. **3.4.** La necessità di una strategia per lo sviluppo della carriera. **3.5.** Come proteggere coloro i quali rischiano di perdere il lavoro a causa dell'introduzione delle nuove tecnologie? **4.** In cerca di nuove regole. **4.1.** La legislazione del lavoro. **4.2.** Alla ricerca di un nuovo sistema di diritto del lavoro.

## **1. Introduzione (\*\*).**

### **1.1. Il processo di cambiamento continuo.**

L'ingegno dell'uomo ha incessantemente affinato numerosi meccanismi (processi, invenzioni e innovazioni) per ottenere risultati sempre migliori. Molti di questi hanno avuto un'importanza circoscritta e limitata alle mode e alle tendenze del momento, mentre pochi altri hanno conosciuto un'impressionante successo segnando per sempre la storia dell'umanità. Il processo di continuo cambiamento che — in modo talvolta caotico — caratterizza ogni epoca può essere comparato a quello del mondo biologico, dove costanti mutazioni genetiche accompagnano il passaggio da una generazione all'altra, in modo da consentire l'adattamento delle diverse specie alle sollecitazioni dell'ambiente circostante.

Il quadro di riferimento socio-economico ha conosciuto questo processo di cambiamento continuo soprattutto a far seguito dalla Rivoluzione industriale. Nella fase attuale, a cavallo tra il ventesimo e il ventunesimo secolo, è il rapido sviluppo tecnologico e informatico a proporre nuove e sempre più radicali trasformazioni nella società e nei processi produttivi. L'informatizzazione della società, in particolare, unitamente alla terziarizzazione dell'economia e all'internazionalizzazione dei mercati, rappresenta l'elemento di maggiore innovazione e la sfida per il prossimo secolo. L'impatto di questa rivoluzione annunciata sul mondo del lavoro è evidente (v. per esempio gli studi di Boyett, Conn, 1991, nonché quelli di Drucker, 1993, 1995, e di Reich, 1991).

Al riguardo sarebbe peraltro senza senso — o addirittura controproducente — cercare di prevenire o comunque preservare le nostre società dal mutamento tecnologico e dall'inno-

note

(\*) Il presente scritto è destinato agli Studi in onore di Koichiro Yamaguchi di imminente pubblicazione per i tipi di Giuffrè, a cura di Marco Biagi e dell'autore.

(\*\*) Traduzione di Silvia Russo e Michele Tiraboschi.

vazione. Di fronte ad uno scenario economico che si prospetta come preoccupante e a tassi di disoccupazione sempre più elevati, tutto quello che possiamo fare è cercare di controllare e dirigere il processo di innovazione, accompagnando le trasformazioni tecnologiche con adeguate misure sociali e finanziarie. In questa direzione, una delle misure più importanti consiste senza dubbio nel tutelare gli strati più deboli e meno reattivi della società: se l'integrità del corpo sociale è un valore centrale e irrinunciabile, occorre allora a tutti i costi evitare che si determini una spaccatura incolmabile tra i diversi segmenti che compongono le nostre società.

---

### 1.2. Innovazione tecnologica e misure di riequilibrio economico e sociale.

---

A partire dalla seconda metà del secolo scorso la storia delle nostre civiltà si è indubbiamente caratterizzata per un intenso sforzo politico, economico e sociale diretto a garantire una adeguata tutela del lavoro a fronte dei radicali mutamenti nei processi di produzione aperti dalla Rivoluzione industriale. Questo processo si è consolidato nel secolo successivo: in tutti i Paesi industrializzati il diritto del lavoro e della sicurezza sociale si è progressivamente assestato attorno ad un nucleo di diritti fondamentali irrinunciabili, e l'attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ben rappresenta questo complesso sforzo di promozione e tutela del lavoro.

Il diritto del lavoro nasce appunto come strumento per bilanciare e correggere le irrazionalità del progresso tecnologico, adeguando i meccanismi e le logiche del mercato alle più elementari istanze di uguaglianza e di tutela provenienti dagli strati più deboli e indifesi della società. Quest'idea del diritto del lavoro come strumento di risposta dello Stato alla «questione sociale» è oggi largamente accettata in un po' tutti i Paesi industrializzati (cfr. Sengenberger, Campbell, 1994). Il diritto del lavoro e della sicurezza sociale, peraltro, non si prefigge soltanto di attenuare gli effetti negativi dell'innovazione tecnologica, ma si propone anche di estendere a fasce sempre più ampie della società gli effetti positivi ad essa connessi. Si pensi, per esempio, all'impatto dell'innovazione tecnologica sugli standard di sicurezza negli ambienti di lavoro: se, da un lato, le invenzioni e le innovazioni tecnologiche concorrono a realizzare macchine e processi produttivi sempre più sofisticati e pericolosi, dall'altro lato, il diritto del lavoro impone di utilizzare proprio la stessa tecnologia per migliorare costantemente le condizioni e gli ambienti di lavoro (in tema v. Graham, Ta, 1996; Ozaki, 1992; ILO, 1988).

Con il diritto del lavoro vengono inoltre poste le basi per un moderno sistema di relazioni industriali. Tale connessione è importante, in quanto un efficiente sistema di relazioni industriali consente di bilanciare adeguatamente le istanze del progresso e del capitalismo con l'idea di giustizia insita negli sforzi di protezione e tutela del lavoro. Compito dello Stato è quello di predisporre un corpo minimo e irrinunciabile di norme di protezione del lavoro e di garantire i delicati equilibri dei sistemi di relazioni industriali, mentre saranno poi gli attori sociali a contemperare i contrapposti interessi mediante un processo di negoziazione e consultazione continuo (Rodgers, 1994; Islam, 1994; ILO, 1987a; 1986b).

---

### 1.3. Le tre dimensioni dell'innovazione tecnologica.

---

L'impatto dell'innovazione tecnologica può essere apprezzato da tre punti di vista. Una prima dimensione è quella correlata all'*hardware*, e cioè agli strumenti, ai macchinari, alle attrezzature, agli equipaggiamenti e ai materiali necessari ad un determinato processo produttivo. Una seconda dimensione è quella correlata al *software*, e cioè al know-how e alle innovazioni necessarie per applicare le invenzioni nel processo produttivo e per utilizzare la strumentazione di hardware. La terza dimensione è invece quella collegata alle innovazioni che scaturiscono dal sistema economico, politico, e sociale: le trasformazioni del quadro istituzionale possono infatti avere un impatto ancora più rilevante rispetto a quello che si determina in termini di software e hardware. Si pensi, per esempio, ad una rivoluzione politica o alle alterazioni causate nel mercato da una determinata strategia economica o finanziaria (in tema cfr. Hammer, Champy, 1993).

Scopo di questo breve studio è quello di analizzare le problematiche connesse all'innovazione tecnologica (intesa nel senso più ampio possibile) tanto in ambito economico che politico, e valutare poi il loro impatto sugli sviluppi futuri del diritto del lavoro.

---

**2. L'innovazione tecnologica ed il suo impatto sociale.**

---

**2.1. Organizzazione del lavoro e innovazione tecnologica.**

---

Innovazione  
tecnologica  
e diritto del lavoro  
Yasuo Suwa

Un tipico esempio dei risvolti sociali legati all'innovazione tecnologica è rappresentato dalle lotterie elettroniche che stanno per essere introdotte in alcuni Paesi, grazie alle quali sarà possibile giocare direttamente da casa, e in ogni momento, utilizzando computer collegati in rete.

Quando dunque tali lotterie cominceranno a diffondersi e a prevalere su quelle tradizionali, molti venditori di biglietti si troveranno disoccupati, dal momento che il nuovo sistema di lotterie elettroniche richiede essenzialmente — e peraltro in numero molto limitato — personale molto qualificato come pianificatori strategici, manager incaricati di relazionarsi con i soggetti pubblici, ingegneri informatici e amministratori con competenze organizzative. I semplici venditori del sistema tradizionale, quindi, difficilmente potranno conservare la propria posizione o essere utilizzati nell'ambito del nuovo sistema di lotterie elettroniche, anche se continueranno ad essere preferiti dai vecchi clienti affezionati al sistema tradizionale. Le generazioni più giovani, invece, si adatteranno sicuramente presto alle innovazioni tecnologiche anche in questo campo, così come è avvenuto, per esempio, per i servizi bancari offerti dal sistema Bancomat.

Per queste ragioni il passaggio dal vecchio al nuovo sistema sarà graduale e legato al succedersi delle generazioni. D'altra parte, se in qualche modo tale processo fosse accelerato, i posti di lavoro degli attuali venditori sarebbero esposti a grossi rischi e si renderebbe allora necessaria l'attuazione di alcune forme di protezione sociale come il pagamento di indennità compensative, la riqualificazione e la ricollocazione professionale. In particolare, l'indennità compensativa potrebbe intendersi alternativamene o come trattamento di fine rapporto conseguente ad un prepensionamento ovvero come vero e proprio compenso per la perdita della «proprietà» del posto di lavoro. Naturalmente i sindacati dei lavoratori nel settore delle lotterie ostacoleranno l'introduzione del sistema elettronico per preservare i diritti dei propri iscritti, in modo da ottenerne la posposizione e da garantire il rispetto di alcune imprescindibili condizioni, anche al prezzo di gravare sulla società in termini di costi. Un altro esempio significativo è quello degli operatori del telegrafo che hanno progressivamente perso il loro lavoro a causa delle innovazioni tecnologiche intervenute nel campo delle telecomunicazioni. In effetti, la radio, il fax, la rete informatica e internet hanno drasticamente ridotto il bisogno sociale del telegrafo. Gli operatori telegrafici licenziati erano lavoratori specializzati, altamente qualificati e particolarmente legati al loro lavoro; soprattutto i più anziani non hanno accettato di abbandonare la professione e acquistare nuove competenze professionali che gli avrebbero consentito una ricollocazione in altri settori del mercato del lavoro. Le generazioni più giovani, invece, si sono adattate con più facilità alla nuova situazione, anche perché sicuramente dotate di una maggiore apertura e flessibilità professionale. Questo dualismo tra nuove e vecchie generazioni si è riprodotto anche a livello sindacale: le associazioni composte in prevalenza da giovani lavoratori hanno favorito il processo di conversione tecnologica, mentre quelle composte dai lavoratori più anziani lo hanno ostacolato.

---

**2.2. Gli effetti dell'innovazione tecnologica: vincitori e vinti.**

---

Nel mondo degli affari la rapidità è un dovere. Coloro i quali si preoccupano di trovare il sistema più veloce possibile per rendere effettiva l'introduzione di nuove tecnologie, avranno sicuramente maggiori probabilità di battere la concorrenza conquistando una più ampia fetta di mercato. Le imprese disponibili alla sperimentazione di nuove tecnologie saranno anche le imprese vincenti, mentre, al contrario, quelle più tradizionaliste segneranno il passo.

Nel mercato del lavoro, parallelamente, saranno le nuove generazioni ad essere avvantaggiate. I giovani infatti dimostrano una maggiore facilità nell'apprendere nuove tecniche e nell'accettare le nuove figure professionali. Sono anzi proprio i giovani lavoratori a chiedere ai datori di lavoro la introduzione dei nuovi strumenti tecnologici per incrementare le proprie *chances* di assunzione o di progressione in carriera. I lavoratori più anziani, invece, per diverse ragioni (come per esempio la difficoltà ad imparare nuove procedure lavorative o anche il rifiuto psicologico e culturale di rivedere completamente le tecniche sulle quali si

**Innovazione  
tecnologica  
e diritto del lavoro**  
*Yasuo Suwa*

è fondata per anni la propria professionalità), si dimostrano molto più ostili all'innovazione tecnologica.

Ugualmente vincenti, in questa prospettiva, saranno naturalmente tutte le persone preparate e qualificate (Drucker, 1993; Reich, 1991). I posti di lavoro e le figure professionali obsolete saranno automaticamente sostituiti, ed il processo di adeguamento all'innovazione tecnologica potrà essere facilitato soltanto attraverso il ricorso a precise e razionali politiche di gestione della forza lavoro e di valorizzazione delle risorse umane. Non sempre, tuttavia, sarà possibile rispettare tempestivamente i dettami dell'innovazione tecnologica: anche in ragione degli elevati costi sociali non tutte le posizioni lavorative esuberanti o superate potranno infatti essere drasticamente soppresse o convertite. L'elevato impatto sociale dell'innovazione tecnologica può talvolta richiedere gradualità e programmi di medio-lungo periodo.

---

### 3. Innovazione tecnologica e protezione sociale.

---

#### 3.1. Il lavoro è una proprietà?

---

«Il lavoro è una proprietà». Questo è stato uno degli slogan più diffusi all'interno del movimento sindacale. Il punto è che la vita del lavoratore e della sua famiglia dipende sostanzialmente da quanto riesce a guadagnare con il proprio lavoro.

Il valore di ciascuna posizione lavorativa diventa più chiaramente apprezzabile in situazioni di fortissima disoccupazione, e aumenta notevolmente se il lavoratore deve affrontare grandi difficoltà per ottenere una sistemazione professionale e per mantenerla. Attualmente, infatti, non è pensabile di riuscire a trovare o a mantenere un lavoro senza investire danaro, tempo ed energie. In questa accezione limitata il posto di lavoro può essere sicuramente paragonato a una forma di proprietà, almeno per ciò che riguarda i costi sostenuti per la sua acquisizione e per il mantenimento.

Da un punto di vista strettamente giuridico, invece, il posto di lavoro non può assolutamente essere considerato una proprietà; la stessa frequenza con cui le persone cambiano lavoro rende incompatibile il concetto giuridico di proprietà con i principi che governano il diritto del lavoro. È piuttosto possibile ritenere — se si ha riguardo, per esempio, alla situazione dei lavoratori a giornata che si spostano in continuazione da un luogo di lavoro ad un altro — che sia la professionalità a costituire una forma di proprietà del lavoratore. Ciò è particolarmente evidente nel caso di lavoratori che dedicano lungo tempo alla formazione professionale e che sono altamente qualificati.

In effetti, quantomeno in termini socio-economici, si può affermare che la qualificazione professionale rientri nel concetto di proprietà. In questa direzione deve inoltre tenersi presente che — specialmente in una realtà sociale come quella attuale, caratterizzata da rapidissimi e continui cambiamenti — la ricchezza delle competenze professionali costituisce garanzia di versatilità e di facilità di apprendimento di nuove qualifiche, nonché di adattamento a nuovi processi produttivi, e pertanto consente maggiori possibilità di occupazione.

Anche in questo caso, comunque, da un punto di vista rigorosamente giuridico non è corretto qualificare il bagaglio professionale del lavoratore in termini di proprietà. La «professionalità» non è infatti scorporabile dal lavoratore che la «possiede», e pertanto non può essere fatta rientrare tra i beni oggetto di proprietà materiale o intellettuale. Queste considerazioni sono indicative delle difficoltà che si riscontrano con riferimento al problema della predisposizione di forme adeguate di tutela della qualificazione professionale. Al riguardo sarebbero anzi sicuramente opportuni interventi legislativi volti a valorizzare la professionalità dei lavoratori intesa sia come complesso di competenze già acquisite sia come attitudine ad acquisirne di ulteriori.

A partire dal diciannovesimo secolo, in molti Stati moderni è stato introdotto il concetto, peraltro piuttosto vago, di «diritto al lavoro». Esso è stato per lungo tempo interpretato come una sorta di dichiarazione programmatica riguardante soprattutto la responsabilità politica dello Stato. In realtà le politiche governative dirette a garantire il «diritto al lavoro» ovvero un «lavoro per tutti» si sono per molto tempo basate sull'obiettivo dell'ampliamento delle opportunità di impiego da un punto di vista quantitativo, dal momento che in situazioni di gravi crisi occupazionali è sempre sembrato fuori luogo concentrarsi sugli aspetti qualitativi del problema lavoro. Attualmente, comunque, una volta colta l'importanza strategica della formazione professionale e della conservazione delle competenze nel



tempo, sembra sempre più necessario valorizzare anche l'accezione qualitativa (e più moderna) del «diritto al lavoro» ed evidenziarne il significato giuridico-sociale.

**Innovazione  
tecnologica  
e diritto del lavoro**  
Yasuo Suwa

---

### 3.2. La carriera come forma di proprietà.

---

È impossibile proteggere e garantire la sopravvivenza di ogni professione esistente. In proposito, paiono piuttosto opportuni interventi legislativi preordinati alla promozione della formazione professionale. Accrescendo infatti progressivamente le proprie qualifiche e competenze, i lavoratori possono aspirare ad occupazioni più elevate e sempre meglio remunerate.

Naturalmente anche il talento, le attitudini personali e la fortuna contribuiscono ad assicurare la ecletticità del lavoratore e la sua versatilità; tuttavia la qualificazione professionale — suddivisa nelle fasi di apprendimento e di addestramento — costituisce senz'altro l'elemento più sicuro per garantire il «diritto al lavoro» nella sua accezione più moderna (sulla priorità della formazione dei lavoratori cfr. Genda, 1986). Lo Stato, insomma, non dovrebbe preoccuparsi tanto di conservare l'attuale *status quo* delle professioni (*diritto al posto di lavoro*), quanto piuttosto di perseguire i nuovi obiettivi di riqualificazione sia per i lavoratori già occupati che per i lavoratori disoccupati (garantendo il *diritto all'occupazione*).

In questo senso lo slogan «la carriera è una proprietà» potrebbe ritenersi il principio fondamentale per un nuovo corso della politica del lavoro. In tale contesto compito dello Stato sarà quello di garantire a ciascun lavoratore l'opportunità di migliorare la propria posizione professionale nell'ambito di una carriera il cui percorso è fondato sulla volontà, sul talento e sulle attitudini personali del lavoratore stesso. Naturalmente la concreta realizzazione di un sistema di diritto del lavoro flessibile e al tempo stesso stabile nel lungo periodo richiede un corretto inserimento delle nuove scelte politiche nel mercato del lavoro. Ciò significa che lo Stato, prestando la dovuta attenzione al funzionamento del mercato, dovrebbe predisporre le basi strutturali per lo sviluppo e l'attuazione delle nuove scelte di politica del lavoro istituendo, per esempio, agenzie per l'impiego, indennità di disoccupazione, corsi di aggiornamento e di formazione professionale in modo meno sporadico e dispersivo del passato. Altri obiettivi fondamentali sono poi quello di migliorare la qualità e l'effettività della circolazione delle informazioni e quello di predisporre strutture di consultazione per indirizzare le aspirazioni professionali dei lavoratori.

---

### 3.3. La formazione e l'addestramento sono gli obiettivi chiave.

---

Da quanto sopra esposto emerge con chiarezza che l'istruzione e la formazione professionale sono di importanza fondamentale per lo sviluppo in senso moderno del sistema di diritto del lavoro. L'investimento sulle risorse umane è infatti essenziale per rendere effettiva la realizzazione dello slogan «la carriera è una proprietà». Lo stato deve quindi provvedere a fornire da un lato una adeguata istruzione scolastica di base e dall'altro degli efficienti corsi di formazione professionale specialistica. In proposito deve notarsi che solitamente le scuole primarie e secondarie più valide sono pubbliche, mentre — anche a causa della estrema variabilità delle esigenze dei lavoratori — è più facile reperire nel settore privato le migliori scuole di formazione professionale.

L'istruzione e la formazione sono attività che richiedono moltissimo tempo: si va da un minimo di dieci anni a un massimo di venti nei casi di professioni altamente qualificate. D'altra parte abbiamo già più volte rilevato come sia impossibile far fronte alle innovazioni tecnologiche e mantenere di conseguenza il proprio lavoro senza il continuo aggiornamento e la continua riqualificazione professionale. Si tratta semplicemente di essere lungimiranti quando si affrontano discorsi in relazione al tema dell'istruzione e della formazione (v. Hall, 1994; Watson, 1995; Macdonald, 1995).

In questo ambito, inoltre, non può ritenersi sufficiente fare riferimento esclusivamente o all'intervento dello Stato o ai meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro. Se infatti, per un verso, gli interventi governativi — volti all'uguaglianza e non al profitto — appaiono a volte troppo rigidi e costosi, d'altro canto il mercato, pur garantendo una maggiore flessibilità, può risultare penalizzante per coloro che non sono in grado di competere in termini economici e favorire le più spericolate speculazioni. Sarebbe invece opportuno che lo Stato assicurasse alcuni risultati minimi ritenuti indispensabili, e che il



settore privato secondo la legge del mercato si occupasse di offrire ulteriori e più ampi servizi. La delimitazione delle aree di rispettivo intervento dovrebbe essere determinata da alcuni fattori sociali particolarmente significativi come lo stato della burocrazia, il livello di industrializzazione, la qualità dell'istruzione nazionale, etc. Più precisamente, lo Stato dovrebbe astenersi dall'intervenire tutte le volte che i rapporti sociali sono talmente maturi da garantire anche secondo schemi di natura privatistica il rispetto dei fondamentali principi di democrazia e uguaglianza, e viceversa.

È d'altra parte fuori discussione che, proprio nel campo della formazione professionale, l'organizzazione orientata secondo le regole del mercato appare più idonea ad assicurare la massima rapidità nell'adeguamento delle professioni alle nuove tecnologie e al minimo costo.

---

#### **3.4. La necessità di una strategia per lo sviluppo della carriera.**

---

Le possibilità di concreta realizzazione dello slogan «la carriera è una proprietà» dipendono anche dall'approntamento di idonee strategie, senza le quali l'investimento sulle risorse umane non può dare risultati. Si tratta quindi di individuare i soggetti responsabili della predisposizione di tali strategie.

Lo Stato, i datori di lavoro e i singoli lavoratori sono i protagonisti delle operazioni di valorizzazione delle risorse umane e si muovono sulla base di informazioni provenienti da fonti diverse, che impongono di considerare, prima di agire concretamente, tutti i fattori rilevanti. Obiettivo comune è quello di far fronte, attraverso la riqualificazione professionale, alle esigenze delle nuove tecnologie e del mercato del lavoro del futuro. Tuttavia, non sempre è facile prevedere con precisione la natura e la portata dei cambiamenti della realtà economica e sociale e ci si trova così spesso a dover registrare fallimenti sia dello Stato — i cui calcoli econometrici possono rivelarsi inesatti — sia delle imprese — che si rivelano a volte discontinue nella promozione di piani di valorizzazione del capitale umano — sia, infine, degli stessi lavoratori — che a volte non riescono a valutare correttamente le proprie attitudini o le tendenze del mercato.

In questo contesto, sarebbe quindi opportuno trovare il modo di ridurre al minimo gli errori di valutazione. Gli economisti suggeriscono di affidarsi completamente alle tendenze evidenziate dal mercato del lavoro (cfr. Muqtada, Hilderman, 1993; Sengenberger, Campbell, 1994), e, in linea di principio, si può concordare con loro, anche se talvolta tendono a dare per scontate situazioni non del tutto reali, quali, per esempio, la rapidità e la economicità dei mutamenti di professione. L'esperienza quotidiana, al contrario, ci dimostra che lo stesso incontro tra domanda e offerta di lavoro è pieno di difficoltà anche di natura propriamente economica. Si pensi, per esempio, al caso di lavoratori che, nonostante la perfetta coincidenza delle competenze professionali con le esigenze del datore di lavoro, si trovano di fronte a gravi impedimenti quali la distanza del luogo di lavoro dalla propria abitazione; oppure si pensi — riprendendo un discorso già affrontato in questo articolo — alle difficoltà psicologiche incontrate da lavoratori altamente qualificati rispetto alla riqualificazione e alla acquisizione di nuove competenze, anche se volte ad ottenere in alcune circostanze miglioramenti retributivi. Se da un lato, infatti, mettere da parte tutto quanto si è appreso in parecchi anni di lavoro può significare negare tutto il proprio percorso professionale, dall'altro acquisire nuove competenze comporta sicuramente diversi costi, sia in termini di denaro, sia in termini di tempo, sia in termini di energie psicologiche.

Evidentemente non è facile capire bene la relazione costi/benefici in questo campo, dal momento che vi sono coinvolti valori non economici come la vita familiare, i rapporti umani, le attività sociali, gli interessi personali e culturali, etc.

Non esiste quindi un metodo valido in assoluto per evitare errori di valutazione. Tutto ciò che si può fare è scegliere il sistema meno dannoso, il quale potrebbe forse essere quello di lasciare a ciascuno il compito di perseguire il proprio obiettivo in via autonoma, e di coordinare a posteriori i diversi sforzi in modo da ottenere il raggiungimento di risultati mediamente elevati. In questo senso, l'autonomia industriale giocherà un ruolo fondamentale.

Lo Stato si occuperà di predisporre le infrastrutture e di garantire un minimo di occasioni a tutti, lasciando invece ai datori di lavoro e ai singoli lavoratori la possibilità di creare opportunità ulteriori. Lo Stato fornirà le informazioni sul mercato del lavoro, sui corsi di formazione e istruzione, sulle possibilità di carriera, sulle pari opportunità, sugli incentivi e sui sussidi, e sulle sanzioni contro i comportamenti scorretti. Un intervento più penetrante

potrà rendersi necessario quando siano le circostanze socio-economiche a richiederlo, mentre in situazioni di normalità sarà opportuno lasciare spazio al libero funzionamento del mercato.

I datori di lavoro tenderanno di investire capitale nel campo delle risorse umane, giovandosi, da un lato, dei servizi offerti dallo Stato, e, dall'altro, seguendo le tendenze del mercato. La rotazione periodica delle mansioni, le professioni plurispecializzate, il controllo autonomo del proprio lavoro, e i circoli della qualità sono tutti esempi di concreti sforzi per stimolare la formazione professionale dei lavoratori. Ugualmente raccomandabili sono i corsi professionali sia per lavoratori disoccupati che per lavoratori già occupati. I permessi-studio e i periodi di aspettativa prolungata sono utili per acquisire nuove competenze e in tal modo progredire in carriera. La severa regolamentazione della sicurezza nei luoghi di lavoro, inoltre, dovrebbe indurre i datori di lavoro a utilizzare intensamente la forza lavoro, specialmente se incentivati dalla concessione di sussidi statali. Questa politica, tuttavia, ha anche dei risvolti negativi, in quanto può portare a una certa immobilità della manodopera e può disturbare il funzionamento del mercato (v. Suwa, 1990, e Sugeno e Suwa, 1995).

I lavoratori sono solitamente i meno informati dello stato del mercato del lavoro e delle opportunità di progressione in carriera. Essi difficilmente sono in grado di valutare la validità delle politiche del lavoro intraprese dallo Stato e dalle imprese. D'altra parte i lavoratori conoscono meglio di ogni altro le loro effettive condizioni di vita e di impiego. Di conseguenza, le strategie di progressione in carriera potrebbero (e dovrebbero) essere controllate e predisposte da ciascun lavoratore. Lo Stato dovrebbe essere tenuto a fornire maggiori strumenti ai lavoratori per consentire a tutti di pianificare il proprio percorso professionale. Sono indispensabili sia la circolazione delle informazioni che la istituzione di forme di consultazione dei lavoratori. A questo scopo si può pensare alla previsione di obblighi specifici in capo ai datori di lavoro; oppure si possono immaginare sistemi idonei a garantire opportunità di istruzione e formazione, aiuti finanziari, permessi speciali, etc. In ogni caso, è sicuramente necessaria una efficiente coordinazione tra lo Stato, gli imprenditori, e i lavoratori.

---

### 3.5. Come proteggere coloro i quali rischiano di perdere il lavoro a causa dell'introduzione delle nuove tecnologie?

---

Come già ampiamente sottolineato, il problema principale legato all'introduzione dell'innovazione tecnologica riguarda sicuramente i lavoratori che, per varie ragioni, non sono in grado o non vogliono adeguarsi al necessario mutamento di condizioni e di modalità lavorative. Essi sono tanto più numerosi quanto più è rapido il processo di rinnovamento. In questi casi la società non tiene il passo della tecnologia: i datori di lavoro non possono evitare di ridurre la forza lavoro semplicemente offrendo possibilità di riqualificazione. Molti lavoratori perdono il posto a causa di ristrutturazioni e riconversioni aziendali, mentre l'attuazione delle procedure di riqualificazione, richiedendo del tempo, tarda a dare risultati in termini occupazionali.

In queste circostanze, il Governo cercherà di intervenire per controllare la rapidità dell'innovazione tecnologica, mentre le parti sociali invocheranno misure più drastiche. In ogni caso, l'intervento statale potrà dare risultati apprezzabili solo se il campo di azione resta entro i confini dello Stato, mentre sarà del tutto inutile se si estenderà anche oltre tali confini. La situazione complessiva sembra comunque destinata ad accentuare i dualismi tra il mercato formale e quello informale e tra le aree forti e quelle deboli dell'economia (Rodgers, 1989).

---

## 4. In cerca di nuove regole.

---

### 4.1. La legislazione del lavoro.

---

La legge in generale è uno dei più importanti strumenti di regolamentazione dell'economia. La legislazione sul lavoro, in particolare, è strettamente correlata all'economia di mercato anche se si regge su un insieme di norme di diritto pubblico e privato. Il sistema di norme di diritto pubblico interviene ampiamente sull'autonomia dei privati per proteggere il contraente "debole" e coloro che non sono in grado di far valere i propri diritti. In questo senso le organizzazioni sindacali svolgono uno dei compiti essenziali del diritto del lavoro, in quanto è attraverso la contrattazione collettiva che i lavoratori riequilibrano la propria

**Innovazione  
tecnologica  
e diritto del lavoro**  
*Yasuo Suwa*

posizione di debolezza contrattuale (sul piano individuale) nei confronti dei datori di lavoro. Compito della legislazione è quello di garantire un trattamento minimo inderogabile, mentre è poi la contrattazione che, operando in maniera relativamente flessibile, consente di adeguare le istanze di tutela del lavoro al quadro economico e sociale di riferimento. Gli interventi legislativi e il diritto cercano di seguire le nuove tendenze della società. Attualmente, il diritto del lavoro e della sicurezza sociale si trova a dover affrontare istanze nuove e situazioni in trasformazione. È già stato ampiamente rilevato, d'altra parte, che standard legislativi eccessivamente elevati possono distorcere il funzionamento del mercato; che la contrattazione collettiva non sempre è abbastanza flessibile; che la contrattazione individuale diventa sempre più importante; e che il sistema di sicurezza sociale, collegato come è, più o meno intensamente, alla pianificazione economica, non può a lungo resistere all'introduzione generale dell'economia di mercato.

Dovremmo quindi abbandonare l'intera struttura del diritto del lavoro sviluppatasi nel corso del diciannovesimo e del ventesimo secolo? Tale soluzione incontrerebbe probabilmente il favore dei neo-liberali, ma non di tutti quei politici ed economisti che si dimostrano contrari a drastiche ristrutturazioni del diritto del lavoro. In realtà, se sembra ancora prematuro affidarsi completamente ai meccanismi del mercato, al tempo stesso è impensabile non ritoccare la struttura legale del sistema attuale.

---

#### 4.2. Alla ricerca di un nuovo sistema di diritto del lavoro.

---

Abbiamo già detto che il sistema di diritto del lavoro e della sicurezza sociale si è sviluppato in funzione della protezione dei soggetti più deboli da un punto di vista socio-economico. Nel mercato del lavoro esistono contraenti socialmente deboli per i quali è ancora importante che la legge e i contratti collettivi garantiscano alcune condizioni minime di trattamento economico e normativo.

Ciononostante, è anche indispensabile rivedere il livello e la forma di protezione che è necessario garantire. Si potrebbe cominciare con l'eliminare alcune vecchie e obsolete disposizioni, sostituendole con norme più moderne e adatte alle esigenze del momento, e col promuovere regolamentazioni flessibili, che non distorcono il mercato. Nei prossimi decenni, inoltre, la contrattazione individuale acquisterà un'importanza sempre maggiore. Per riequilibrare le posizioni contrattuali dei lavoratori e dei datori di lavoro sarà allora necessario fare ricorso a tutti quei meccanismi individuati nel corso dei precedenti paragrafi, come le strategie per la progressione in carriera, la valorizzazione dell'istruzione e della formazione professionale, etc.

Ad un nuovo e moderno sistema di diritto del lavoro si può giungere valorizzando il dato legale secondo lo schema proposto alla Tabella 1.

Tabella 1. Il sistema legale di sostegno dei lavoratori sul mercato del lavoro.

leggi	contenuto
normativa sulla formazione professionale	accrescimento del potere contrattuale dei lavoratori attraverso la intensificazione dei corsi di formazione professionale ed il miglioramento dell'istruzione in generale
normativa sul collocamento	sostegno del potere contrattuale dei lavoratori attraverso la facilitazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, la organizzazione delle carriere, la garanzia della sicurezza sul lavoro, l'offerta di opportunità di impiego e la circolazione delle informazioni sui corsi di formazione professionale (non si parla inoltre solo di istituzioni pubbliche di collocamento, ma anche di agenzie private per l'impiego)
normativa sul contratto individuale di lavoro	predisposizione di uno schema legale entro il quale inserire la negoziazione individuale, in modo da garantire il rispetto delle condizioni di legge relative al rapporto tra diritti e obblighi

leggi	contenuto
normativa sui minimi di trattamento	previsione di termini minimi di trattamento economico e normativo (es. norme sul salario minimo garantito, e sulla sicurezza e sulla salute nei luoghi di lavoro)
normativa sulle rappresentanze dei lavoratori	sostegno alla contrattazione attraverso la integrazione dei contratti individuali con determinate clausole riguardanti, per esempio, i diritti di informazione e consultazione e le procedure di conciliazione delle controversie
normativa sulle relazioni tra imprenditori e lavoratori	misure per compensare la debolezza contrattuale dei singoli lavoratori attraverso la creazione e la promozione di meccanismi di autotutela e di organizzazioni sindacali (tra le diverse attività dei sindacati sono comprese anche la istruzione, la formazione, e il collocamento)
normativa sulla risoluzione delle controversie	sostegno alla contrattazione attraverso la predisposizione di procedure per l'informazione e la consultazione dei lavoratori, e per la conciliazione e la risoluzione delle controversie che attengono a conflitti di interessi sorti nell'ambito della contrattazione (corti, commissioni di lavoro, servizi di mediazione, comitati consultivi)
normativa sulla sicurezza sociale	predisposizione degli schemi di base per la contrattazione in materia di sicurezza e assistenza sociale, indennità per malattia, invalidità, anzianità, disoccupazione, etc.
normativa sui lavoratori autonomi	rafforzamento del potere contrattuale attraverso la previsione di procedure di consultazione di varie categorie di lavoratori autonomi a seconda delle necessità di volta in volta esistenti (avvocati, consulenti, esperti di assicurazioni sociali, etc.)

**Innovazione  
tecnologica  
e diritto del lavoro**  
Yasuo Suwa

Leggendo la tabella non sembra che ci si discosti più di tanto dal sistema di diritto del lavoro che conosciamo. Tuttavia, quello che è destinato a cambiare è la filosofia di approccio alle politiche del lavoro da parte del Governo. In questo senso ci si dovrà indirizzare verso: 1) un maggiore legame tra legge e mercato (Suwa, 1995); 2) una valutazione dei problemi del lavoro nel segno della flessibilità; 3) una protezione sociale di tipo dinamico e proiettata verso il futuro; 4) una tutela non del singolo posto di lavoro ma dell'occupazione in generale attraverso la valorizzazione della professionalità e delle competenze del lavoratore; 5) una maggiore attenzione alla contrattazione individuale; 6) una maggiore collaborazione tra Stato, datori di lavoro, sindacati e singoli lavoratori.

## Bibliografia

- Bibliografia** **Boyett J.H., Conn H.P.** (1991), *Workplace 2000. The Revolution Reshaping American Business*, USA.
- Drucker P.F.** (1993), *PostCapitalist Society*, Harper Business, USA.
- Drucker P.F.** (1995), *Managing in a Time of Great Change*, Truman Talley Books, USA.
- Genda Y.** (1996), 'Shishitsu' ka 'Kunren' ka (Trainability or Training?), in *The Monthly Journal of the Japan Institute of Labour*, Vol. 38, n. 1.
- Graham D., Ta H.** (1996), *Technological Change/Innovation and Social Protection*, paper presentato al VI Congresso Regionale Asiatico dell'ISLLSS, Australia.
- Hall R.**, (1994) *Sociology of Work: Perspectives, Analyses, and Issues*, Pine Forge Press, USA.
- Hammer M., Champy J.** (1993), *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*, USA.
- ILO (1986a), *Labour Relations Laws in ASEAN*, ILO, Bangkok.
- ILO (1986b), *Innovative Approaches to Industrial Relation in ASEAN*, ILO, Bangkok.
- ILO (1987a), *Labour Relations and Productivity at the Enterprise Level*, ILO, Geneva.
- ILO (1987b), *Labour Protections Laws in ASEAN*, ILO, Bangkok.

**Innovazione tecnologica e diritto del lavoro**  
Yasuo Suwa

- ILO (1988), *Technological Change. Work, Organisation and Pay. Lessons from Asia*, ILO, Geneva.
- ILO (1995a), *World Labour Report 1995*, ILO, Geneva.
- ILO (1995b), *World Employment 1993*, ILO, Geneva.
- Islam R.** (1994), *Social Dimension of Economic Reforms in Asia*, ILO, Geneva.
- Jolly R., de Kadt E., Singer H., Wilson F.** (1973), *Third World Employment: Problem and Strategy*, Penguin Education, UK.
- Macdonald K.M. (1995) *The Sociology of the Professions*, Sage Publications, UK.
- Muqtada M. (1993), *Labour Markets and Human Resource Planning in Asia: Perspectives & Evidence*, United Nations Development Programme/Asian Regional Team for Employment Promotion (ILO), Geneva.
- OECD (1995) *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- Ozaki M. et al. (1992), *Technological Change & Labour Relations*, ILO, Geneva.
- Reich R.B. (1991), *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21 st Century Capitalism*, USA.
- Rodgers G., Rodgers J.** (1989), *Precarious Jobs in Labour Market Regulations. The Growth of Atypical Employment on Western Europe*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Rodgers G.** (1994), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Sengenberger W., Campbell D.** (1994), *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Siddiqui A.M.A.H.** (1993), *Vocational Training and the Labour Market: South-East Asia*, Bangkok.
- Somucho Tokeikyoku (Statistic Bureau, General Affair Agency)** (1995), *Sekai no Tokei 1995 (World Statistics 1995)*, Printing Office of Ministry of Finance, Japan.
- Sugeno K., Suwa Y.** (1995a), *The Internal labor Market and its Legal Adjustment*, in *Japan International Labor Law Forum Paper*, n. 4, Japan (traduzione it. in questa Rivista, 1995, n. 1, p. 55 e ss.).
- Sugeno K., Suwa Y.** (1995b), *Labor Law Issues in a Changing Labour Market: in Search of a New Support System*, in *Japan International Labor Law Forum Paper*, n. 5, Japan.
- Suwa Y.** (1990), *Flexibility and Security in Employment: The Japanese Case*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 6, iss. 4.
- Suwa Y.** (1995), *Koyo Seisaku Ho no Kozo to Koinou (Structure and Function of Employment Policy Law)*, in *The Monthly Journal of the Japan Institute of Labour*, Vol. 37, n. 6.
- Suwa Y.** (1996), *Koyo Kankei no Henka to Rodoho no kadai (Changes in Employment Relations and Labour Law Issues)*, *Chuo rodo Jiho*, in *Central Labor Journal*, n. 901.
- Wilson T.J.** (1995), *Sociology, Work and Industry*, Third edition, Routledge & Kegan Paul Ltd., USA.



---

# Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione

*Marco Biagi (\*)*

Sommario

---

**1.** La qualità della formazione: dalla conoscenza alla competenza. **2.** Formazione continua: dalle qualifiche alle competenze. **3.** Una migliore formazione per politiche occupazionali di qualità. **4.** Trasparenza del mercato del lavoro e delle certificazioni formative. **5.** Qualificare la spesa pubblica per la formazione: gli indicatori di qualità. **6.** Recensire la qualità dell'offerta formativa: necessità di una valutazione indipendente. **7.** La qualità delle azioni formative a sostegno delle pari opportunità fra uomo e donna. **8.** Qualità del processo e del prodotto formativo: la certificazione. **9.** I livelli della valutazione. **10.** L'intervento comunitario sulla qualità certificata della formazione: tecniche e strumenti. **11.** Flessibilità e formazione orientata alla qualità. **12.** Dialogo sociale per una formazione di qualità.

---

## **1. La qualità della formazione: dalla conoscenza alla competenza.**

---

Il Libro Bianco della Commissione sull'educazione e la formazione (Commissione delle Comunità Europee, 1995a) rappresenta il programma per il lancio nel 1996 dell'Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto il corso della vita. Esso considera in modo assai puntuale il ruolo dell'istruzione e della formazione nel contesto delle politiche per l'impiego. Si afferma infatti che l'intervento delle azioni formative non può ridursi ad un'offerta di qualifiche. La formazione ha come missione strategica l'integrazione sociale e lo sviluppo della persona, cioè finalità che non possono essere perseguite se non realizzando con creatività investimenti in capitale umano. Invece, rileva ancora il Libro Bianco, in quasi tutti i Paesi la classificazione dei lavoratori è largamente collegata al livello del diploma posseduto, una connessione che crea non poche rigidità interne allo stesso mercato del lavoro.

In realtà il nesso fra qualifiche ed occupazione è assai difficile da decifrare. Una bassa qualifica professionale non sempre equivale ad una condanna alla disoccupazione e, correlativamente, alte qualifiche non danno affatto garanzia di impiego. Anzi, per certi profili un'intensa formazione che abbia prodotto un consistente incremento delle competenze può addirittura tradursi in un ostacolo in quanto può finire per restringere la capacità dell'offerta di lavoro del soggetto interessato.

Non è infrequente che le imprese, al fine di aumentare la produttività, cerchino proprio di superare le demarcazioni di inquadramento basate sulle qualifiche professionali, più che continuare ad inviare i propri dipendenti a frequentare ad oltranza corsi di formazione. Ed in ogni caso, come viene opportunamente sottolineato in Francia nel rapporto Boissonnat (Commissariat général du Plan, 1995), le politiche retributive non possono essere determi-

note

---

(\*) Il presente studio è stato realizzato dall'Autore per il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale nel quadro delle attività relative al semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea. Esso è destinato anche agli Studi in onore di Koichiro Yamaguchi di imminente pubblicazione per i tipi di Giuffrè, a cura di Yasuo Suwa e dell'Autore.

**Formazione e qualità**

Marco Biagi

nate sulla base di un improbabile rapporto fra l'attività lavorativa prestata e la natura del diploma o del titolo di studio posseduto. In più, non va dimenticato che già il Rapporto Delors (Commissione delle Comunità Europee, 1993, p. 125) aveva segnalato fra i fattori principali di debolezza dei sistemi educativi e formativi l'assenza di un autentico mercato europeo delle qualifiche delle professioni, oltre ad una mancanza di trasparenza reciproca ed un riconoscimento limitato dei titoli e delle competenze su scala comunitaria.

Giustamente il recente Libro Bianco sull'istruzione e la formazione dichiara di non voler mettere in discussione il sistema dei diplomi. Esso sottolinea piuttosto la necessità di verificarne la qualità, a cominciare da un sistema di certificazione affidabile. Non a caso nel Parere comune sull'istruzione di base, la formazione iniziale e la formazione professionale del 19 giugno 1990 (Commissione delle Comunità Europee, 1991) le parti sociali si erano da tempo dichiarate concordi nell'auspicare che "l'istruzione di base e la formazione professionale siano di alto livello qualitativo" (lett. a) del Preambolo) per consentire il conseguimento di qualificazioni più ampie e complementari nel quadro di corsi di formazione di breve durata (punto 5 del Parere).

In quella che lo stesso Libro Bianco definisce società cognitiva, il singolo deve poter ottenere una validazione delle proprie competenze, tecniche o professionali, indipendentemente dal fatto che abbia beneficiato di un'istruzione sfociata nel rilascio di un diploma. Chiunque si presenti ad un colloquio in vista di un'eventuale assunzione deve poter giustificare le competenze dichiarate. Di qui nasce l'esigenza di sviluppare o perfezionare sistemi volontari di accreditamento delle competenze, con nuove modalità di validazione internazionalmente riconosciute che tengano conto di significative esperienze già in atto (es. il sistema TEFL per la lingua inglese).

Sarà proprio lo sviluppo di sistemi di validazione delle competenze che potrà incoraggiare l'indispensabile continua acquisizione di nuove conoscenze. Ed in questo senso è necessario mettere a punto meccanismi più affidabili per il riconoscimento delle competenze assai più che delle tradizionali qualifiche professionali (Biagi, 1993, p. 261).

Da tempo per la verità si parla di una "carta personale delle competenze", una sorta di "portafoglio individuale" che sintetizzi l'esperienza e la professionalità dei lavoratori consentendo ai potenziali datori di lavoro di comprendere la effettiva qualità dell'offerta. I dipendenti potrebbero cioè disporre, a richiesta, di una valutazione delle loro competenze (ma anche dei loro bisogni formativi), ottenendo un documento di loro proprietà ed a carattere riservato, rilasciato dall'impresa/datore di lavoro in collaborazione con enti di formazione specializzati, preferibilmente abilitati alla certificazione. Non perché si tratti di concepire o di imporre in Europa una carta unica, ma in quanto occorre in ogni caso contribuire allo sviluppo di un sistema per individuare *standards* comuni di validazione delle competenze, anche in una logica transprofessionale.

---

**2. Formazione continua: dalle qualifiche alle competenze.**

---

In sostanza si tratta dunque di passare da un sistema educativo di trasmissione delle conoscenze ad una formazione basata sulle competenze, superando la semplice logica di apprendimento in vista di una crescita cognitiva continua nell'ambito di processi di innovazione inaugurati dalle organizzazioni produttive. La disponibilità e capacità di ogni soggetto di realizzare il proprio adattamento per costruire e aggiornare la propria qualificazione richiede inoltre un processo formativo che si proietti lungo tutto l'arco della vita. Un'educazione permanente attuata sulla base di un policentrismo dell'offerta formativa, superando la concentrazione dell'offerta stessa nel momento iniziale dell'esistenza, anche per favorire una ricomposizione di conoscenze acquisite ma disperse in varie occasioni lavorative. Ciò che implica a sua volta il superamento della distinzione stessa fra istruzione/scolarizzazione e formazione, a favore di una prospettiva dove il singolo attenda sempre alla costruzione delle proprie competenze.

Numerose sono tuttora le ragioni che postulano un consistente investimento immateriale in formazione. Occorre far fronte infatti alla perdurante inadeguatezza fra domanda e offerta di qualifiche, tenendo conto dei consistenti cambiamenti demografici in atto, dello sviluppo dei servizi e della trasformazione dell'organizzazione e dei contenuti dell'attività lavorativa. Necessità di carattere economico che non devono oscurare un obiettivo sociale di carattere prioritario, quello di evitare una sorta di frattura sociale determinata dall'allargamento dell'area degli esclusi (fra cui giovani e disoccupati di lunga durata).

Di più, occorre assicurare priorità alla qualità dell'educazione e della formazione in un

contesto di globalizzazione di rapporti in cui l'Unione Europea deve coniugare la propria crescita economica competitiva con il suo modello sociale. Anche se non deve essere sopravvalutato il rischio, segnalato dal Libro Bianco più volte citato, di una "diluizione" della società europea in questo contesto di mondializzazione.

Investimenti in capitale umano, peraltro talvolta invocati con ritardo, non possono da soli risolvere la questione dell'occupazione. Ed in ogni caso occorre non sovrastimare la capacità della formazione di agire, specialmente contro la disoccupazione di lunga durata. In molti casi non è tanto infatti una questione di mancanza di specifiche professionalità, quanto, ad esempio, di un deficit personale di autodisciplina, di assenza di fiducia in se stessi e finanche di una lacunosità dell'istruzione di base.

Al punto che piuttosto di investire in ultraquarantenni che necessitino di cospicui interventi formativi, molte imprese preferiscono addestrare giovani sotto i trent'anni, in quanto più malleabili ed aperti all'apprendimento, con maggiori probabilità di acclimatarsi nel contesto aziendale. Certo l'elevazione dei livelli medi di istruzione è necessaria, ma purtroppo risulta sovente non sufficiente per conseguire un'occupazione coerente con le attese dei Governi o delle parti sociali.

**Formazione e qualità**  
*Marco Biagi*

---

### **3. Una migliore formazione per politiche occupazionali di qualità.**

---

Non c'è dubbio quindi che la formazione rimanga uno degli strumenti più rilevanti per migliorare le opportunità dei singoli di trovare un'occupazione. Essa assolve infatti tradizionalmente alla funzione di rendere il più possibile coerente, nel breve-medio periodo almeno, l'offerta di lavoro con la domanda. Anche se frequentemente si riscontra come la programmazione dei piani formativi (specialmente dove intervenga un sostegno finanziario pubblico) venga costruita prevalentemente sulla base delle esigenze dell'offerta (i centri, il personale docente, le disponibilità di competenze), prescindendo di fatto dalle richieste di mercato.

A tale problema non può tuttavia essere offerta la soluzione di invertire drasticamente il processo. In altri termini l'idea di subordinare la programmazione dell'offerta formativa agli andamenti del mercato del lavoro appare di difficile attuazione e non sempre raccomandabile, vuoi per le incertezze dinamiche dello stesso mercato del lavoro, vuoi per il fatto che tale impostazione potrebbe ostacolare lo sviluppo economico, specie nelle aree meno forti. La formazione deve precedere i problemi, non inseguirli. La sua funzione strategica è quella di raccordarsi utilmente alle opzioni adottate in contesti locali (settori in declino, in crisi, o su cui si punta per lo sviluppo), alle scelte in termini organizzativi che le stesse imprese stanno adottando, ai bisogni formativi dei destinatari degli interventi. Deve essere comunque confermato il principio secondo cui spetta agli Stati membri fissare obiettivi di qualificazione, come indicatori dei livelli di competenza dei singoli, in relazione ai quali valutare l'eventuale miglioramento delle prospettive dell'occupazione. Come ha affermato la Commissione in una recente comunicazione sulle tendenze e l'evoluzione dei sistemi occupazionali nell'Unione Europea (Commissione delle Comunità Europee, 1995b), in questo modo si contribuirà a rendere più trasparente il mercato.

---

### **4. Trasparenza del mercato del lavoro e delle certificazioni formative.**

---

La trasparenza delle certificazioni formative diventa dunque in questa luce un tema centrale, presupposto essenziale della stessa integrazione europea, anche al fine dell'effettività della libera circolazione dei lavoratori. È appunto sviluppando idonei sistemi certificativi che si potrà operare più efficacemente sul piano del raccordo tra formazione (scolastica e professionale) e mondo del lavoro. Proprio la trasparenza nella comparazione tra criteri di redazione delle certificazioni formative acquisite in diversi Stati membri è prerequisito imprescindibile per la libertà di circolazione.

Del resto il perdurare in Europa di consistenti tassi di disoccupazione, pur assai differenziati geograficamente, in un contesto di crescita economica, deve orientare verso un deciso miglioramento dei sistemi di formazione oggi esistenti. Non è solo questione di aumentare per quanto possibile gli investimenti da parte di autorità pubbliche comunque soggette a forti limitazioni di bilancio, ma soprattutto di migliorare nettamente la qualità dell'offerta formativa. Non tanto (o non solo), spendere di più, ma innanzitutto spendere meglio, anche sviluppando idonei meccanismi certificativi. Un'impostazione in termini di qualità che superi la

**Formazione e qualità**

Marco Biagi

semplice distinzione tra validazione (valutare cioè se la azione formativa ha raggiunto gli obiettivi dichiarati e prefissati) e la valutazione vera e propria (ovvero una determinazione di tutti gli effetti globalmente collegati al programma/intervento di formazione).

Le ragioni per mettere a punto uno strumento di intervento comunitario sulla qualità della formazione sono per la verità molteplici (Vistarini, 1995, p. 39). In primo luogo occorre sottolineare il fatto che la crescita quantitativa dei sistemi formativi non è avvenuta in sintonia con un'identico miglioramento di natura qualitativa. Inoltre esiste un riconoscimento pressoché universale circa la centralità assunta dai processi formativi in relazione all'accresciuta internazionalizzazione della competizione, nonché collegata all'introduzione di nuove tecnologie all'interno dei processi produttivi.

Da quanto detto discende in misura esponenziale il bisogno di aumentare la quantità di risorse economiche da destinare al sistema formativo, pur in una fase in cui le politiche sociali sono condizionate da un forte contenimento della spesa pubblica. Senza dimenticare che già il Libro Bianco di Jacques Delors aveva chiaramente evidenziato lo stretto rapporto esistente fra deficit di competitività e deficit formativo nei Paesi dell'Unione Europea.

Già nella risoluzione del Consiglio relativa alla formazione professionale per gli anni '90 (adottata l'11 giugno 1993) si era convenuto di "migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale, soprattutto formando i docenti ed aumentando le capacità amministrative e organizzative". Orientamento formalizzato un paio di settimane dopo in una raccomandazione (Consiglio, 1993), dove gli Stati membri vennero incoraggiati a favorire all'interno delle imprese la consapevolezza della coerenza tra competenze dei lavoratori e capacità concorrenziale delle imprese per incentivare queste ultime ad accordare priorità allo sviluppo della qualità e delle competenze dei lavoratori loro dipendenti. Dunque la qualificazione dell'offerta formativa deve essere realizzata anche in vista del perseguimento di obiettivi di qualità da parte delle imprese: una formazione di qualità per costruire una formazione orientata ad obiettivi di qualità. In questo è ravvisabile l'indispensabile coerenza tra politiche del mercato del lavoro e politiche di miglioramento della produttività, accolta nel documento congiunto ECOFIN e dei Ministri del Lavoro e Affari Sociali approvato al vertice di Madrid del 16 dicembre 1995.

---

**5. Qualificare la spesa pubblica per la formazione: gli indicatori di qualità.**


---

La valutazione della produttività della spesa pubblica per la formazione è ormai una questione centrale. Una maggiore attenzione ai costi e benefici di questo tipo di investimento appare indispensabile, anche in vista della definizione di *standards* o principi comuni per ridurre gradualmente il livello di intermediazione delle pubbliche amministrazioni, a favore di iniziative realizzate dalle imprese, specie se di piccole o medie dimensioni. Orientamento già condiviso in sede comunitaria (Commissione, 1995b) dove si sottolinea la necessità del controllo e della valutazione degli investimenti in formazione e del loro impatto. Come criteri per misurare gli effetti delle azioni formative si suggeriscono tassi di partecipazione, livelli di qualificazione, miglioramento della produttività, tassi di occupazione più elevati. La Commissione suggerisce anche la predisposizione di indicatori quantitativi e qualitativi misurabili riferita agli obiettivi per la qualificazione di varie classi di età (18-24 anni; 25-50 anni; più di 50 anni).

La riqualificazione del prodotto formativo è realizzabile innanzitutto attraverso l'adozione di tecniche diverse da quelle abitualmente utilizzate, se non addirittura sperimentali. Da un lato si tratta di superare la tradizionale corsualità, puntando sulla brevità degli interventi e sulle potenzialità offerte dai percorsi formativi centrati sulle diverse modalità di autoistruzione, anche a distanza, utilizzando le tecnologie dell'informazione con l'apporto di elementi di modularità ed interattività. Dall'altro conviene sperimentare una sorta di "formazione liquida" (Vistarini, 1995), capace cioè di raggiungere con fluidità le nicchie dei fabbisogni più impellenti, rispondendo con prodotti "su misura" a domande formative diversamente evolute e collocate, sia sul territorio sia nelle imprese.

---

**6. Recensire la qualità dell'offerta formativa: necessità di una valutazione indipendente.**


---

Naturalmente per progredire verso una formazione migliore occorre preliminarmente, come sottolineato nel Libro Bianco sull'educazione e la formazione (Commissione, 1995a), disporre di capacità di recensire l'offerta formativa.

È del tutto imprescindibile a tal proposito disporre di informazioni che rendano possibile la formulazione di indicatori di qualità adeguati e significativi rispetto alla realtà. Ciò che a sua volta coinvolge due aspetti essenziali: la qualità dei dati e delle informazioni possibili (dove il termine qualità allude alla correttezza e al grado di aggiornamento delle informazioni stesse), da un lato, e, dall'altro, le modalità di raccolta e circolazione dei dati e delle informazioni (il flusso di raccolta e organizzazione dei dati deve essere del tipo *bottom-up*, mentre quello di ritrasmissione può anche essere *top-down*).

Peraltro il sistema di valutazione dovrà essere indipendente, costituito all'esterno degli stessi sistemi educativi. Si deve comunque trattare di una valutazione semplice, in grado di ordinare gerarchicamente e confrontare chiaramente i prodotti offerti, consentendo nel contempo di conoscere il contributo reale dell'intervento formativo all'argomento della base occupazionale.

Formazione e qualità  
Marco Biagi

---

#### 7. La qualità delle azioni formative a sostegno delle pari opportunità fra uomo e donna.

---

È prioritariamente importante valutare come la formazione contribuisca a diminuire la segmentazione del mercato del lavoro, promuovendo l'inserimento delle donne nelle professioni tradizionalmente occupate dagli uomini con politiche che ne assicurino pari opportunità. Il sistema educativo è infatti parte essenziale dell'emancipazione, per la promozione sociale e professionale delle donne. Le difficoltà incontrate dalle lavoratrici per quanto concerne l'accesso all'occupazione sono dovute in gran parte ad un minore accesso alla formazione professionale.

Varie sono di conseguenza le misure che potrebbero essere attivate per migliorare la qualità della formazione riferita alle lavoratrici (Battistoni, 1995). Innanzitutto si può pensare all'attivazione di strumenti di monitoraggio comuni da parte delle diverse strutture di assistenza tecnica, nazionali e locali, per individuare punti di forza e di debolezza delle varie iniziative finanziate a livello europeo e rivolte ad una utenza femminile.

Potrebbero in questo senso essere messe a punto metodologie e tecniche di valutazione comuni a livello europeo delle attività di formazione al femminile, per valutare efficacia ed efficienza non solo in base ai risultati occupazionali, ma tenendo conto dell'effettivo apprendimento dell'utenza. Ciò sarà possibile rafforzando il ruolo del gruppo di coordinamento comunitario sulla formazione femminile, giungendo in ipotesi all'attivazione di un Osservatorio comunitario delle iniziative formative femminili finalizzato allo sviluppo di attività nazionali di monitoraggio e di analisi di impatto dei diversi sistemi formativi. Fra l'altro occorrerà considerare l'opportunità di realizzare un Libro Bianco sulla formazione femminile per lanciare un progetto di finanziamento di un fondo comunitario di formazione continua femminile.

---

#### 8. Qualità del processo e del prodotto formativo: la certificazione.

---

Si può affermare in termini generali che la formazione di qualità è quella che massimizza il raggiungimento degli obiettivi esplicitati dalla molteplicità dei soggetti interessati (Del Santo, Forlani, 1995). Tali obiettivi possono essere riferiti (in modo non alternativo) all'*output* (o prodotto) della formazione, ed al processo di produzione della formazione (cioè alla produzione formativa). Più precisamente è possibile valutare una singola azione od un sistema formativo analizzando la qualità dell'*output* dell'azione, della struttura o del sistema stesso. Ed in ogni caso gli obiettivi possono essere obiettivi occupazionali, di apprendimento (di conoscenze, capacità, ecc.), formativi, di soddisfazione, di costo. Questa valutazione rispetto a parametri di riferimento prefissati potrebbe sfociare in un'opera di certificazione, cioè di verifica rispetto a *standards*.

Una valutazione complementare rispetto a quella appena delineata è costituita dalla verifica della qualità del processo di produzione formativa. Essa a sua volta può essere distinta in due aspetti: la qualità potenziale e quella effettiva. La prima fa riferimento all'esistenza di una serie di precondizioni che nell'ambito di un sistema, o di una struttura o di una singola azione, possono favorire la qualità della formazione. La seconda verifica invece, in itinere o *ex-post*, se l'effettivo svolgimento delle attività formative avviene o è avvenuto nel rispetto di una serie di condizioni ritenute necessarie per garantire la qualità delle azioni, delle strutture o dei sistemi.

Anche l'analisi valutativa centrata sul processo richiede la preliminare esplicitazione delle



**Formazione e qualità**

Marco Biagi

caratteristiche individuate in anticipo come garanzie o, quantomeno, come indicatori della qualità. Ad esempio, a proposito delle risorse umane impegnate come docenti nelle azioni o nelle strutture si possono identificare requisiti come il titolo di studio, la frequenza di iniziative di aggiornamento, l'esperienza aziendale precedente all'attività di insegnamento, l'anzianità professionale in campo formativo, ed infine le pubblicazioni.

La scelta delle aree di analisi da attivare nelle varie occasioni valutative dovrebbe tener conto almeno dei seguenti quattro elementi. Innanzitutto della dimensione temporale: la valutazione può essere effettuata prima, durante o dopo l'azione formativa o l'attività della struttura formativa. In secondo luogo del soggetto dalla cui prospettiva si effettua la valutazione: quella degli utenti, del personale docente, delle strutture formative globalmente intese, delle istituzioni o dei datori di lavoro. In terzo luogo del livello di analisi: dalla singola azione formativa, alla tipologia formativa (di base, ecc.), da una struttura formativa al sistema formativo nel suo complesso (in ambito nazionale, regionale, locale, ecc.).

Infine c'è da considerare la già richiamata opzione per l'attenzione al prodotto ovvero al processo, a seconda degli aspetti da analizzare, così sommariamente schematizzabili: gli apprendimenti, gli esiti occupazionali, la soddisfazione, i comportamenti sul lavoro, i contenuti e le metodologie, le strutture e le attrezzature impiegate, le risorse umane utilizzate, i processi decisionali e operativi, la capacità programmatoria, l'impiego delle risorse finanziarie.

---

**9. I livelli della valutazione.**

---

Da quanto fin qui esposto sembra discendere che la valutazione della formazione non possa semplicemente risolversi nella "customer satisfaction". Infatti la valutazione persegue due scopi ben distinti. In primo luogo essa deve essere utilizzata per valutare l'efficacia della formazione, intesa come capacità di raggiungimento dei risultati finali e di misurazione degli effetti globali ottenuti.

Inoltre essa può e deve essere usata come aiuto alla formazione stessa. Questa distinzione è importante in quanto la prima utilizzazione pratica della valutazione è normalmente quella di migliorare il processo di formazione scoprendo quali processi abbiano avuto successo nel raggiungimento degli obiettivi. Occorre a tal proposito la massima cautela, in quanto molti formatori pretendono di ottenere informazioni completamente oggettive sui risultati del progetto formativo. In realtà questo processo di misurazione e quindi di valutazione riproduce esattamente la natura delle situazioni reali.

La precedente osservazione conduce al secondo e forse meno dibattuto scopo della valutazione, quello della misura degli effetti della formazione. Poiché, come si è detto più sopra, la valutazione degli effetti globali della formazione può essere usata come aiuto alla formazione stessa, la valutazione dei suoi effetti è al di là di ogni evidenza un punto di forza motivazionale importante. È infatti ben noto nell'ambito della psicologia dell'apprendimento il principio secondo cui la conoscenza dei risultati facilita per se stessa il processo di apprendimento. In pratica la conoscenza dei risultati finali attesi può contribuire ad apprendere più efficacemente. Ecco perché è davvero rilevante definire subito i risultati globali attesi dal processo formativo.

I procedimenti necessari per valutare il risultato di un programma formativo efficace possono essere articolati su quattro livelli. Il primo è quello delle reazioni immediate. Si tratta cioè della reazione dei destinatari della formazione (es. osservazioni circa il metodo di presentazione dei contenuti, sull'interesse dell'argomento trattato e sua utilità, il coinvolgimento emotivo sviluppato, la partecipazione attiva determinatasi, ecc.). Valutare questo livello comporta una serie di possibili azioni. Certo una valutazione soggettiva a breve termine (definibile "a caldo") delle reazioni immediate dei destinatari dell'intervento, ma anche l'individuazione di quelle parti o argomenti che necessitano di modifiche che si possono apportare durante l'erogazione stessa dell'intervento formativo.

Il secondo è il livello di apprendimento cognitivo inteso quale acquisizione di conoscenze, abilità ed atteggiamenti nei confronti dell'argomento oggetto dell'intervento di formazione. La valutazione tende ad accertare in questo caso l'incremento dettagliato delle conoscenze e dei comportamenti finali. Tale verifica viene per lo più effettuata attraverso esercitazioni, prove o sistemi di test a fini cognitivi. Ha certamente vantaggi pratici, consentendo ad esempio al formatore di identificare i prerequisiti formativi propedeutici. Anche i destinatari sono aiutati dalla conoscenza dei risultati di apprendimento ottenuti, risultati che li aiutano ad identificare ulteriormente la propria area di bisogni cognitivi. Non c'è bisogno di dire che

questo tipo di valutazione ha limiti molto evidenti: la sola misura dell'aumento di conoscenze cognitive è insufficiente. Essa non verifica infatti la capacità reale di utilizzare concretamente la nuove conoscenze acquisite.

Il terzo è il livello del comportamento finale, cioè la valutazione del comportamento sul lavoro. Si tratta di una tecnica molto più complessa, anche perché implica una valutazione comportamentale effettuata sulle precedenti e sulle successive prestazioni lavorative, ovviamente rispetto all'intervento formativo. In termini di azioni essa può essere realizzata per mezzo di osservazioni dirette del formatore o del valutatore attraverso il suo coinvolgimento in situazioni lavorative reali (osservazioni statistiche campionate, interviste mirate, verifica degli atteggiamenti e comportamenti in *field*). Si tratta di un livello valutativo essenziale, in quanto può indicare se il progetto formativo in generale ed il programma attuativo specifico di trasferimento dei contenuti siano stati validi.

Il quarto è il livello di funzionalità in termini di efficienza e costi/benefici. Si tratta di una ulteriore forma di cambiamento che riguarda il funzionamento reale di una parte dell'impresa. La valutazione del livello funzionale si pone l'obiettivo di misurare gli effetti globali, in termini di produttività, redditività o efficienza. Ogni indice di funzionamento aziendale che sia correlato agli obiettivi della formazione può e deve essere utilizzato. La maggiore difficoltà a questo livello è quella di determinare in che misura i cambiamenti globali osservati siano il risultato diretto o indiretto del processo di formazione piuttosto che di altri fattori complessi ed interagenti tra loro.

In ogni caso la valutazione della qualità della formazione non sembra poter prescindere dall'uso combinato di una varietà di indicatori, assai ampia a seconda dei contesti nazionali, locali e settoriali. Fra essi conviene ricordare almeno quelli più ricorrentemente menzionati: la flessibilità dell'intervento formativo, la sensibilità al mercato del lavoro, il numero chiuso, il tempo pieno, l'ampio ricorso a docenti non istituzionali con lunga esperienza formativa, l'esistenza di un sistema modulare di certificazione dei titoli, il coinvolgimento in forma di *joint venture* degli organismi potenziali futuri datori di lavoro, la didattica basata sul *problem solving*, la transnazionalità.

---

#### 10. L'intervento comunitario sulla qualità certificata della formazione: tecniche e strumenti.

---

Il più volte menzionato Libro Bianco sull'educazione e formazione (Commissione, 1995a) propone un duplice ordine di azioni conseguente all'analisi richiamata anche in questa sede. Esso suggerisce da un lato di misurare l'investimento in educazione e formazione, mentre dall'altro sostiene la necessità comunque di promuovere l'investimento in risorse umane. La prima proposta è in sintesi quella della qualità della formazione. Non si può non convenire a riguardo con l'esigenza di dare piena attuazione agli stessi artt. 126 e 127 del Trattato. In tali disposti è infatti rinvenibile il progetto della Comunità di contribuire allo sviluppo di una educazione di qualità, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione. Un progetto da realizzare in omaggio al principio di sussidiarietà, quindi escludendo ogni armonizzazione di leggi e regolamenti degli stessi Stati membri.

In quest'ottica si potrebbero innanzitutto identificare le linee di azione per la promozione e l'adozione di una raccomandazione comunitaria (o, meglio, di una direttiva) sulla trasparenza delle certificazioni, al fine di individuare quali elementi debbano necessariamente comparire in un *curriculum vitae* affinché il percorso di apprendimento sia esplicitato e chiaramente riconoscibile. Tale soluzione dovrebbe non soltanto consentire la leggibilità ed utilizzabilità del documento in un contesto di mobilità europea. Essa dovrebbe anche agire a tutela stessa dei "consumatori dei servizi formativi" perché essi possano disporre di chiari elementi di informazione e di orientamento per effettuare le proprie scelte.

Naturalmente in materia si potrà trarre vantaggio dall'esperienza del CEDEFOP, individuando poi un quadro di riferimento comprensivo di indicatori di qualità che consentano ad un sistema di organismi indipendenti di valutazione (istituiti a livello dei singoli Stati membri) di attuare l'indispensabile sistema certificativo che qualifichi meglio la spesa in formazione nei termini delineati nel corso di queste osservazioni.

La seconda proposta, del pari avanzata dal Libro Bianco (Commissione, 1995a), è in sostanza quella della formazione per la qualità. Si tratta cioè di individuare le modalità con cui promuovere l'investimento formativo nel miglioramento della qualità delle risorse umane, al fine di realizzare l'eccellenza nella *humanware technology*. Stimolare l'investimento in risorse umane è possibile identificando le diverse modalità di trattamento fiscale

**Formazione e qualità**

Marco Biagi

e contabile delle spese di formazione delle imprese e dei singoli, individuando soluzioni tecniche che con modalità differenziate consentano di inquadrare le spese di formazione come investimento, sia per le imprese, sia per i singoli.

Soluzioni di tipo promozionale che comprendono incentivi tanto di natura fiscale (deduzioni, ecc.), quanto di tipo finanziario (prestiti, ecc.) o contributivo (es. alleggerimento degli oneri sociali per le imprese impegnate in attività formative). Si tratta di soluzioni che hanno un minor impatto sui bilanci pubblici rispetto al finanziamento diretto di attività formative, sempre che tali agevolazioni (fiscali, finanziarie, contributive) siano collegate a spese in formazione adeguatamente certificate nei termini precedentemente delineati.

---

**11. Flessibilità e formazione orientata alla qualità.**

---

Occorre nella stessa logica tener presente nuove modalità di organizzazione del tempo di lavoro e di formazione (superando la distinzione tra lavoro effettivo ed attività di formazione professionale), nella crescente diffusione di forme di attività lavorativa che non sono inquadrabili nella tradizionale tipologia giuridica dei contratti di lavoro subordinato.

Di particolare interesse a riguardo è la proposta della Commissione Boissonnat del *contract d'activité*, schema nel quale si cerca di promuovere un ravvicinamento della condizione di lavoratore dipendente ed autonomo anche per incoraggiare iniziative di creazione di impresa (Priestley, 1995, p. 955). L'idea è quella di stabilire un rapporto contrattuale fra i soggetti interessati (o loro rappresentanti), da un lato, e, dall'altro, un collettivo di responsabili economici e sociali composto da una pluralità di imprenditori, ma anche da attori pubblici o privati che assumano responsabilità economiche, finanziarie o sociali relativamente a certi aspetti del contratto, fra cui di tutto rilievo è il momento formativo.

Si tratta in altri termini di rendere compatibile una gestione flessibile dell'occupazione con la costruzione di un itinerario professionale che alterni diverse forme di attività (lavoro subordinato, autonomo e formazione). Non è (ancora) il superamento del rapporto di lavoro subordinato a durata indeterminata, archetipo tuttavia in declino e comunque non sempre compatibile con una formazione di qualità. Si è tuttavia in presenza, secondo tale prospettiva, di un consistente allargamento dell'oggetto dedotto contrattualmente, individuato in varie forme di attività utili all'organizzazione produttiva.

Flessibilità dell'occupazione e qualità del capitale umano sono termini non sempre conciliabili con facilità. Una forza lavoro più insicura o precaria rischia infatti di essere meno preparata professionalmente e quindi caratterizzata da una produttività inferiore. È verosimile a tal proposito che gli imprenditori siano meno incentivati ad investire in formazione, tenuto conto della supposta brevità del rapporto di lavoro.

Fra l'altro uno dei problemi meno discussi (ma non per questo di inferiore rilevanza) nello studio delle tecniche di incentivazione all'investimento in formazione è proprio quello della tutela del datore di lavoro contro il rischio di dimissioni che provocherebbero un ingiusto impoverimento del patrimonio di risorse umane realizzato mediante l'investimento formativo. Al punto che viene avanzata la proposta di esplorare la possibilità di un risarcimento (almeno parziale) delle spese sostenute dall'imprenditore nel caso in cui il dipendente si dimetta entro un certo arco di tempo dopo l'effettuazione dell'ultimo modulo formativo.

Certo è che in molti casi si determina un circolo vizioso: i dipendenti su cui non si investe in termini di formazione dimostrano un inferiore impegno e lealtà nei confronti dell'imprenditore, meno stimolato a spendere nella loro educazione, e quindi si incentiva il fenomeno del *job hopping*, talvolta esasperandolo.

Sarà proprio compito precipuo di una formazione orientata alla qualità quello di riconciliare le ragioni della flessibilità e della lealtà, dell'efficienza e della fiducia, in un disegno educativo che eviti la frammentazione del capitale umano a seconda delle condizioni di sicurezza del proprio impiego o di altri fattori (es. il lavoro femminile). Anche perché è proprio l'elemento fiduciario/partecipativo (che la formazione può rafforzare nel rapporto fra impresa e dipendenti) a rappresentare uno dei vantaggi competitivi maggiormente accreditati nel quadro della gestione delle risorse umane.

Già il Rapporto Delors (Commissione delle Comunità Europee, 1993) suggeriva la generalizzazione negli Stati membri di sistemi polivalenti di "crediti alla formazione" (o "assegni-formazione"), cioè di capitali assegnati specialmente ai giovani e spendibili in condizioni flessibili nel corso della loro vita attiva per l'acquisizione di nuove conoscenze e per l'adeguamento delle competenze, fino alla previsione (legale o contrattuale) di un diritto a congedi di formazione sostenuti con un contributo pubblico. L'impostazione di un sistema

formativo secondo la logica dei “crediti” comporta una “capitalizzazione” che deve essere gestita in vista del raggiungimento di traguardi certificati.

**Formazione e qualità**  
Marco Biagi

## 12. Dialogo sociale per una formazione di qualità.

È opportuno che un impianto impostato sulla logica dei crediti formativi trovi il modo di agganciarsi ai sistemi di contrattazione collettiva. Una soluzione accolta fin dal 1990 nel Parere comune dalle parti sociali (Commissione delle Comunità Europee, 1991) che, proprio ad iniziare da questa materia, potrebbero considerare utile realizzare intese contrattuali nel quadro del dialogo sociale che possano poi essere recepite dal Consiglio con una direttiva od altro strumento di intervento comunitario.

Infatti più che pensare ad una generalizzazione di una “tassa di formazione”, prevedendo l’obbligatorietà di un investimento minimo dell’impresa in formazione (destinandolo altrimenti al prelievo fiscale ordinario), pare conveniente che le parti sociali concordino un sistema di incentivi su base consensuale, in omaggio alla *co-makership* che informa tutta la più avanzata tipologia formativa *tailor-made* orientata al cliente.

Ma più in generale l’impegno delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali su scala comunitaria potrebbe proprio essere quello di negoziare un’intesa che costituisca il presupposto per un intervento comunitario sui temi richiamati nel corso di queste note. Sul presupposto che una maggiore qualificazione di qualità dell’investimento in formazione nella valorizzazione del capitale immateriale costituito dalle risorse umane è la soluzione più convincente per aumentare la competitività globale del sistema economico comunitario, sviluppando nel contempo l’occupazione e permettendo di preservare le conquiste sociali.

## Bibliografia

**Battistoni** (1995), *Possibili linee di intervento per la formazione al femminile*, Roma, paper ISFOL.

**Biagi** (1993), *Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità*, in questa rivista n. 1.

Commissione delle Comunità Europee (1991), *Dialogo sociale europeo. I pareri comuni*, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità Europee (1993), *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro bianco, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Libro bianco sull’educazione e la formazione, Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva*, COM (95) 590 final.

Commissione delle Comunità Europee (1995b), *La strategia europea per l’occupazione: progressi recenti e prospettive*, COM (95) 465 def.

Consiglio (1993), *Raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993 sull’accesso alla formazione professionale permanente, 93/404/CEE*, in GUCE 23.7.93, N. L 181/38.

Commissariat général du Plan (1995), *Le travail dans vingt ans, rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat*, La Documentation française, Editions Odile Jacob.

**Del Santo, Forlani** (1995), *I risultati dell’indagine Istat sulla formazione continua nelle imprese*, Relazione presentata al convegno promosso dal Consiglio Nazionale delle Ricerche e dall’Istituto di Studi sulla Ricerca e Documentazione Scientifica (ISRDS), Roma 30 ottobre 1995.

**Priestley** (1995), *A propos du “contrat d’activité” proposé par le rapport Boissonnat*, in DS, n. 12.

**Vistarini** (1995), *I paradigmi innovativi del sistema formativo italiano per “raguardare” l’Europa*, in IS, luglio-agosto.

# L'accesso alla pensione di vecchiaia "unificata"

*Gian Guido Balandi (\*)*

Sommario

1. Il quadro normativo. 2. Le innovazioni e il loro quadro sistematico. 3. Cenni alla normativa transitoria. 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Il quadro normativo.

La prestazione di vecchiaia "unificata" costituisce una delle principali innovazioni introdotte dalla legge di riforma, n. 335 dell'8 agosto 1995. Per la precisione, secondo l'esplicita previsione del c. 19 dell'art. 1 «per i lavoratori i cui trattamenti pensionistici sono liquidati esclusivamente secondo il sistema contributivo, le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata, di anzianità sono sostituite da un'unica prestazione denominata "pensione di vecchiaia"».

All'unificazione sul piano dell'istituto corrisponde — come è verosimile — quella sui requisiti di accesso. Anche seguendo l'ordine espositivo del c. 20 dell'art. 1, si possono elencare:

- risoluzione del rapporto di lavoro;
- compimento del cinquantasettesimo anno di età;
- versamento e accreditamento di cinque anni di contribuzione effettiva;
- importo della pensione non inferiore a 1.2 volte l'importo dell'assegno sociale.

Due di questi requisiti sono poi delimitati o corretti dalle seguenti previsioni: si prescinde dal requisito dell'età:

- al raggiungimento dell'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni.

Si prescinde dal requisito dell'importo:

- al compimento del sessantacinquesimo anno.

Queste disposizioni si combinano con quelle relative alle modalità di calcolo, che ricordo brevemente: l'importo della pensione individuale è ottenuto a partire da un "montante individuale" che è il risultato della somma dei versamenti contributivi rivalutati di tutta la vita attiva. Il montante individuale è poi moltiplicato per diversi coefficienti di trasformazione, contenuti nel c. 6 dell'art. 1, rapportati alla età anagrafica del soggetto, variabili tra il 4.720% (corrispondenti ai 57 anni) e il 6.136% (corrispondenti ai 65 anni). Da qui si ricava un primo importante carattere per l'analisi che qui si conduce: l'accesso alla pensione è consentito in un arco di nove anni, dai 57 ai 65.

Mentre il limite superiore appare invalicabile — salve le diverse più alte età previste da ordinamenti particolari — il limite inferiore è soggetto a diminuzioni in riferimento a queste, appena enunciate, e ad altre regole. Si tratta in particolare del requisito dei 40 anni di contribuzione che, come abbiamo visto supra, consente di prescindere dal requisito dell'età anagrafica. Questa disposizione — che qualcuno vede come un mantenimento anche nel

note

(\*) Relazione svolta al convegno Paradigma *Le nuove regole della previdenza obbligatoria*, Milano, 13-14 febbraio 1996. Saggio destinato agli Studi in onore di Koichiro Yamaguchi di imminente pubblicazione per i tipi di Giuffrè a cura di Mario Biagi e Yasuo Suwa.



**L'accesso alla pensione di vecchiaia unificata**  
Gian Guido Balandi

nuovo ordinamento di una sorta di “pensione di anzianità” altrimenti espressamente negata — potrebbe portare, teoricamente almeno, il limite a 55 anni (15 anni come limite di ammissione al lavoro + 40). In verità, considerata la regola che attribuisce un valore incrementato del 50% agli anni di lavoro da minore e considerato che questi possono essere al massimo 3 quindi = 4.5, i restanti 35.5 portano l'età minima a 53.5 (18 + 35.5), quindi uno sconto di circa tre anni rispetto al minimo di età generalmente previsto. Si tratta di uno sconto abbastanza modesto; inoltre, un futuro aumento della scolarità obbligatoria — del che si discute inutilmente da anni — ridurrebbe ulteriormente questo “sconto”.

Risulta così tratteggiato il sistema di accesso al pensionamento quale risulterà “a regime”, cioè tra alcuni lustri, quando si sarà completamente esaurita la lunga fase transitoria. L'elemento più significativo di questo nuovo regime è costituito dalla scomparsa dell'età pensionabile, come conosciuta da quasi un secolo a questa parte, per lasciare posto in modo organico e sistematicamente — abbastanza — compiuto ad un arco temporale, che nelle modalità estreme supera il decennio, durante il quale è possibile ritirarsi dal lavoro.

Questa modifica corrisponde ad una esigenza sociale da tempo avvertita: in particolare il venir meno — o l'attenuarsi — dell'aspettativa pensionistica come liberazione da un lavoro pesante e ostile da perfezionare in un unico catastrofico momento, prefissato sostanzialmente fin dall'inizio — o quasi — della vita attiva. La realtà di un lavoro pesante ed ostile certamente continua ad esistere e merita il massimo di attenzione e di disponibilità alla tutela — come nelle previsioni riferite ai lavori usuranti contenute nei cc. 34-37 dell'art. 1 che interviene a modifica e completamento dell'art. 3 del d. lgs. 11 agosto 1993, n. 374 —, tuttavia non può più essere assunta come paradigma dell'assetto normativo, nel quale invece opportunamente si afferma un maggior grado di libertà del cittadino lavoratore nello scegliere le modalità del proprio pensionamento.

Detto questo del modello in termini astratti, constatata cioè la libertà di ritirarsi dalla vita attiva tra i 57 — in alcuni casi qualcosa di meno — ed i 65 anni, resta che il legislatore riformista ha fornito la futura autorità di governo della capacità di modulare il calcolo dei trattamenti in modo da orientare le scelte dei cittadini in termini reputati coerenti con le esigenze economiche generali. Così, al momento, il meccanismo degli incentivi e delle penalizzazioni racchiuso nei coefficienti di trasformazione orienta verso il pensionamento a 62 anni. La previsione del c. 11, art. 1, sulla rideterminazione decennale dei coefficienti di trasformazione adempie proprio a questa finalità di “controllo” pubblico sugli andamenti macroeconomici consentendo al governo, con l'assunzione di responsabilità politica davanti al Parlamento e alle parti sociali, di innalzare o abbassare l'età ottimale di pensionamento senza intaccare la libertà del cittadino. Più precisamente, la norma in questione assume a punto di riferimento delle proposte di modifica “le rilevazioni demografiche” nonché “l'andamento effettivo del tasso di variazione del Pil di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale”, nel quadro evidentemente dei principi generali stabiliti nell'art. 1 della legge di riforma, in particolare “la stabilizzazione della spesa pensionistica nel rapporto con il prodotto interno lordo e lo sviluppo del sistema previdenziale medesimo”.

Il problema che potrà porsi — sia detto marginalmente rispetto al tema qui centrale ma non per questo sottovalutandone l'importanza di principio — sarà quello della disparità di trattamento che potrà realizzarsi tra generazioni pensionate prima o dopo tali mutamenti, siano essi *in melius* o *in peius* per i beneficiari. A questo proposito si può aprire il capitolo della consistenza e qualità delle aspettative individuali. Il sistema riformato può essere giudicato contraddittorio: l'accantonamento individuale annuale consente il sorgere di aspettative che la variazione decennale può modificare. Quello che è invece acquisito — e non sembra poco dal punto di vista della giustizia distributiva — è la parità di trattamento tra lavoratori appartenenti alla stessa generazione. Oggi questa parità manca: nel sistema precedente alla riforma — e ancora a lungo vigente nella transizione —, il calcolo del trattamento è basato sulla retribuzione del periodo finale della carriera e la durata complessiva di questa, ed è sostanzialmente indifferente all'andamento della carriera stessa nel periodo precedente quello la cui retribuzione costituisce base di calcolo. Presupposto del sistema, messo a punto alla fine degli anni '60 con la legge n. 153 del 1969, è stata la netta prevalenza quantitativa di carriere omogenee in leggera costante ascesa durante tutta la vita professionale. Solo in questo presupposto di fatto risiedeva la garanzia che soggetti con analoga parte finale della vita attiva — e quindi destinatari di un trattamento paragonabile — provenissero da una carriera ugualmente comparabile. Con l'attenuarsi di questa omogeneità sociale, il meccanismo della legislazione precedente poteva essere fonte di consistenti differenze di trattamento, sia nel senso di erogazioni differenziate dopo carriere

omogenee nel complesso ma non nella fase finale o viceversa di erogazioni paragonabili per carriere eterogenee salvo che — appunto — nella parte finale.

Alla variabilità del momento nel quale accedere individualmente al pensionamento si affiancano poi altri elementi che completano il quadro della flessibilità nell'accesso alla prestazione pensionistica.

Il requisito minimo di contribuzione di cinque anni è apprezzabile in questo quadro, anche se la sua principale "linea di coerenza" è da rintracciare nella trasformazione del metodo di calcolo da retributivo a contributivo. Il sostegno alla flessibilità consiste principalmente nell'agevolare la libertà di scelta nel senso che più consistente è il requisito richiesto più potrebbe risultare difficoltoso il suo conseguimento, comprimendosi verso l'alto la fascia di età utilizzabile. Un requisito di cinque anni non presenta certo problemi di questo tipo. Esso deve comunque essere combinato con l'altro requisito previsto al c. 20 e già ricordato sopra: il limite minimo all'ammontare del trattamento che non può essere inferiore a 1.2 volte l'assegno sociale.

Questo requisito, la cui *ratio* è facilmente attingibile nell'evitare l'erogazione dei trattamenti tanto bassi da esporre il beneficiario al rischio di cadere in breve sotto la soglia minima che comporta l'intervento assistenziale, costituisce evidentemente un contenuto fattore di rigidità, inoperante però per la gran parte dei pensionandi che possono vantare records contributivi relativamente elevati. Il trattamento assistenziale in questione è costituito appunto dall'"assegno sociale" di cui all'art. 3, cc. 6 e 7, che sostituisce dal 1996 la pensione sociale e che è pari per l'anno in corso a lire 6 milioni 240 mila.

Il quadro dunque che complessivamente si compone è caratterizzato da un consistente tasso di flessibilità — rappresentata dall'arco temporale sul quale è possibile lasciare l'attività — solo moderatamente contenuta dai requisiti minimi imposti dalla legge. Beninteso questo è il quadro legale: gli esiti economici potrebbero giungere a contraddirlo. Ciò potrebbe succedere nel caso che le modalità di calcolo dessero luogo a prestazioni talmente basse da obbligare tutti o quasi i pensionandi a rinviare fino al limite estremo l'uscita dal lavoro. Per ora non mi pare di dover registrare preoccupazioni in questa direzione. Vorrei inoltre far notare, in conclusione di questa prima parte, come la normativa riformata — e soprattutto quella transitoria — impongano nella pratica di distinguere tra momento del conseguimento del diritto e momento in cui è possibile percepire il trattamento pensionistico, normalmente successivo di alcune settimane. Si tratta evidentemente di una separazione intesa a razionalizzare i flussi di spesa.

---

## 2. Le innovazioni e il loro quadro sistematico.

---

Se quello appena disegnato è il quadro del nuovo ordinamento pensionistico, dall'angolo di visuale dell'elasticità nelle modalità di accesso, i cambiamenti rispetto al sistema precedente sono assai facilmente percepibili. Il primo, già ricordato in apertura, consiste nel passaggio dall'età pensionabile concentrata quasi in un sol giorno al quasi decennio nel quale può essere esercitata la scelta di cessare l'attività. Gli altri riguardano: il ben più consistente requisito contributivo minimo, di quindici anni fino alla riforma Amato del 1992 e poi in crescita fino ai 20 anni, mi riferisco evidentemente a quanto previsto dall'art. 2 del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 503; la previsione dell'integrazione al minimo per i trattamenti che "a calcolo" si collocassero al di sotto del limite reputato accettabile dall'ordinamento.

Il valore sistematico di queste innovazioni può essere compiutamente apprezzato nel quadro complessivo del passaggio da un ordinamento a calcolo retributivo a uno contributivo. Lo snodo essenziale di questo passaggio verso la flessibilità in uscita consiste nel rapportare la prestazione previdenziale a due diversi criteri di meritevolezza, ovvero due diversi parametri di misura.

Da questo punto di vista il sistema precedente poteva essere considerato "misto" nei termini seguenti. Basato sulla decisa prevalenza sociale del prototipo "classico" del lavoratore dipendente, assumeva l'occupazione stabile, con carriera in costante leggera ascesa come tratti dominanti e poteva affidare la selezione di merito ad un criterio presuntivo basato su tre elementi: l'età, la consistenza in termini di durata dei requisiti assicurativo e contributivo, il valore della retribuzione nel periodo finale.

A proposito dei requisiti, è opportuno richiamare l'attenzione sulla coesistenza, nel sistema precedente la riforma, del requisito assicurativo distinto concettualmente da quello contributivo — anche se nell'attualità risultavano quantitativamente coincidenti in quindici anni. Questa distinzione segnalava proprio il rilievo dell'astratta partecipazione del soggetto

**L'accesso alla pensione  
di vecchiaia unificata**

*Gian Guido Balandi*

**L'accesso alla pensione di vecchiaia unificata**

Gian Guido Balandi

all'insieme dei cittadini inseriti nel mercato del lavoro: il requisito assicurativo misurava infatti il tempo trascorso dall'originaria iscrizione del soggetto all'assicurazione obbligatoria anche in assenza di attuali contributi, misurati invece dal requisito contributivo. Non a caso quindi questa distinzione è stata cancellata dalla riforma che considera solo il requisito contributivo.

Il combinarsi dei tre criteri sopra ricordati dava luogo all'attribuzione di una astratta meritevolezza che si traduceva in un credito pensionistico necessariamente contenuto entro un minimo ed un massimo. Il minimo — *id est* le integrazioni al minimo dei trattamenti che "a calcolo" risultassero particolarmente bassi — ed il massimo — il massimale retributivo da prendere in considerazione per il calcolo — erano proprio giustificati dalla presunzione della meritevolezza della prestazione pensionistica. Peraltro, il calcolo retributivo, in origine basato su un parametro caratteri di astrattezza — la media dei tre migliori anni degli ultimi dieci — si era poi progressivamente allontanata da quel carattere, prima prevedendo la media degli ultimi cinque anni, poi degli ultimi dieci, nella prospettiva di allungarsi a tutta la vita attiva. Alla meritevolezza presunta si andava così mischiando il computo quantitativo, in parte — ma solo in parte — basato sull'effettiva partecipazione del cittadino in questione al sistema economico.

In un ordinamento "misto" di questo tipo lo spazio per una elasticità che riflettesse le propensioni individuali era necessariamente ristretto dalla contraria esigenza di garantire i termini della presunzione, nel senso di cercare di far coincidere quanto più possibile la meritevolezza presunta con l'effettiva partecipazione al sistema economico.

Per dirla in altri termini: la tutela dal bisogno e la tutela del reddito si mescolavano in termini che, inizialmente forse virtuosi o quanto meno progettati come tali, avevano da tempo perso la capacità di mantenere in efficienza il sistema, soprattutto a fronte di mutamenti sociali che — a tacer d'altro — hanno eclissato il prototipo di lavoratore dipendente e hanno enormemente allungato l'aspettativa media di vita.

Il sistema riformato si basa invece sulla concreta meritevolezza del singolo cittadino, demandando ad altra parte dell'ordinamento la tutela dal bisogno: viene meno infatti l'integrazione al minimo ed il massimale è anche un massimale contributivo oltre che pensionabile. Solo in questo quadro è stato possibile, senza provocare gravi aberrazioni, lasciare spazio alla determinazione individuale del momento di uscita dal lavoro nei termini che sono stati sopra precisati.

---

**3. Cenni alla normativa transitoria.**

---

Alla relativa semplicità della normativa a regime si contrappone la più articolata complessità della normativa transitoria che si applica ai lavoratori già impiegati al 31 dicembre 1995. All'interno di questo universo esiste una distinzione tra lavoratori con una anzianità contributiva inferiore o superiore ai diciotto anni alla stessa data. Questa distinzione incide essenzialmente sul metodo di calcolo della pensione, che resta quello tradizionale — con ampliamento progressivo della base pensionabile — per gli ultradiciotto; mentre si afferma il calcolo pro quota per gli infradiciotto, con la possibilità per chi abbia al momento del pensionamento quindici anni di contribuzione di cui almeno cinque nel nuovo sistema, di optare per l'applicazione integrale del calcolo contributivo.

Quanto all'accesso alla pensione, non v'è differenza tra i due gruppi, prevedendosi un graduale innalzamento dell'età e del requisito contributivo, in sostanza applicandosi — con correttivi — quanto previsto dalle riforme operate nel 1992-93, all'epoca dei governi Amato e Ciampi. Discorso analogo — l'innalzamento dei requisiti — vale per la residue applicazione del trattamento di anzianità per i lavoratori in servizio al 31 dicembre 1995.

---

**4. Considerazioni conclusive.**

---

La flessibilità nell'accesso alla prestazione pensionistica costituisce un importante fattore di libertà. Questa è una prima riflessione che può essere proposta. Non mi pare revocabile in dubbio che consentire al cittadino lavoratore di scegliere il momento nel quale lasciare la propria attività — o la propria attività principale — costituisce un progresso rispetto ad un sistema che imponeva una data precisa per ritirarsi dal lavoro, con poche *chances* di modulare quel momento secondo le proprie esigenze, sia che queste fossero orientate nel senso di anticipare l'uscita quanto di posticiparla.

Peraltro, l'opportunità in questione da sola non basta a configurare un compiuto sistema di uscita moderna e razionale dall'attività lavorativa. Essa deve essere accompagnata da coerenti previsioni in materia di pensione e lavoro a tempo parziale e più in generale di cumuli tra prestazioni pensionistiche e redditi da lavoro; contribuzione per le attività prestate "da pensionati"; adeguamenti delle prestazioni pensionistiche ai versamenti contributivi posteriori al pensionamento; adeguamenti periodici di tutti i trattamenti pensionistici rispetto all'andamento del costo della vita. La riforma è intervenuta su tutti questi punti con previsioni che non è qui il caso di passare in rassegna, le difficoltà tuttavia non mancano, come mostra la travagliata vicenda del contributo del 10% per le attività di lavoro autonomo in settori attualmente privi di copertura previdenziale. Tra decreti rinnovati e sospensive del Tar del Lazio l'applicazione di questa opportuna misura di "universalizzazione" della posizione pensionistica è stata ancora rinviata — al momento in cui scrivo, fine febbraio 1996 —, tra l'altro per le difficoltà che propongono sia il cumulo con altre posizioni previdenziali di lavoratori in attività, sia — forse soprattutto — con le prestazioni pensionistiche già in atto. D'altra parte, è a tutti noto come l'affidamento di incarichi di lavoro autonomo dopo il pensionamento sia una pratica largamente diffusa, tra l'altro proprio con lo scopo di eludere gli oneri previdenziali.

La seconda riflessione con la quale concludere questa breve ricostruzione del nuovo — futuro — sistema di accesso flessibile al pensionamento di vecchiaia attiene ai temi generali della solidarietà e tutela dal bisogno. Non c'è dubbio che il modello al quale si ispira la riforma pensionistica del 1995 segna un allontanamento dal modello che assume come finalità la "tutela dal bisogno". Questa affermazione deve però essere rettammente intesa riferendola esclusivamente al sistema pensionistico e non all'ordinamento complessivo di sicurezza sociale, del quale quello pensionistico costituisce una sola, seppur rilevante, parte. Osservata dal punto di vista più generale, la trasformazione in corso non è necessariamente da interpretare in quel senso.

Il sistema pensionistico "misto", secondo la caratterizzazione proposta poco sopra, era chiamato ad adempiere alla doppia funzione di tutela dal bisogno ma allo stesso tempo di erogazione di "mezzi adeguati alle esigenze di vita" dei lavoratori, secondo la dizione dell'art. 38 Cost. Nel sistema riformato la tutela dal bisogno è affidata ad uno strumento diverso da un trattamento pensionistico: l'"assegno sociale" che — certo ancora gravemente insufficiente dal punto di vista quantitativo — è ora regolato all'art. 3.6 e prevede un'erogazione universalistica ai cittadini in età pensionistica privi di reddito. La pensione viceversa, attraverso i meccanismi della solidarietà intergenerazionale e di categoria, garantisce un trattamento rapportato alla partecipazione del cittadino al sistema economico generale, misurato attraverso il calcolo retributivo riferito a tutta la vita attiva.

La funzione solidaristica universale si separa così da quella che è più diretta espressione della partecipazione alla creazione della ricchezza collettiva. D'altra parte, il sistema "misto" poteva reggere in condizioni di omogeneità sociale che sono largamente tramontate e il nuovo sistema è ancora — anche al di là della fase transitoria — incompleto. Oltre alla insufficienza quantitativa, appena lamentata, dell'assegno sociale, è ancora incompleta la copertura pensionistica di tutta la popolazione attiva nonchè il raccordo tra le varie posizioni dei lavoratori dipendenti, autonomi e libero professionali. Se il primo ed il secondo aspetto saranno completati — ed il pregio della riforma del 1995 sta nell'indicare la via ed iniziare a percorrere i primi passi — seppure con limiti evidenti come nelle difficoltà di impostazione e realizzazione del c.d. "10%" — il sistema nel suo complesso potrà essere valutato come modernamente solidaristico.

**L'accesso alla pensione di vecchiaia unificata**  
Gian Guido Balandi

#### Bibliografia

**Balandi G.G.** (1996), *Principi e scelte normative della riforma previdenziale*, in *LD*, in corso di pubblicazione.

**Cazzola G.** (1995), *Le nuove pensioni degli italiani*, Bologna, Il Mulino.

**Cinelli M., Persiani M.** (1995), *Commentario della riforma previdenziale dalle leggi "Amato" alla finanziaria 1995*, Milano, Giuffrè.

**Lapadula B. e Patriarca S.** (1995), *La rivoluzione delle pensioni*, Roma, Ediesse.

**Lebra A.** (1996), *La pensione di anzianità dei lavoratori dipendenti e autonomi*, in *DPL*, inserto fasc. n. 5.

**Pessi R.** (a cura di) (1996), *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, Cedam.

---

# Le “ricadute” del referendum modificativo dell’art. 19 l. n. 300/70

*Raffaele De Luca Tamajo*

Sommario

**1.** Il quadro legale e contrattuale della rappresentanza sindacale in azienda. **2.** Incremento dei conflitti sulla legittimazione a negoziare e conseguenze dell’intervento giudiziale. **3.** La possibilità di scegliere tra diversi modelli di rappresentanza aziendale. **4.** Il tentativo dei sindacati non “firmatari” di accordi di fruizione attraverso le RSU dei diritti propri delle RSA. **5.** La residua rilevanza giuridica del concetto di “maggiore rappresentatività sindacale”. **6.** Dubbi sopravvenuti sulla legittimità costituzionale dell’art. 28. **7.** Compatibilità con l’esito referendario del modello contrattuale della RSU e di una sua valorizzazione *de iure condendo*.

---

## 1. Il quadro legale e contrattuale della rappresentanza sindacale in azienda.

---

Quando una modifica normativa interviene su un tessuto regolamentare caratterizzato da delicati equilibri e fitte interdipendenze interne le conseguenze che ne derivano non si esauriscono nella specifica “novità” introdotta, ma si propagano nelle direzioni più diverse e talora insospettite.

E così gli effetti della consultazione referendaria sull’art. 19 dello Statuto, lungi dal limitarsi alla mera riscrittura della norma, proiettano la loro ombra ( o la loro luce) su vari aspetti delle relazioni industriali, specie aziendali, e coinvolgono profili ulteriori del complessivo disegno promozionale del sindacato; tanto più che, diversamente dalle altre dinamiche regolamentari (di origine legale o contrattuale), quella referendaria — nella sua portata “puntorea” e nella ruvida alternativa che propone agli elettori — si dimostra inconsapevole del più generale quadro di riferimento normativo e sindacale nonché dei necessari aggiustamenti e coordinamenti prodotti o postulati dalla vicenda abrogativa.

Oggetto privilegiato della presente riflessione è, dunque, non già il nuovo testo dell’art. 19 St. lav. ed i numerosi problemi ermeneutici che esso pone, — sui quali un ricco dibattito è in corso (cfr. i contributi di Liebman, Amato, Carabelli, de Angelis, Ferrara, Ghezzi, Tosi e Pelaggi, in questa rivista, 1996, n. 1, pp. 5-60) —, quanto la rilevazione degli effetti indiretti, magari surrettizi e/o imprevedibili, prodotti dalla consultazione referendaria nei confronti delle dinamiche sindacali aziendali nonché di alcune previsioni normative diverse dall’art. 19; effetti che se non provocano vere e proprie innovazioni, quanto meno si traducono in suggestioni culturali o indirizzi di politica del diritto idonei a materializzare una nuova attitudine valutativa o interpretativa.

All’uopo occorre prendere le mosse dal rilievo che già prima della recente modifica della norma cardine del titolo III dello Statuto dei lavoratori, il quadro normativo in tema di “rappresentanza sindacale in azienda” era sufficientemente articolato e caratterizzato da regole e logiche ampiamente diversificate.

In effetti, pur prescindendo dalle indicazioni normative di matrice comunitaria, era possibile contrapporre una regolamentazione *legale* ed una *contrattuale*, ispirate a filosofie sostan-



**Referendum  
e rappresentatività  
sindacale**  
Raffaele De Luca  
Tamajo

zialmente diverse: la prima, espressione tipica del disegno promozionale originario dello Statuto dei lavoratori, imperniata su una valorizzazione della *maggior rappresentatività "presunta"* a livello confederale che per irradiazione si riversava sulle istanze sindacali nazionali ed aziendali; la seconda, formalizzata nel Protocollo del luglio '93 e nell'Accordo interconfederale del dicembre '93, protesa a delineare una diversa e concorrente forma di rappresentanza sindacale — RSU — a struttura unitaria e legittimata *su base elettiva* a livello di singola unità produttiva (sia pur con alcuni temperamenti in ordine alla titolarità del potere di indizione delle elezioni e di presentazione delle liste).

Un modello "legale", il primo, aperto al contributo giurisprudenziale in ordine alla individuazione e alla applicazione degli indici di maggiore rappresentatività; una tipica espressione dell'ordinamento intersindacale, il secondo, autoreferenziale e garantito nella sua tenuta dalla clausola di salvaguardia (punto 8 dell'Accordo del dicembre '93) con la quale le Associazioni firmatarie si impegnavano a non costituire proprie r.s.a. secondo la formula legale dell'art. 19 St. lav..

Su un simile assetto normativo impatta il referendum che, al di là delle intenzioni "storiche" dei suoi proponenti e della scarsa consapevolezza dei votanti, per un verso opera una *restrizione* dei filtri di accesso alla legislazione di sostegno, collegati ora esclusivamente alla sottoscrizione di accordi collettivi (e non più al "generoso" canone della adesione a confederazioni maggiormente rappresentative); per altro verso *ne dilata* la portata, valorizzando anche la sottoscrizione di accordi aziendali (laddove la precedente formulazione faceva riferimento ai soli accordi *nazionali e provinciali*).

---

## 2. Incremento dei conflitti sulla legittimazione a negoziare e conseguenze dell'intervento giudiziale.

---

In ordine agli effetti indotti dall'esito referendario sulle dinamiche sindacali specie endo-aziendali è agevole presumere che il rilievo conferito dal nuovo testo dell'art. 19 al canone di rappresentatività "contrattuale" incrementerà le spinte e i conflitti aventi ad oggetto la legittimazione a negoziare soprattutto (ma non solo) a livello aziendale.

Se fino a ieri la sottoscrizione di accordi sindacali, non era così essenziale per l'organizzazione sindacale, potendosi in alternativa, ed anzi in via prioritaria, conseguire i medesimi risultati premiali attraverso la confluenza, più o meno effettiva, nell'alveo di una Confederazione maggiormente rappresentativa, oggi le *chances* di radicamento organizzativo in azienda si giocano tutte sul piano della partecipazione a vicende negoziali. Non operando più i criteri selettivi allocati a livello confederale e magari la possibilità di una loro ricognizione per via giudiziale, la tensione si sposta tutta sulla capacità di "sfondare" sul piano contrattuale, trasformandosi il requisito di rappresentatività in un mero quanto preciso indicatore dei concreti rapporti di forza e della capacità di incidenza nei confronti della controparte. Come dire che per il sindacato che aspira a costituire una r.s.a. non conta più avere buoni padrini nell'ambito confederale, né buoni legali o giudici solidali disposti ad assegnare una patente di rappresentatività, quanto la capacità di imporre la propria presenza al tavolo contrattuale, anche soltanto nella sede aziendale.

Per converso si accrescono i motivi di resistenza datoriale al riconoscimento di ulteriori interlocutori negoziali. Se in precedenza la propensione alla trattativa e alla stipula di accordi aziendali con ulteriori organizzazioni sindacali poteva essere maggiore perché non comportava risvolti sul piano della istituzionalizzazione della presenza organizzata in azienda e della fruizione dei diritti sindacali, oggi lo scenario cambia e l'impresa — consapevole delle conseguenze "onerose" della propria disponibilità negoziale — sarà costretta a concludere tali accordi soltanto se indotta dal rapporto di forza in concreto esistente.

Il *maggior* interesse sindacale e la *minore* disponibilità datoriale si tradurranno pertanto in un inevitabile incremento del tasso di conflittualità a ridosso della vicenda contrattuale aziendale soprattutto da parte delle OO.SS. "minori". E questo potenziamento del conflitto aziendale ad opera di organizzazioni di base o comunque prive di coordinamento con realtà sindacali di livello nazionale potrebbe financo indurre difficoltà aggiuntive in ordine alla realizzazione degli assetti negoziali "coordinati" tra il livello nazionale e quello aziendale postulati con forza dal Protocollo del luglio '93.

La maggiore tensione sul tema della legittimazione alla stipula di accordi sindacali accentuerà ulteriormente la pressione sulla giurisprudenza da parte di sindacati desiderosi di trovare spazio al tavolo delle trattative tramite il procedimento *ex art. 28 St.*

Al riguardo c'è da chiedersi se una tale ammissione *ope iudicis*, cui segue in ipotesi la

effettiva sottoscrizione di un'intesa, possa ritenersi idonea a integrare il requisito selettivo postulato dall'attuale formulazione dell'art. 19.

Dal punto di vista della opportunità sostanziale la risposta negativa sembrerebbe scontata: se è vero che la firma del contratto collettivo si configura come sintomo di adeguata ed effettiva presenza e rappresentatività dell'organizzazione sindacale e se è vero che sovente la legittimazione per via giudiziale viene riconosciuta sulla base di fuorvianti principi "paritari" del tutto estranei alla dialettica dei rapporti collettivi, coerenza vuole che andrebbe evitata ogni equiparazione tra la sottoscrizione conquistata nell'agone negoziale e quella di fatto imposta o comunque agevolata dal riconoscimento giudiziale di un diritto a trattare.

Tuttavia la lettera dell'art. 19 non consente un distinguo del genere, tenuto altresì conto che per lo più l'ordine giudiziale si limita alla fase — pur rilevante — della trattativa e non coinvolge il momento della conclusione dell'accordo sindacale che resta pur sempre affidato alla libera determinazione della controparte datoriale, cosicché non si può affermare in via generale che l'intervento giudiziale che si limiti ad imporre la "trattativa" contraddica necessariamente la logica del nuovo art. 19.

Si può solo auspicare, allora, che la giurisprudenza diventi in futuro più consapevole degli effetti derivanti dalle pronunzie di ammissione autoritativa di singole organizzazioni alle trattative e conseguentemente assuma atteggiamenti più prudenti, evitando il ricorso a categorie paritarie tanto suggestive quanto improprie rispetto alla sostanza del fenomeno sindacale ed a quella sua caratterizzazione in termini di rapporti di forza e capacità di pressione che la nuova dizione dell'art. 19 concorre a rafforzare.

**Referendum  
e rappresentatività  
sindacale**  
Raffaele De Luca  
Tamajo

---

### 3. La possibilità di scegliere tra diversi modelli di rappresentanza aziendale.

---

Dal punto di vista formale l'esito referendario incide esclusivamente sul modello "legale" della RSA e non tocca affatto le RSU, che continuano ad esistere su un terreno autonomo e parallelo; in realtà alcune conseguenze si producono anche sul versante dell'istituto contrattuale e delle convenienze che si prospettano al riguardo della sua attivazione e diffusione.

In primo luogo è possibile rilevare una riduzione dell'interesse alla costituzione di RSU (almeno nell'attuale regolamentazione) da parte di aziende e sindacati forti: se nella vigenza della disciplina delle RSA pre-referendum sigle minori riuscivano comunque ad accedere all'area della rappresentanza aziendale tramite l'adesione più o meno reale a confederazioni sindacali, con la restrizione del filtro dell'art. 19 alle sole organizzazioni "firmatarie" l'impostazione selettiva è più rigorosa ed esclude la presenza "privilegiata" di sindacati minori; presenza che, viceversa, viene consentita dal meccanismo elettorale della RSU.

In secondo luogo conviene chiarire che il nuovo assetto normativo delineato dalla riscrittura dell'art. 19 rende ancora più evidente la possibilità già conferita alle organizzazioni sindacali minori di scegliere tra sistemi di rappresentanza alternativi, a seconda delle convenienze di volta in volta e per ciascuna riscontrate.

E così sindacati non ammessi all'arena contrattuale (a tutti i livelli) e quindi non (più) legittimati ex art. 19 cercheranno di rientrare nel gioco rappresentativo accorrendo sotto l'ombrello delle RSU, nella speranza di ritrovare a livello *elettivo aziendale* quello spazio negato dai nuovi criteri per la fruizione dei diritti sindacali. E il tentativo risulterà incentivato dopo il referendum dalla circostanza che se ieri la carenza di un ruolo "contrattuale" poteva essere supplita da una generica adesione a Confederazione maggiormente rappresentativa, oggi il più rigoroso criterio selettivo per la costituzione di RSA pone come unica alternativa lo spostamento delle *chances* sul piano delle RSU.

D'altro canto, sigle minori ammesse alla sottoscrizione di accordi collettivi, ma sconfitte alle elezioni aziendali per le RSU si sganceranno dal modello "contrattuale" della rappresentanza aziendale per costituire autonome RSA secondo lo schema legale dell'art. 19.

Gli uni e le altre, scegliendo la porta di accesso più confacente alle proprie caratteristiche, raggiungeranno in tal modo l'obiettivo di godere dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto (o alle migliori previsioni dei contratti collettivi).

---

### 4. Il tentativo dei sindacati non "firmatari" di accordi di fruire attraverso le RSU dei diritti propri delle RSA.

---

Se una simile scelta non può essere di per sé negata, stante l'alternativa concessa dalla doppia legittimazione rappresentativa — quella derivante dalla sottoscrizione di accordi per

**Referendum  
e rappresentatività  
sindacale**  
Raffaele De Luca  
Tamajo

le RSA e quella elettiva per le RSU —, tuttavia è lecito impedire che una volta prescelta la formula legale o quella contrattuale si tenti poi di fruire di benefici che il modello prescelto non attribuisce, essendo patrimonio esclusivo dell'altro modello: solo così si potrà evitare che la RSU divenga il cavallo di Troia per un ingresso surrettizio di sigle non “firmatarie” nel sistema dei diritti riconosciuti dallo Statuto dei lavoratori.

Un esempio valga per tutti: si pensi al tentativo, portato avanti da sindacati non firmatari di accordi, ma che hanno avuto accesso alla RSU per la via elettiva, di affermare un principio di indizione *in via autonoma* delle assemblee retribuite da parte di ciascuna “*componente*” della RSU.

Qui si consuma con evidenza un singolare “pattinamento”: alcune OO.SS. penetrano nel sistema a sfondo unitario delle RSU, ma poi pretendono — in assenza di specifica previsione — di fruire dei diritti sindacali come fossero, ciascuna, una autonoma RSA e secondo lo schema di titolarità autonoma previsto dall'art. 20 St. lav.; come dire fruiscono del modello “costitutivo” della RSU ma poi aspirano ai diritti (alle relative modalità di esercizio) della RSA, per la cui costituzione non hanno titolo non avendo sottoscritto accordi.

Per quanto tale pretesa trovi smentita in vari rilievi di ordine sistematico e letterale relativi alla disciplina negoziale delle RSU, essa ha tuttavia trovato accoglimento in qualche iniziale pronuncia giurisprudenziale (intervenuta peraltro prima del D.P.R. n. 312/95 di formalizzazione dell'esito referendario), che ha appunto riconosciuto ad un'organizzazione sindacale (non firmataria di accordi ma presente con membri eletti nella RSU) il diritto di indire assemblee retribuite in via autonoma e a prescindere da ogni concerto con le altre componenti della RSU (v. Pretura di Pomigliano 19.4.95).

In proposito può essere utile rilevare come un simile indirizzo giurisprudenziale appaia se non altro incoerente con la linea di tendenza espressa dall'esito referendario, volta a garantire spazi e poteri in azienda alle sole OO.SS. firmatarie di accordi e non a sindacati minori privi di tale decisivo connotato.

Questi ultimi potranno ottenere cittadinanza solo attraverso l'elezione nella RSU e saranno pertanto vincolati, in assenza di diverse previsioni contrattuali, ad un esercizio per così dire accorpato dei diritti sindacali (e in particolare dell'assemblea): ad essi, insomma, non è consentito rinnegare il modello elettivo — unitario, nel quale solo hanno rinvenuto spazio e legittimazione, per invocare la indizione autonoma dell'assemblea propria soltanto del modello legale della RSA imperniato sui requisiti (di stipulazioni di accordi) che i sindacati medesimi non posseggono.

---

##### 5. La residua rilevanza giuridica del concetto di “maggior rappresentatività sindacale”.

---

La riscrittura dell'art. 19 se incide, modificandone il profilo soggettivo, su tutte le ulteriori norme che espressamente alludono alla “RSA” (es. art. 4, comma 2, l. n. 223/91; art. 47 l. n. 428/90), ovvero alle “associazioni sindacali di cui all'art. 19” (v. art. 30 l. n. 300/70), non produce alcuna modifica delle altre previsioni legislative che utilizzano come polo di riferimento “il sindacato maggiormente rappresentativo” (ad es.: le norme che individuano i destinatari delle comunicazioni aziendali in assenza di r.s.a., le norme in tema di partecipazione ad organi collegiali della P.A., la l. 28.12.95 n. 549, art. 2 comma 25 che introduce la figura del sindacato “comparativamente più rappresentativo”). Per queste ultime il referente soggettivo di riferimento resta quello individuato sulla base dei consueti indici di rappresentatività elaborati dalla giurisprudenza (rilevanza numerica, equilibrata diffusione territoriale e categoriale, effettiva e costante attività di autotutela ecc.), considerato altresì che tale nozione va ricostruita in rigorosa contestualità con i singoli ambiti normativi che ad essa fanno riferimento e, dunque, secondo lo schema di “disaggregazione” tarato sulle finalità di volta in volta perseguite. Come dire che la fattispecie del sindacato maggiormente rappresentativo (e la sua *ratio* politica), lungi dall'aver perso ogni giuridica rilevanza, è stata soltanto espunta da uno specifico contesto normativo (sia pur quello originario ed elettivo). Semmai all'interno dei consueti indici di rilevamento una interpretazione più sensibile al contenuto precettivo del nuovo art. 19 potrà valorizzare anche la sottoscrizione di accordi sindacali applicati nell'unità produttiva, e più in generale il tendenziale spostamento all'ambito aziendale del baricentro della rappresentatività, senza, peraltro, soppiantare i consolidati criteri, che restano di massima coerenti con le finalità per le quali viene in tali norme utilizzato il concetto di sindacato maggiormente rappresentativo.

---

**6. Dubbi sopravvenienti sulla legittimità costituzionale dell'art. 28.**

---

L'esito referendario può sollecitare qualche considerazione anche sul piano della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 28 St. lav. per la parte in cui limita la legittimazione ad agire ai soli (organismi locali dei) *sindacati nazionali* che vi abbiano interesse.

In effetti, nel vigore della precedente formula dell'art. 19 l'area dei sindacati autorizzati a costituire RSA era di massima coperta dalla speciale legittimazione processuale in parola, mentre oggi la prima, così come ridisegnata dal referendum, rischia di risultare esuberante rispetto alla sfera dei soggetti (nazionali) legittimati a fruire dell'art. 28, con l'effetto che talune RSA, pur validamente costituite da organismi sindacali operanti solo in azienda, risulterebbero prive della possibilità di tutela mediante lo straordinario strumento processuale che esige il carattere "nazionale" del sindacato legittimato ad agire: con quale discrasia è agevole comprendere. Non è dunque azzardato ipotizzare un intervento della Corte costituzionale teso a sintonizzare la legittimazione attiva dell'art. 28 al disegno selettivo del nuovo art. 19.

---

**7. Compatibilità con l'esito referendario del modello contrattuale della RSU e di una sua valorizzazione *de iure condendo*.**

---

Un problema di prospettiva concerne i vincoli che l'esito referendario pone nei confronti di ulteriori interventi legislativi di riforma e coordinamento complessivo della rappresentanza sindacale aziendale, ad es. nei confronti di una normativa legale che — sulla falsariga di quanto preannunciato da Gino Giugni — mirasse a fare della RSU il baricentro esclusivo di tutta la normativa di sostegno e dunque l'unico soggetto destinatario dei "diritti sindacali". Si potrebbe infatti dubitare quanto meno della opportunità politica di un intervento volto a soppiantare integralmente — con la legalizzazione di una figura creata dalla autonomia collettiva — quel modello appena ridisegnato dalla volontà popolare espressa in occasione del referendum (parzialmente) abrogativo.

Inoltre, il dubbio circa la compatibilità dell'istituto contrattuale della RSU con il nuovo testo dell'art. 19 non sembra possa essere eluso con il semplice rilievo che tutti i soggetti legittimati a costituire la RSU sarebbero comunque abilitati a costituire la RSA sulla base della disciplina post referendaria dell'art. 19 (così Maresca, 1995, p. XV): il rilievo se è infatti condivisibile in relazione ai sindacati firmatari del CCNL, non lo è per quelli che "accettino espressamente" l'accordo interconfederale del '93 sulle RSU, non potendosi, a mio avviso, affermare che la mera adesione a tale accordo integri il requisito della sottoscrizione di contratto collettivo ai sensi del nuovo art. 19.

Tuttavia in senso contrario — e dunque in una linea di compatibilità della RSU con l'attuale contesto legislativo — sembra lecito rilevare che la consultazione sull'art. 19 ha sì inteso incidere su determinate modalità costitutive e conformative delle RSA delineate a livello legislativo, ma non ha precluso *qualsivoglia* rielaborazione (specie ad opera dell'autonomia collettiva) del sistema di rappresentanza sindacale in azienda e tanto meno ha voluto impedire *reformulazioni* di quest'ultima che siano rispettose delle direttive di fondo emergenti dall'esito referendario.

In tale ottica può ben dirsi che la previsione di un modello di rappresentanza *elettiva ed unitaria* (con ulteriore delega regolativa all'autonomia collettiva) non sembra in contrasto con la volontà popolare espressa dal referendum interessata esclusivamente a privilegiare la rappresentanza "fotografata" in concreto rispetto a quella "presunta" o "irradiata" dal livello confederale. Nel perseguimento di tale obiettivo, in effetti, il nuovo art. 19 non sembra preoccupato di imporre forme *plurime* piuttosto che *unitarie* di rappresentanza aziendale, né appare interessato a precludere ogni ipotesi di legittimazione diversa dalla sottoscrizione di contratti collettivi; ciò che gli sta a cuore è il superamento di una rappresentatività senza verifiche, più presunta che misurata, in favore di sistemi di rilevazione "empirica" della rappresentatività (tra i quali anche l'elezione sul luogo di lavoro).

Del tutto ammissibile sia sul piano della legittimità che su quello della opportunità politica sarebbe, dunque, una nuova disciplina che, rispettosa dello "specifico" principio sotteso all'esito referendario — l'abbandono del criterio della rappresentanza "presunta" in favore di forme di legittimazione "verificata" —, valorizzasse criteri (elettivi) o strutture organizzative (unitarie) diversi da quelli propri dell'art. 19, sostituendo alla rappresentatività

**Referendum  
e rappresentatività  
sindacale**  
Raffaele De Luca  
Tamajo

**Referendum  
e rappresentatività  
sindacale**  
Raffaele De Luca  
Tamajo

espressa dalla sottoscrizione di un accordo collettivo (quindi da un indicatore di tipo associativo), la rappresentanza legittimata dal consenso elettorale (quindi, da un fattore di tipo politico-istituzionale): meglio ancora coniugando l'uno e l'altro criterio.

## Bibliografia

- Ciucciovino S.** (1996), *R.s.a., r.s.u e c.a.e.: interazione ed autonomia dei modelli*, in corso di pubblicazione in *QADL*.
- Ferraro G.** (1995), *La soluzione è una legge*, in *LI*, n. 13, p. 5.
- Ichino P.** (1995), *Riflessione sulla riforma delle rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, I, 393.
- Ichino P.** (1996), *Le rappresentanze sindacali in azienda dopo il referendum*, relazione al convegno del Centro Studi di Diritto del Lavoro "Domenico Napoletano" (Milano, 24 gennaio 1996), in corso di pubblicazione.
- Inglese I.** (1995), *Sulla presunta illegittimità costituzionale del nuovo art. 19, l. n. 300/1970*, in *MGL*, 670.
- Liebman S.** (1996), *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, Relazione al convegno AISRI (Milano, 20 novembre 1995), in questa rivista, n. 1, p. 5 e ss.
- Maresca A.** (1995), *Prime osservazioni sulle nuove RSA*, in *DPL*, n. 40, inserto, p. IX.
- Maresca A.** (1996), *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo il referendum (problemi interpretativi e prime osservazioni)*, in corso di pubblicazione in *QADL*.
- Mariucci L.** (1995), *E ora, la riforma della rappresentanza*, in *LI*, n. 12, p. 11.
- Mariucci L.** (1995), *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in *DLRI*, p. 203.
- Pelaggi L.** (1995), *Agenti sindacali, protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari in tema di r.s.a. e di contributi sindacali*, in *DPL*, n. 40, inserto, p. 30.
- Pessi R.** (1995), *Le regole della rappresentanza sindacale in azienda dopo il referendum*, Relazione al seminario di Studio su "Le regole della rappresentanza sindacale dopo il referendum" (Latina, 4 dicembre 1995).
- Santoro Passarelli G.** (1995), *La nuova disciplina delle r.s.a. dopo i referendum*, in *DPL*, n. 40, inserto, p. 3.



# Le fonti della retribuzione. Spunti da una ricerca

Gaetano Zilio Grandi (\*)

Sommario

1. Premessa. 2. Una breve periodizzazione. 2.1. Dal Codice Civile alla Costituzione. 2.2. Legge e autonomia collettiva nella crisi. 2.3. Gli anni '80 e il vento della flessibilità. 3. Autonomia individuale e garantismo giudiziario. 3.1. Dall'omnicomprensività alla parità di trattamento. 3.2. Il *prius* dell'intervento giudiziario: la retribuzione come oggetto di conciliazione. 4. Il contratto collettivo come fonte primaria. 4.1. Collettivo *versus* individuale. 4.2. Sulle ipotesi di salario minimo. 5. La riforma della struttura contrattuale e retributiva e alcune parole chiave: sufficienza, correttezza, produttività, uguaglianza.

## 1. Premessa.

Nel 1901, nella sua prima edizione de "Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano", Lodovico Barassi, padre più o meno riconosciuto del diritto del lavoro (da ultimo: Castelvetti, 1994, spec. capp. V e VI), subordinava, a proposito della *determinazione della mercede*, la "sovra libertà di contrattazione" delle parti al rispetto, seppure inconscio, delle leggi economiche, ovvero della commisurazione della mercede stessa alla prestazione di lavoro; precisando subito, peraltro, che l'equilibrio tra mercede e prestazione sarebbe stato conservato "con modi pacifici (*contrattazioni*) o violenti (scioperi, boicottaggio)" (c.n.). Qualche decennio più in là, lo stesso autore riconosceva ad uno "strumento impareggiabile: l'organizzazione sindacale e corporativa", ma soprattutto ai suoi prodotti, i contratti collettivi, la determinazione quantitativa della retribuzione (Barassi, 1936, p. 284-286; v. anche Cassì, 1954, p. 37).

Pur nell'ambiguità del legislatore codicistico — che all'art. 2099 mescola ulteriormente le carte, e, quasi con lungimiranza, menziona contestualmente norme corporative, accordo tra le parti e intervento del giudice — e nel sostanziale disinteresse dei costituenti (v. § 2.1.), il tema delle fonti di determinazione della retribuzione, lungi dal riguardare semplicemente il principale obbligo del datore di lavoro (Barassi, 1936, p. 225, e l'intera recente manualistica), consente invero a tutt'oggi di ripercorrere, seppure sinteticamente, il percorso evolutivo del diritto del lavoro stesso e delle relazioni industriali nel nostro paese. In particolare, esso può riuscire a dar conto dei rapporti intercorsi tra i diversi protagonisti in materia retributiva, includendo sin d'ora tra essi il legislatore (nelle sue diverse configurazioni), la contrattazione collettiva (ai vari livelli), l'autonomia individuale e infine, *last but not least*, la giurisprudenza (ordinaria e costituzionale).

Già tale semplice elencazione, d'altro canto, non fa che richiamare il tradizionale modello di ripartizione delle competenze in materia retributiva individuato dalla dottrina (D'Antona, 1986, p. 3; Perone, 1989, p. 53). Modello che, come vedremo, ha avuto nel corso del

(\*) Il presente saggio costituisce parte di un più ampio studio monografico in corso di ultimazione.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

tempo — e, abbiamo visto, di un lungo tempo — più di un sussulto e la cui attualità può essere sin d'ora rimessa in dubbio.

L'angolo visuale delle sue fonti di determinazione, in altri termini, ci è apparsa una prima e privilegiata prospettiva di approccio (1) ad un tema, quello della retribuzione, non contraddistinto da un particolare interesse della dottrina e comunque sempre riguardato, da un lato, come oggetto di un approccio metodologico di stampo casistico, incentrato sull'analisi (critica) della giurisprudenza (Zoppoli, 1991, p. 274 ss.; Perone, 1989, pp. 35-36) ; dall'altro, come elemento calato in un contesto interdisciplinare (Zoli, 1990; Giugni, 1989), e anzi prevalentemente economico, alla stregua di un aspetto fondamentale del costo del lavoro e delle c.d. politiche dei redditi ovvero, in una prospettiva ancora più ampia, quale "pietra angolare" dello stesso stato delle relazioni sindacali.

Non si tratterà, dunque, *ex professo* in questa sede — se non nei limiti in cui serva all'impostazione seguita — di quelli che sono normalmente considerati i problemi tipici della materia, riguardanti anzitutto la qualificazione e quantificazione degli elementi retributivi (Zoli, Zilio Grandi, 1994), la perdurante rilevanza dell'art. 36 Cost. (Zoppoli, 1994b), e il discusso problema della parità di trattamento (Zoli, 1994b; sul recente "risveglio" di interesse per la materia v. sin d'ora Caruso, Zoli, Zoppoli, 1994a; Carinci, Caruso, Zoli, 1992; dopo Roccella, 1986, si possono segnalare principalmente, come trattazioni monografiche, Perone, 1989, Angiello, 1990 e Roma, 1992). Si cercherà invece di dimostrare come la prospettiva delle fonti, intese in senso ampio e funzionale (Mengoni, 1962; D'Antona, 1986) ovvero atecnico (Pizzorusso, 1990 e, più di recente, Proia, 1994), permetta un approccio maggiormente efficace ad un istituto che, per le problematiche suesposte ma soprattutto per la polifunzionalità che lo contraddistingue, si presenta "ad alta vischiosità" (Romagnoli, 1989, p. 310). L'analisi delle fonti regolative del rapporto di lavoro, e della retribuzione in particolare, può infatti consentire di superare l'abituale dicotomia tra economico e sociale, tra "l'idea dell'inevitabilità dell'antagonismo degli interessi e quella della loro necessaria pacificazione" (Romagnoli, 1995, p. 1189). Ad uno sguardo solo più attento del sistema delle fonti del diritto del lavoro non può infatti sfuggire (v. spec. i §§ 2.2. e 2.3) la precarietà dei modelli di volta in volta affermatasi e la tendenza — una volta accertata la crisi di identità tanto della legge quanto, seppure parzialmente e in via provvisoria, della contrattazione collettiva (Ferraro, 1986, p. 667 ss.) — ad una certa "individualizzazione" della retribuzione e, contestualmente, alla ricerca di modelli meno conflittuali e più partecipativi (Carinci, 1989, p. 343; Biagi, 1990b, pp. 165-166; Romagnoli, 1995, p. 1203; v. anche *infra*, § 5).

## 2. Una breve periodizzazione.

Come rilevato, il problema della determinazione della retribuzione, o più propriamente del *salario* o *mercede*, si pone sin dall'inizio del secolo (Messina, 1904, p. 57 ss., circa i concordati di tariffa, scopo precipuo dei quali era appunto la fissazione della retribuzione del lavoro) (2). A dire il vero esso riguarda, inizialmente, alcuni aspetti specifici quali l'equilibrio tra la mercede e la prestazione di lavoro (Barassi, 1901, p. 310 ss.) o, detto in altro modo, la sua corrispondenza alla quantità e qualità del lavoro e alla funzione di sostentamento (Cassì, 1954, p. 38, anche in considerazione dell'art. 36 Cost.). Ben presto, tuttavia, lo stesso

### note

(1) Altrettanto privilegiato appare il punto di osservazione dato dalla "struttura" della retribuzione, come puntualmente osservato da Mortillaro, 1984, p. 444, il quale propone infatti la tesi per la quale l'analisi della struttura retributiva (e, aggiungiamo noi, contrattuale) permette di ricostruire la logica e le caratteristiche delle relazioni fra imprese e lavoratori e delinea così uno schema delle scelte di politica sindacale compiute dalle parti sociali. D'altro canto, come avremo modo di ribadire più oltre, il sistema delle fonti di determinazione della retribuzione risulta strettamente connesso con la struttura retributiva stessa nel senso che, ciò che costituisce altresì un obiettivo di questo saggio, una razionalizzazione delle "fonti" risulta presupposto indispensabile per il riordino della "struttura", essendo i due termini, e le problematiche ad essi sottese, in qualche modo omogenei. Chiaramente sul punto Carinci, Caruso, Zoli, 1992, p. 45; Mariucci, 1988, p. 109.

(2) All'A. cit. è imputabile, tra l'altro, una nota proposta di legge (Messina, 1907) tesa a dare un riconoscimento a "quelle volontà (collettive) in una forma contrattuale — quella dei concordati di tariffe — ch'è largamente penetrata nella nostra pratica". Sul punto, cfr. Romagnoli, 1986, p. 111, per il quale la preoccupazione maggiore di Messina era quella, condivisibile e senz'altro ancora attuale, di "creare le premesse di un auto-governo delle relazioni collettive ad opera di associazioni sindacali"; il riconoscimento legale della figura del concordato costituirebbe così la "base di legittimazione di un sistema dinamico di rapporti collettivi dal quale (ciò che costituisce a nostro avviso il pregio maggiore della proposta) ci guadagnano tutti in termini di reciproca affidabilità e tutela di ragionevoli aspettative".

comincia ad assumere i connotati di una questione più ampia e con notevoli effetti pratici, non riguardabili dal semplice punto di vista del rapporto individuale di lavoro. L'individuazione delle fonti di determinazione della retribuzione si interseca invero con le più ardue questioni giuridiche attinenti a quella che sin dall'inizio viene indicata come la fonte fondamentale in materia: il contratto collettivo. Inderogabilità del contratto collettivo, efficacia soggettiva dello stesso, indisponibilità ed irriducibilità dei trattamenti collettivi conseguiti (su quest'ultimi aspetti ad oggi, v. Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 219 ss.), sono tutti problemi strettamente legati alla retribuzione e in modo particolare alle sue fonti. Ma ancor più stretto è il legame del tema qui trattato con l'evoluzione dei rapporti collettivi *lato sensu*, e dunque del sistema di relazioni industriali, anche al di fuori cioè delle questioni strettamente giuridiche: di qui l'interesse, seppure più recente, per la struttura della contrattazione collettiva, la dinamica individuale/collettivo entro e fuori dei binari tipicamente sindacali, l'affermarsi di prospettive partecipative.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

### 2.1. Dal Codice Civile alla Costituzione.

Come noto, il legislatore del codice civile non si occupa specificamente del tema in oggetto. O meglio, nel tentativo di non spezzare l'equilibrio della propria posizione — tra il diritto dei privati dello stato liberale, ove la quantificazione del salario era prerogativa dei concordati di tariffa, senza regole organiche e già con una serie di problemi giuridici che sarebbero successivamente riemersi (Mengoni, 1985, p. 247), e le previsioni del sistema corporativo, alla stregua delle quali la determinazione della retribuzione finisce per sfuggire alla semplice valutazione soggettiva delle parti e rispondere invece ad ancor più rilevanti interessi pubblici (Barassi, 1936, pp. 226-227: le “determinazioni intersindacali” raggiungerebbero così lo scopo, dato dall'interesse pubblico, di “fissare un limite al di sotto del quale le retribuzioni non possono scendere”) — il sistema codicistico si limita ad enumerare all'art. 2099 — peraltro, a nostro avviso, non tassativamente (3) — i diversi sistemi retributivi (da ultimo: Caruso, Ricci, 1994).

L'art. 2099 del codice civile, in altre parole, e con esso l'esiguo apparato di norme in materia, rispecchia le contraddizioni, invero ben più ampie, esistenti nel momento del passaggio dal sistema retributivo corporativo, a sua volta incompleto ed incompiuto (Giugni, 1956, p. 31 ss.), alla prospettiva successiva. Esso attua cioè una vera e propria operazione di *self-restraint* presupponendo evidentemente il completamento del sistema corporativo, in tal modo spiegandosi facilmente anche l'ampio rinvio fatto alle norme corporative (Pera, 1985, p. 14 e Giugni, 1985, p. 211, sulla distinzione in due fasi dell'esperienza corporativa “fermata a metà strada”). In realtà, il menzionato articolo non ha fatto che anticipare, elencandoli quelli che sarebbero divenuti i protagonisti della c.d. “questione” retributiva: contratto collettivo, accordo individuale, giudice (Persiani, 1982; per Dell'Olio, 1986, p. 463 le norme codicistiche scontano “a monte” l'esistenza di un non piccolo *corpus* di dichiarazioni della Carta del lavoro, prima fra tutte la XII<sup>a</sup> secondo cui “la determinazione del salario è sottratta a qualsiasi norma generale e affidata all'accordo delle parti nei contratti collettivi”; curiosamente quasi identica risulta un'affermazione di Persiani, 1982, p. XVII).

Maggiori certezze non sono d'altro canto apportate neppure dalla Carta costituzionale. Anzi in essa si rinvencono, in tema, solo — e come d'altro canto appare logico — affermazioni di principio, che poco o nulla aggiungono, sostanzialmente, a quanto posto dal codice civile (Mortillaro, 1984, p. 448). Questa considerazione a dir poco riduttiva delle norme costituzionali consegue ovviamente all'ottica nella quale qui ci si pone: quella, appunto, di rinvenire un qualche aggancio normativo dal quale dedurre la struttura delle fonti di determinazione della retribuzione.

Così, anche nelle disposizioni costituzionali, di cui principalmente agli artt. 36 e 37 (ma Mortillaro, 1978, p. 159, menziona altresì, quali norme che direttamente o indirettamente affrontano la “questione retributiva”, gli artt. 35, 3° c. e 38 Cost.) si può al massimo intravedere la consapevolezza dello *status quo* e la volontà di non optare “tra i diversi

note

(3) Se, in effetti, le forme retributive stabilite nell'art. 2099 fossero non tanto obbligatorie ma anche solo tassative, verrebbe aprioristicamente esclusa la possibilità di sperimentare nuovi sistemi retributivi incentivanti; così come risulterebbero *contra legem* tutte quelle ipotesi non perfettamente (ed esclusivamente) riconducibili ai sistemi a tempo, a cottimo, con partecipazione agli utili o ai prodotti, a provvigione o in natura. V. anche Angiello, 1990, p. 114 ss.; Caruso, Ricci, 1994, e, per la giurisprudenza, Caruso, Zoli, Zoppoli, 1994, vol. II, cap. II, curato da Frasca.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

ipotizzabili strumenti di determinazione dei livelli salariali”, preferendosi immaginare il successivo avvento di uno “spontaneo ordinamento e sistema delle fonti (...) competenti a regolare i (medesimi) livelli” (Scognamiglio, 1978, p. 74). Lo stesso utilizzo successivo dell’art. 36 Cost. da parte della giurisprudenza non fa d’altro canto che confermare la posizione per così dire “neutrale” delle norme costituzionali ai fini che qui interessano, rilevando semmai esse, e solo per alcune fattispecie, con riguardo alla composizione della c.d. retribuzione-parametro (Nogler, 1994, p. 386 ss., sull’indennità sostitutiva dell’indennità di mensa, la retribuzione da corrispondersi nei casi di sospensione del rapporto, nelle festività e durante le ferie).

Purtuttavia, neppure si può sostenere che il cambiamento rispetto al periodo precedente sia solo di carattere formale, come invece potrebbe desumersi da alcune accortezze della stessa dottrina (Gaeta, 1993, p. 312, in riferimento ad alcune sostituzioni terminologiche apportate da Barassi nei suoi trattati degli anni '50). A tal punto che da altra dottrina del periodo non si tarda di sottolineare come il riconoscimento costituzionale della libertà di organizzazione sindacale significhi in sostanza un recupero della forza e libertà contrattuale nella regolamentazione del trattamento retributivo inevitabilmente perdute nell’ambito del rapporto individuale di lavoro (Guidotti, 1956, p. 456; anche Mengoni, 1985, p. 312).

Più in concreto, si può al limite rilevare come l’art. 36 Cost. e in specie la sua ampia interpretazione giurisprudenziale (Treu, 1979; da ultimi: Roma, 1993, Zoppoli, 1994; Bonaretti, 1994) abbiano in realtà disvelato ciò che, *expressis verbis*, la Costituzione non aveva ritenuto di affermare, stanti l’estrema genericità del precetto (Zoppoli, 1991, p. 286; Roccella, 1986, p. 63 ss.) e le lacune lasciate da altre disposizioni, dallo stesso spesso colmate (Treu, 1979).

Allo stesso modo, circa l’art. 37 Cost., si può affermare trattarsi di una disposizione, scindibile invero in due proposizioni con riferimento al lavoro femminile e a quello dei minori (Treu, 1979; Ballestrero, 1977, p. 109 ss.), che, pur costituendo il fondamento di successivi, ed eterogenei, precetti di parificazione salariale (Perone, 1989, p. 60), svolge evidentemente una certa incidenza anche sulla struttura e sui parametri retributivi elaborati dalle fonti contrattuali (D’Antona, 1986, p. 17 ss.). Ciò che significa, presumibilmente, che anche nella norma di cui all’art. 37 Cost. può rinvenirsi un rinvio, seppure indiretto, alla competenza della fonte collettiva in materia, di particolare evidenza in tema di sistemi di classificazione (4).

Il descritto quadro di riferimento, dal quale si può ricavare un ruolo centrale, seppure non esclusivo (la dottrina sul punto è pressoché unanime: cfr. Ghera, 1981, Roccella, 1986, Perone, 1989, Treu, 1980, 1988 e 1994), della contrattazione collettiva nella determinazione della retribuzione, ha peraltro risentito nel tempo di una certa tensione tra le fonti regolatrici, nonostante sino agli anni '80 inoltrati il paradigma della “competenza negoziale” fosse ancora affermato anche in sedi ufficiali (Cnel, 1985, e già Commissione Coppo, 1978). Da quel momento — o meglio, ancor prima, sul finire del decennio precedente — la menzionata tensione si trasforma in un vero e proprio intervento delle fonti eteronome su quelle autonome, ricomprendendo nelle prime legge e giurisprudenza (Treu, 1994a, p. 4 e già 1988, p. 36 e 1980, p. 12) e nelle seconde la contrattazione, collettiva ed individuale.

**note**

(4) Sulle potenzialità discriminatorie (indirette) dell’adozione di un sistema classificatorio squilibrato verso un sesso, v. anche, nell’ampio dibattito, Barbera, 1991, Gaeta, Zoppoli, 1992, Pessi, 1994. Solo un cenno può farsi, nell’economia del lavoro, ad un’altra norma costituzionale, l’art. 38, rilevante in materia retributiva. A ben vedere tale disposizione — come ben dimostra l’evoluzione legislativa in materia di retribuzione a fini previdenziali, cui la stessa, tra l’altro, si riferisce (Persiani, 1993, p. 74 ss.), ma soprattutto gli orientamenti giurisprudenziali (ampiamente, Roma, 1993, p. 89 ss.) — rimanda prevalentemente ad una disciplina legislativa o comunque autoritativa (legge, regolamento); conforme Pizzorusso, 1990, p. 23-25, per il quale “la disciplina della materia previdenziale... (e, nel suo ambito, della retribuzione imponibile)... è interamente rimessa alle fonti tradizionali”; per Scognamiglio, 1979, p. 155, il programma d’azione delineato dall’art. 38 Cost. può conseguire effettività “solo a mezzo di norme immediatamente dispositive ed operanti”. Allo stesso modo, circa l’art. 46 Cost. (sul quale, per tutti Ghezzi, 1980; v. anche Scognamiglio, 1979 e, da ultimo, Davoli, 1990), si può senz’altro parlare di una norma interessante per quanto attiene agli sviluppi in senso partecipativo dei sistemi retributivi variabili, nei limiti in cui la stessa può ritenersi in qualche modo attuabile ovvero porsi quale limite ai sistemi stessi e ai loro eventuali sviluppi; in questo senso appare significativa l’attenzione anche del pensiero moderno (Dahrendorf, 1995, p. 64-66) per il ruolo riconoscibile ai c.d. *stakeholder* (“forza-lavoro, comunità locale, banche, fornitori”: l’insieme di coloro che a vario titolo hanno interesse a un’impresa economica) al fine di un incremento della competitività, affidabilità, e prevedibilità nei rapporti economici. Per un esame maggiormente approfondito del tema si è peraltro costretti a rinviare ad altra sede.

---

## 2.2. Legge e autonomia collettiva nella crisi.

---

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

La materia retributiva ben si presta, dunque, ad una verifica delle tesi incentrate, da un lato, su una sorta di “assorbimento” all’interno dell’ordinamento giuslavoristico del sindacato maggiormente rappresentativo (Ferraro, 1981); dall’altro e di conseguenza, ciò che qui più interessa, sulle modificazioni in corso nel diritto del lavoro nel segno della *deregolazione* (o *riregolazione*: per tutti, Ghezzi, 1985; Giugni, 1986) e della flessibilità (Perulli, 1989 e *ivi* abbondanti riferimenti). Se è vero, infatti, che gli anni ’80, efficacemente ricondotti nel c.d. periodo dell’emergenza dapprima e della crisi poi (De Luca Tamajo, Ventura, 1979), si contraddistinguono per il mutamento funzionale della contrattazione collettiva, specie di quella con i sindacati maggiormente rappresentativi (De Luca Tamajo 1985; criticamente, Mariucci, 1985, p. 403 ss.), a tal punto che essa viene da un lato ritenuta capace di estendere i propri effetti al di fuori del rigido ambito privatistico e, dall’altro, di assumere contenuti sempre più gestionali e al contempo normativi (Ferraro, 1986, p. 677), del tutto evidente appare anche l’altra faccia della stessa medaglia (o sarebbe meglio dire un “altro” effetto della stessa causa: la crisi economico-sociale; cfr. altresì Scognamiglio 1994, p. 267), consistente nel mutato ruolo della legislazione (*rectius*: legge) in materia retributiva.

Dalla piena astensione, portato del sistema codicistico nonché degli equilibri successivi (Tosi, 1979, p. 512) si passa infatti ad un interventismo contingente e via via sempre più pressante, che porta tendenzialmente con sé, come si avrà modo di verificare, anche un processo di ricentralizzazione del sistema contrattuale. Il passaggio dalla logica del sostegno alle dinamiche salariali contrattuali a quella del contenimento del costo del lavoro, peraltro a volte ricondotta alla funzione di governo dell’economia più che all’ordine delle “fonti” di determinazione della retribuzione (D’Antona, 1986, p. 7) (5), conduce pertanto ad una sorta di blocco e al limite inversione del sistema precedente.

Solo che ad esso — al di là di alcuni profili, anche di legittimità costituzionale, sui quali non è possibile qui soffermarsi (nell’ampio panorama bibliografico v. principalmente Mengoni, 1979; De Luca Tamajo, Ventura, 1979; Tosi, 1979; Dell’Olio, 1981; Mariucci, 1985; Roccella, 1986) — consegue ed anzi si affianca un ulteriore fattore di cambiamento che, talora semplicemente ricondotto alla categoria della “crisi”, come momento cronologicamente e logicamente successivo alla “emergenza”, deriva invece da ben più ampi ripensamenti (Perulli, 1989, p. 399): mutamenti nei sistemi produttivi, innovazioni tecnologiche, ma soprattutto gli spostamenti, *intrinseci* allo stesso diritto del lavoro di quegli anni (Giugni, 1982, p. 406), dal garantismo “statico” verso le esigenze dinamiche dell’economia post-industriale (v. anche Boyer, Wolleb, 1987; Carinci, 1985; Carinci, 1987 e Galantino, 1986, con particolare riguardo al tema dell’inquadramento professionale; Arrigo, Loy, Ichino, Roccella, 1988, spec. Introduzione).

---

## 2.3. Gli anni ’80 e il vento della flessibilità.

---

La flessibilità — termine con il quale si può intendere, come appena visto, qualcosa di desiderabile ma che per molti descrive invece semplicemente “il prezzo da pagare” (molto efficacemente, Dahrendorf, 1995, p. 24) — svolge dunque la propria influenza anche in ambito retributivo, con particolare riguardo, ovviamente, alla c.d. retribuzione variabile, a sua volta distinta, secondo un approccio ormai comune, tra retribuzione (o premi) di produttività e retribuzione di redditività (chiaramente per questa distinzione, già Carinci, 1990, pp. 9-12 e Perulli, 1991, p. 106). Essa non può dunque significare, semplicisticamente, “possibilità di aumentare e diminuire i salari” bensì, dal punto di vista delle fonti di determinazione — e in particolare della fonte collettiva che qui trova nuovi, ancorché limitati (v. infatti *infra*, e § 5), spazi d’azione — decentramento contrattuale e specializzazione del livello aziendale.

---

(5) A questo proposito, è il caso di sottolineare come una cosa sia la giustificazione di tali interventi, data appunto dalla “tutela di superiori interessi generali”, come precisato dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n. 34/1985); altro sia, a nostro avviso, la necessaria constatazione che gli stessi provvedimenti, così giustificati alla stregua di atti di governo dell’economia, disciplinano comunque singoli elementi della retribuzione e costituiscono pertanto vere e proprie fonti di determinazione (*rectius*, di riduzione), seppure temporanee e contingenti, del coacervo retributivo.



**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

Con la metà degli anni '80 dunque, complice una parziale ripresa economica e prevalentemente su iniziativa delle stesse imprese (Carinci, 1990, p. 4 ss.), la *parola magica* irrompe “figurativamente” anche nelle buste-paga. È tutto un susseguirsi di incontri, dibattiti, anche sperimentazioni contrattuali (riassuntivamente: Zoppoli, 1994; Caruso, Ricci, 1994, p. 68 ss.; il riferimento è agli accordi Fiat ed Olivetti del 1988; ma per ulteriori riferimenti v. Il Progetto, 1985, Cella, 1989, Carinci, 1990, Alaimo, 1991). Che ad un certo punto, approssimativamente alla fine del decennio, curiosamente si interrompe per poi riaprirsi, con ben più clamore ed effettività, intorno ai tavoli della contrattazione triangolare dei primi anni '90 (Bellardi, 1993; e Ghezzi, 1994).

La prospettiva della retribuzione c.d. variabile, d'altro canto, si inserisce perfettamente nel (e testimonia del) mutamento del rapporto tra le fonti, mutamento conseguente ai suaccennati processi di trasformazione in atto nel sistema produttivo e nella sua disciplina giuridica. Talché lo stesso rapporto tra le fonti del diritto rispecchia il disordine delle discipline sostanziali. Nella sostanziale velleitarietà di generici “appelli giuspositivistici”, tesi ad ottenere un riordino tra le fonti e nelle normative (Mariucci, 1988, p. 109), la materia retributiva si presta tuttavia ad ulteriori e più ampie considerazioni.

“Flessibilità”, in proposito, significherà infatti, da un lato, maggiore decentramento nel sistema di contrattazione collettiva, nel senso che solo al livello aziendale potrà spettare la fissazione e verifica dei parametri ai quali gli elementi flessibili (o variabili) della retribuzione devono essere collegati (quasi un “ritorno alla realtà primigenia del luogo di lavoro”: Carinci, 1990, p. 19; D'Antona, 1994, pp. 416-417; paradigmatico, in tal senso, quanto previsto dal dal Protocollo 23 luglio 1993 nonché, ma in misura minore, dal d.lgs. n. 29/93: v. *infra*, § 5); dall'altro, la tendenza è verso un certo qual riaccostamento del sistema stesso, ovvero, più esattamente, verso una regolamentazione ai massimi livelli di tipo “procedurale”; priva cioè delle caratteristiche dei primi e tipici accordi interconfederali e orientata invece a fissare alcune regole per i successivi momenti di contrattazione (Ricci, 1994, a proposito della “istituzionalizzazione delle relazioni industriali”). Questo secondo aspetto, d'altro canto, si salda ad un nuovo ruolo ricopribile dalla fonte legislativa, di sostegno, seppure indiretto, delle nuove dinamiche contrattuali e retributive, come ben dimostra, di recente, l'atteso provvedimento del governo di sgravio contributivo-previdenziale a favore degli istituti retributivi aziendali legati all'andamento dell'impresa di cui al Protocollo del luglio '93 (per tutti Alleva, 1994, Treu, 1994b).

Il *new deal* dei sistemi di quantificazione del salario, in quanto attuazione della *parola magica* flessibilità, sembra avere, peraltro, un effetto più *soft* sui rapporti di lavoro e sulle relazioni collettive rispetto ad altre, più incisive, linee di tendenza dell'ordinamento giuslavoristico quali, ad es., quelle emerse soprattutto in tema di mercato del lavoro (Miscione, 1993; Alleva, 1994; Ghezzi, 1995; Liso, 1995a). La flessibilità salariale, in altre parole, fa meno paura, specie se l'approccio ad essa viene connesso alla logica (ed al destino) del massimo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali o dei rappresentanti del personale (Biagi, 1990b, p. 165; v. anche Romagnoli, 1995, p. 1203). E ciò anche per una serie di motivi apparentemente contrastanti.

Da un canto, la quota di retribuzione variabile — come dimostrano i primi casi italiani ma soprattutto una visuale comparatistica (Biagi, 1990a; Zoppoli, 1994 e già 1991) — risulta estremamente limitata, anche perché si tratta di istituti ancora allo stato embrionale e come tali in un certo senso “pionieristici” sia per le imprese che per le organizzazioni sindacali. Da un altro canto, una volta superate le inevitabili, ma già più blande (6), resistenze in chiave collettiva, l'ambito di estensione della variabilità retributiva incontra alcuni limiti derivanti dal quadro giuridico-istituzionale, ivi compresi, innanzitutto, i principi costituzionali. In questo senso vanno lette le interrelazioni possibili tra sistemi incentivanti o variabili ed i principi di sufficienza e proporzionalità fissati dall'art. 36 Cost. L'opinione condivisibile ritiene tuttavia che, e non solo per la concreta esiguità (della quota) dei compensi in questione, i principi suddetti siano fatti salvi dall'adozione di “nuove” tecniche salariali. Invero difficile sarà arrivare, nei fatti, a retribuire un lavoratore subordinato prevalentemente con i “nuovi” sistemi incentivanti, così come arduo era configurare, ex art. 2099, 3° comma, un lavoratore retribuito solo con la “vecchia” provvigione. Se un effetto, per così dire indiretto, l'adozione di tali tecniche retributive può avere, esso è quello di favorire uno

## note

(6) “Di necessità virtù”: ovvero non si può lasciare l'iniziativa “in esclusiva” alla parte imprenditoriale. Tanto più che esso può costituire una efficace contropartita nei continui processi di riassetto del rapporto tra posizione datoriale e posizione sindacale: cfr. Carinci, 1990, p. 20 e nello stesso senso Biagi, 1990b, p. 165.

spostamento nell'asse sul quale si muovono lavoro subordinato e lavoro autonomo; dimodoché si potrebbe al limite, ma in realtà con una pericolosa "fuga in avanti" (Caruso, Ricci, 1994, p. 77), ritenere che l'insieme dei provvedimenti, contrattuali e legislativi, in materia finisca per avvicinare non tanto i rapporti di lavoro, subordinato ed autonomo, ma almeno il loro "modello di compenso" (Zoppoli, 1994b, p. 130).

Più incisivi si mostrano invece i limiti "classici" derivanti dal principio di corrispettività. Quest'ultimo, per quanto affievolito rispetto a quello, più rigoroso, del diritto dei contratti (per tutti, Treu, 1968; Zoppoli, 1991; Del Punta, 1992), risulta in effetti capace di paventare due diverse soluzioni circa la sua compatibilità (ed il rientro in esso) degli elementi (di tutti gli elementi, legati alla produttività del lavoro o alla redditività dell'impresa) retributivi incentivanti; e ciò a seconda che si condivida una nozione piuttosto ampia di retribuzione-corrispettivo, nella quale rientri "tutto ciò che è corrisposto al lavoratore a causa del contratto di lavoro" (D'Antona, 1984, p. 279), ovvero una nozione ristretta a ciò che realizza un'utilità "concreta" per il datore di lavoro (Zoppoli, 1991, p. 370).

Così come definitivamente scavalcato sembra oramai l'ostacolo "politico-sindacale" in senso lato — in certo qual modo intrinseco al nostro ordinamento giuslavoristico — una volta superata l'*impasse* (verrebbe da dire: l'*imbarazzo*) con i più recenti interventi legislativi e contrattuali (v. anche *infra*, § 5.).

Infine, a prescindere dai possibili, ulteriori, effetti *sub specie* di parità di trattamento (su cui v. subito *infra*, § 3.1.), la retribuzione variabile sembra porre, a nostro avviso, maggiori problemi sul piano delle relazioni collettive che su quello della compatibilità con la disciplina dei singoli rapporti di lavoro, almeno allo stato (7).

In presenza di una volontà "politica", tanto delle imprese quanto dei sindacati, e scontato l'interesse dei lavoratori per prospettive partecipative che evidentemente presuppongono la conservazione dello stato occupazionale o addirittura un suo incremento (è la visuale degli economisti; v. sin d'ora Brunetta, 1994 e ivi riferimenti), la retribuzione variabile o, *rectius*, legata all'andamento produttivo od economico dell'impresa potrà dunque costituire una delle strade percorribili dalle nuove relazioni industriali per il conseguimento di rapporti di lavoro maggiormente partecipativi, anche in considerazione del fatto che qui il rapporto tra le fonti risulta ad oggi particolarmente chiaro e favorevole (8). È vero che tale via ha già trovato parziale attuazione; ma resta da vedere se e quali limiti essa possieda in termini quantitativi (v. *supra*) ed anche, ciò che più conta, di impatto qualitativo sulle relazioni sindacali italiane, caratterizzate, come noto, da un alto tasso di informalità, che mal si concilia, evidentemente, con il sistema contrattuale-retributivo appena delineato.

---

### 3. Autonomia individuale e "garantismo" giudiziario.

---

Sino a questo momento si sono considerate prevalentemente due delle "fonti" di regolamentazione della retribuzione: legge e contratto collettivo. Ma nel più volte ricordato ordine

#### note

(7) È ovvio, infatti, che ben altri sarebbero i problemi, e invero dogmatici, se ci si muovesse, come sospettato da parte della dottrina, verso una destrutturazione della fattispecie lavoro subordinato ed un contestuale spostamento (nei numeri, oltre che nella disciplina) verso l'area del lavoro autonomo. In questo caso, oltre al fatto di un'improbabile, e gravida di ulteriori problemi, espansione del campo di efficacia dell'art. 36 Cost. ai contratti di lavoro autonomo (Zoppoli, 1994b), si tratterebbe di verificare il concreto atteggiamento della retribuzione, o compenso, nei diversi rapporti di volta in volta considerati: in tema, da ultimo, Perulli, 1995.

(8) Si pensi, per intendersi, ad un modello di questo genere, come noto non avulso dalla realtà:

- a) la legge (di sostegno) si limita a disporre alcuni incentivi (sotto forma di sgravi contributivi) ad istituti retributivi di produttività/redditività;
- b) in sede di contrattazione di categoria si quantifica la "disponibilità" economica per tali forme di retribuzione, previa copertura della dinamica inflattiva (la effettiva *ability to pay*);
- c) i contratti aziendali, o decentrati, fissano le regole specifiche per l'attribuzione (o meno: ci può essere anche il premio "in negativo", come nell'esperienza spagnola, con le clausole di *descuelgue*) dei premi e soprattutto i parametri "oggettivi" ai quali commisurarli;
- d) il contratto individuale si pone come sede ove *possono* essere previsti elementi aggiuntivi collegati alle caratteristiche della prestazione individuale o della qualità del prestatore stesso. La dottrina ha peraltro opportunamente sottolineato come ad un livello intermedio, in senso funzionale più che nell'ambito della struttura della contrattazione collettiva, si possano porre norme procedurali in grado di creare sedi e modalità di fissazione flessibile, in parte individualizzata, degli elementi retributivi collegati a fattori mobili; così, D'Antona 1989, p. 246. Resta da chiarire se tali norme procedurali possano ravvisarsi, ad es., nell'accordo del luglio '93 e se le stesse norme debbano comunque provenire da una fonte negoziale: quesiti, entrambi, ai quali sembrerebbe a nostro avviso di dare una risposta affermativa (cfr. anche D'Antona 1994, spec. p. 14).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

tradizionale delle stesse, abbiamo ricompreso anche il contratto individuale (*rectius*, l'autonomia individuale), del quale è dunque ora il caso di occuparsi. In realtà il momento individuale della retribuzione, pur nell'ambito di un generale ampliamento del ruolo del mercato e degli spazi di gestione strettamente individuale della forza lavoro (già Jannacone Pazzi, 1982, p. 63; Tosi, 1989 e 1992), si confonde spesso, come vedremo, con il momento della tutela individuale in sede giudiziaria; esso appare in altre parole strettamente connesso, dal punto di vista degli esiti giuridico-normativi, al grado di effettività di alcuni principi offerti dall'ordinamento giuslavoristico e dall'accoglimento degli stessi in sede giurisdizionale.

Ciò non toglie che indubbiamente, a tutt'oggi, almeno per un'area caratterizzata per livelli di inquadramento, contenuto professionale delle mansioni e condizioni settoriali di mercato, la contrattazione individuale della retribuzione sia realmente effettiva (e facile risulti altresì l'equazione: interventi compressivi dell'autonomia collettiva = incentivazione di quella individuale, tipica del diritto del lavoro dell'emergenza; cfr. Tosi, 1989, p. 248). Occorre peraltro preliminarmente distinguere i casi in cui si tratti di vera e propria contrattazione a livello individuale da quelli per i quali bisogna più propriamente parlare di gestione unilaterale dell'imprenditore; e si deve altresì considerare che vi sono imprese collocabili entro o fuori del sistema contrattual-sindacale, ciò che comporta anche (9) un diverso significato in termini funzionali delle pattuizioni individuali, destandardizzante e individualizzante nel primo caso, paradossalmente standardizzante nel secondo (10) (D'Antona, 1989, p. 247).

Da un altro punto di vista è giocoforza affermare che la previsione di trattamenti retributivi individuali — mediante, il più delle volte, i tipici strumenti degli assegni *ad personam*, dei superminimi e dei *fringe benefits* — influenza notevolmente il problema (e l'ampiezza) del c.d. salario di fatto, come d'altro canto dimostra la stessa esperienza comparata (Carinci, Caruso, Zoli, 1992, p. 66). Il *wage drift* individuale, come visto anche e soprattutto a prescindere dalla "copertura" sindacale, consegue infatti principalmente (ed anzi a volte coincide) al tentativo di parte aziendale di concedere unilateralmente aumenti di merito finalizzati ad un accrescimento della partecipazione e del coinvolgimento dei lavoratori nelle aziende stesse.

Nell'ambito della descritta tendenza rimangono tuttavia aperti almeno due ordini di problemi. Da un lato e nell'ottica delle organizzazioni sindacali, lo si è accennato, bisogna cercare, anche gradualmente, di riportare nell'alveo appunto sindacale o comunque della contrattazione collettiva — anche e in specie aziendale — la previsione dei menzionati elementi retributivi aggiuntivi. In questo modo si potrebbe perseguire anche il governo sindacale delle retribuzioni di fatto tramite, in ipotesi, la valorizzazione di formule retributive correlate alle *performances* aziendali o individuali o, spingendosi ancora più avanti, con una previsione in sede collettiva che deleghi (o consenta) alle parti del rapporto individuale di prevedere trattamenti aggiuntivi del tutto svincolati dal trattamento economico collettivo (Tosi, 1992, p. 33).

Da un altro canto, anche ad avvalorare la considerazione precedente, i sistemi retributivi "individualizzati" incontrano l'ostacolo costituito dalla difficoltà di valutazione dei dipendenti gravante sui dirigenti, tipica tra l'altro dell'organizzazione del lavoro pubblica (Marsden, 1991, p. 75-78; Mayntz, 1982, p. 205). La menzionata difficoltà ha assunto piena evidenza, per quanto attiene al nostro ordinamento, nelle previsioni di cui al d.lgs. n. 29/1993, laddove l'art. 49, comma 3, prevede la competenza dei dirigenti a valutare l'apporto partecipativo di ciascun dipendente, seppure, e opportunamente, "nell'ambito di criteri obiettivi definiti nella contrattazione collettiva" (da ultimo, Zoli, 1994a, c. 86; v. anche Panariello, 1995, pp. 357-360).

## note

(9) Anche, perché l'effettiva attivazione di retribuzioni individualizzate incentivanti dipende in ultima analisi dal grado di flessibilità del sistema stesso di relazioni industriali e, dunque, da variabili quali il potere contrattuale, la presenza in azienda, la politica salariale accolta dalle organizzazioni sindacali (v. anche Santucci, 1991, pp. 57-58).  
(10) Il paradosso deriva dal fatto che nelle imprese in cui la definizione delle retribuzioni avviene senza l'influenza sindacale (Regalia, 1989, p. 80) la contrattazione (*rectius*, "adesione") retributiva individuale ponendosi in funzione sostitutiva, e non alternativa, a quella collettiva, ne mutua comunque, recependoli, i minimi contrattuali, in una sorta di "funzione parametrica"; "base di partenza per una costruzione salariale che però resta fondamentalmente unilaterale" (D'Antona, 1989, p. 243).

### 3.1. Dall'omnicomprensività alla parità di trattamento (11).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

Si preannunciava, all'inizio del paragrafo, la connessione esistente tra autonomia individuale, attribuzioni patrimoniali (anche previste a tale livello) ed interventi giurisprudenziali. La giurisprudenza, in effetti, è spesso stata indicata come una delle fonti, seppure in senso improprio, di determinazione della retribuzione. Nel senso, aspramente criticato da buona parte della dottrina (per tutti, Persiani, 1982; Treu, 1982, p. 443, circa la giurisprudenza quale "punto di emersione... causa delle tensioni fra ordinamento giuridico statale e iniziativa contrattuale delle parti sociali"), che ad essa veniva rimesso il potere di modificare — ovviamente *in melius* per i lavoratori — i trattamenti retributivi sino a quel momento goduti, non solo in assenza delle determinazioni collettive (ipotesi, come abbiamo visto, praticamente di scuola), bensì, ciò che risultava più grave — o più garantistico, a seconda dei punti di vista (Bianchi D'Urso, 1984, p. 37 ss.; Treu, 1982, p. 457 ritiene peraltro tale intervento "un'esigenza fisiologica delle società economicamente sviluppate") — anche in loro sostituzione. Attraverso il ben noto principio di omnicomprensività della retribuzione, le determinazioni dei giudici in materia di elementi retributivi, sulla computabilità degli uni nella base di calcolo degli altri, finivano così per essere una "alternativa" alla quale i lavoratori potevano aspirare con buone probabilità di riuscita. Condivisibili argomentazioni giuridiche (peraltro sostenute da ben più rilevanti motivazioni di politica del diritto; v. anche Bianchi D'Urso, 1984, p. 20) finivano poi, come noto, per portare all'abbandono, almeno tendenziale, del principio stesso.

Premesso che in materia, in generale, si può condividere l'opinione secondo la quale si tratta di una questione di interpretazione delle espressioni adoperate dal legislatore e/o dall'autonomia collettiva, e ancor più di individuazione delle fonti di disciplina e dei relativi rapporti (Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 231; più problematico, Nogler, 1994) (12), è di tutta evidenza che agendo in tal modo la giurisprudenza finisce, da un lato, per sostituire le proprie alle determinazioni della contrattazione collettiva e, dall'altro, per privare quest'ultima di spazi negoziali successivi. Il tutto con ampiamente riconoscibili effetti "destabilizzanti" sull'ordine delle fonti della retribuzione, effetti che, rispetto a quelli derivanti dai citati provvedimenti sul costo del lavoro dell'emergenza, assumono in più il pericoloso carattere dell'imprevedibilità, tipico delle situazioni in cui, sostanzialmente, è "il giudice che fa (*o, in questo caso, modifica*) il contratto per le parti" (Alpa, 1993, p. 332, efficacemente cit. da Nogler, 1994, p. 393).

In tal senso, occorrerà in futuro che le parti contrattuali siano particolarmente attente nella predisposizione dei testi contrattuali evitando l'uso di formule sintetiche e anodine (Zoli, Zilio Grandi, p. 235; D'Antona, 1986, p. 15), magari recependo le indicazioni provenienti da alcuni rinnovi contrattuali nell'*ex* pubblico impiego, raggiunti secondo le "nuove" regole dettate dal d.lgs. n. 29/93 e successive modifiche (per tutti Treu, 1994b). In questi ultimi (13),

note

(11) La correlazione logica, oltre che nella trattazione, tra le due problematiche in esame in questo paragrafo, dipende a nostro avviso dal fatto che in entrambi i casi, "tramite" l'attività giudiziaria, emergono due veri e propri *limiti "ordinamentali"* in materia retributiva. Limiti posti tanto nei confronti dell'autonomia privata, collettiva ed individuale (ma con le precisazioni di cui al testo), quanto e soprattutto ai poteri discrezionali dell'imprenditore: in ambedue le ipotesi, seppure in periodi e contesti decisamente diversi, si mira infatti sostanzialmente ad evitare una gestione unilaterale ed arbitraria degli aspetti retributivi; sulla parità di trattamento quale limite eteronomo alla regolamentazione contrattuale dell'obbligazione retributiva "corrispettiva"; v. ad es. Zoppoli, 1991, p. 377 ss. Significativamente affianca i due temi, seppure criticamente, anche Bianchi D'Urso, 1995, pp. 535-536, precisando che in entrambi i casi si trattava di una manovra, di breve stagione, "distributiva di reddito... diretta a scavalcare i progetti dell'autonomia collettiva ovvero a impoverire pericolosamente la discrezionalità imprenditoriale".

(12) Ci pare d'altro canto opportuno sottolineare come una prospettiva più attenta alla funzione (più che ai "fini": così Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 231) assunta dai diversi emolumenti possa, a nostro avviso, integrare le pur sufficienti conclusioni di cui al testo. Oltre alla volontà (espressa) delle parti, in altre parole, l'interprete dovrebbe aver riguardo altresì alle diverse funzioni riconoscibili agli svariati elementi pur sempre retributivi *lato sensu* (ad es. funzione c.d. sociale, corrispettivo, di produttività). Fonte e funzione dovrebbero trovare in questo modo una perfetta corrispondenza alla stregua della quale risulterebbe agevolata, ci sembra, anche la ricognizione del "corretto contesto di significanza o di determinazione della regola collettiva, che presiede alla composizione della retribuzione parametro": cfr. Nogler, 1994, p. 399; si tratta, tuttavia, solo di uno spunto che troverà più ampio sviluppo in altra occasione.

(13) Il riferimento è, in particolare, al Ccnl del comparto "Ministeri" (che si può leggere in Suppl. ord. a *GU* n. 124 del 30 maggio 1995, Serie generale), nel quale si rinvia (art. 34, 2° c.) ad un allegato circa la definizione delle "voci e quote di retribuzione accessoria utili ai fini dei diversi istituti contrattuali...". Nella specie sono considerate (All. B, Tab. I) l'indennità di amministrazione, il fondo di produttività collettiva, il fondo per la qualità della prestazione



**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

infatti, non solo si è accolta la, predefinita legislativamente, struttura della retribuzione ripartita in trattamento economico fondamentale e trattamenti accessori (da ultimo, Zoli, 1994a, p. 86; v. anche Luciani, 1995 e Panariello, 1995), ma si sono opportunamente previsti, in un'apposita tabella, gli istituti normativi contrattuali nei quali computare alcuni dei trattamenti economici accessori (v. tuttavia *contra*, ci pare, nel senso della pericolosità di una soluzione nominalistica — è retribuzione quello che così denomina il contratto collettivo — già Pera, 1980, p. 875).

Degno di maggiore attenzione appare invece un tema senz'altro più attuale e per il quale vale a maggior ragione il richiamato collegamento con lo spazio retributivo individuale (o, *rectius*, unilaterale). Ci si riferisce all'esistenza, nel nostro ordinamento, di un principio di parità di trattamento retributivo tra i lavoratori a parità di mansioni, principio sino a pochi anni addietro sempre sconosciuto, nonostante gli apprezzabili sforzi della dottrina (Rescigno, 1966; Smuraglia, 1967; Pasetti, 1970; Ventura, 1979; Angiello, 1984). E che peraltro pare in grado di incidere in modo ben più incisivo sulla dinamica retributiva, anche individuale, e sull'equilibrio stesso delle fonti di determinazione.

La questione riacquista invero vigore a seguito di un tanto criticato quanto, probabilmente, poco meditato, intervento della Corte costituzionale, la quale è in realtà venuta ad affermare, peraltro con sentenza interpretativa di rigetto, il divieto per il datore di lavoro di esprimersi, nell'esercizio del potere di iniziativa economica, "in termini di pura discrezionalità o addirittura di arbitrio" (da ultimo Santucci, 1994, p. 457 e 460). Fin qui, a dire il vero, la sentenza del giudice delle leggi, per quanto poco chiara (Ghera, 1989, p. 551; Pera, 1989, p. 399), non sembra particolarmente discutibile. Senonché essa ha dato lo spunto ad un clamoroso *révirement* della Cassazione la quale, dopo aver sino a quel momento negato recisamente la sussistenza di un principio di parità di trattamento tra i lavoratori (ovvero nei rapporti interprivati), derivato di volta in volta dagli artt. 3 e 36 Cost. o altresì da norme di diritto intenazionale e comunitario (sulla giurisprudenza precedente la presunta "svolta", Santucci, 1994, p. 459 e Pelaggi, 1994, p. 268, n. 12), ha infine accolto l'invito — più o meno conscio, come vedremo — offerto dalla decisione della Consulta.

Con alcune sentenze immediatamente successive a quella della Corte costituzionale (14), e con altre in realtà ben più recenti (15), la Corte di cassazione si è infatti assunta la responsabilità di introdurre, o almeno cercare di introdurre, nel nostro ordinamento un ben più pregnante — rispetto a quanto affermato dai giudici costituzionali — principio. La questione, peraltro, non appare a tuttoggi risolta, neppure dopo l'intervento, talora ambiguo, in proposito delle Sezioni Unite (16). Se è vero che le stesse si sono premurate di demolire, punto per punto, le argomentazioni prospettate dalla Corte costituzionale, o meglio l'interpretazione fattane dai successivi interventi della Cassazione (17), parecchi dubbi rimangono sia in dottrina (Chieco, 1994) sia in giurisprudenza (18) circa l'esistenza del menzionato principio di parità o, almeno — ciò che ci trova d'accordo —, la possibilità di accoglierne una nozione per così dire "debole" (Del Punta, 1993, p. 2374 e 1995, p. 329). Muovendosi cioè al di fuori dell'alternativa secca, delineata dalle Sezioni Unite (19), tra il potenziale ingerirsi dell'autorità giudiziaria nel merito delle scelte imprenditoriali e la

## note

individuale, il compenso per lavoro straordinario; quest'ultimo, ad es., non risulta computabile per quantificare il trattamento delle ferie, dei permessi retribuiti, della maternità, delle assenze per malattia, della sospensione cautelare per procedimento disciplinare, della sospensione cautelare per procedimento penale, dei permessi, distacchi e aspettative sindacali, dei periodi di sciopero. Analoga previsione si rinviene nel Ccnl del comparto "Sanità" (in Suppl. ord. a *GU* 16 settembre 1995, n. 217), *sub* tabella n. 1.

(14) Cfr. Cass., 8 marzo 1990, n. 1888, in *RIDL*, 1990, II, p. 799; Cass., 9 febbraio 1990, n. 947, *ivi*, p. 380; parzialmente conforme, Cass., 25 gennaio 1991, n. 791, in *NGL*, 1990, p. 23.

(15) Cfr. Cass., 8 luglio 1994, n. 6448, in *DPL*, 1994, p. 3472 e in *NGCC*, 1995, I, p. 81, con commenti di De Luca Tamajo e Mazzotta; Cass., 17 febbraio 1994, n. 1530, ma adottata il 3 novembre 1992, in *DPL*, 1994, p. 1481.

(16) V. Cass. S.U., 29 maggio 1993, nn. 6030 e 6031, in *DPL*, 1993, p. 1935 e in *FI*, 1993, I, c. 1794; Cass. S.U., 29 maggio 1993, nn. 6032, 6033, 6034, inedite a quanto consta. *Contra*, Cass. S.U., 10 ottobre 1993, n. 9804, in *RCDL*, 1994, p. 265, con nota di Muggia.

(17) Ci si riferisce a Cass., 29 maggio 1993, n. 6030, *cit*.

(18) V. innanzitutto Cass., 8 luglio 1994, *cit.*, anche in *RIDL*, 1995, II, p. 304 con nota di Bolego; nonché Trib. Milano, 22 gennaio 1994, *ivi*, p. 322, con note di Del Punta e Liebman.

(19) V. ancora Cass. S.U., n. 6030/1993, *cit.* e Del Punta 1993. A ben vedere, anche chi difende il "nascente" principio di parità (Chieco, 1994), non si sottrae alla scelta, invero necessitata, tra l'uno o l'altro dei corni del dilemma; senza forse valutare costruttivamente le (anche se solo ipotizzate) conseguenze del tutto ovvie della scelta compiuta, in termini di probabile "burocristizzazione" dei rapporti di lavoro e possibile lesione dell'autonomia collettiva (Castelvetri, 1992; Mazzotta, 1990; Pera, 1989).



rinuncia *tout court* al raggiungimento di un esercizio “ragionevole” del potere imprenditoriale stesso, si potrebbe arrivare opportunamente a riconoscere nella sentenza della Corte costituzionale del 1989 qualcosa di meno ma sicuramente altrettanto rilevante: la necessità, per l'imprenditore/datore di lavoro di motivare e giustificare i propri atti (Ichino, 1992, p. 283; Del Punta, 1995, pp. 329-330, che riconosce la confluenza tra tale posizione e la recente “riscoperta” delle clausole generali; sulle quali ultime v. per tutti Zoli, 1988).

D'altro canto, una simile impostazione (v. anche Ferraro, 1991a, p. 165) ben si adatta al tema qui in oggetto. Opportunamente distinguendosi, in generale, tra i possibili effetti di un principio paritario sull'autonomia collettiva ovvero su quella individuale (Zoli, 1994b, p. 155 ss.), va infatti considerato che in tema di retribuzione emerge con maggior frequenza il secondo ordine di problemi. Si tratterebbe cioè di verificare la razionalità e la giustificatezza (in specie) delle attribuzioni patrimoniali a carattere individuale (20) alla stregua, da un lato, delle clausole generali di correttezza e buone fede (Zoli, 1988; Tullini, 1990); e dall'altro, sulla spinta della decisione della Corte costituzionale più volte ricordata, di un principio paritario derivante non tanto dai tradizionali strumenti di cui agli artt. 3 e 36 Cost., bensì da una lettura ampia ed “innovativa” della norma dettata dall'art. 41, 2° comma, Cost. (Zilio Grandi, 1991 e 1995, p. 262). Senza ipotizzare (e finanche temere), dunque, interventi demolitori in grande stile sulla contrattazione collettiva — che pur non dovrebbero scandalizzare più di quanto avvenuto, a suo tempo, per quelli *ex art. 36 Cost.*, e sono comunque prudentemente ammessi anche da una parte della dottrina (Natoli, 1989; Greco, 1990; Perulli, 1992; Alaimo, 1992) — ci sembra di poter condividere l'idea dell'affiancamento del principio di parità di trattamento al divieto di discriminazioni (con particolare riguardo ai prodotti dell'autonomia individuale, come d'altro canto pare confermare anche l'evoluzione normativa ed interpretativa nei rapporti con le amministrazioni pubbliche (Zoli, 1994b, p. 184 e, *amplius* sull'*ex pubblico impiego*, 1994a), confermandosi così, anche nella specie, uno specifico rapporto, seppure piuttosto “ambiguo”, tra giurisprudenza (e questa volta di rango superiore) e autonomia individuale in materia retributiva e affini — ovvero, principalmente, il tema “complementare” dell'inquadramento dei lavoratori.

Tutto ciò senza escludere, nel prossimo futuro, e magari *de iure condendo* (Bianchi D'Urso, 1995, p. 549, che inoltre, pur in una serrata critica al principio paritario, conferma che la protezione dei valori del lavoratore non si esaurisce nella tutela antidiscriminatoria), un più ampio accoglimento della teorica paritaria in considerazione della pregnanza e delle potenzialità riconosciute al valore *dignità umana* (Ruggeri, Spadaro, 1991) ovvero — oltre che in ragione di un “principio di civiltà giuridica” deducibile dalla clausole generali — alla luce (ancora) dello strumento, meno controverso, fornito dall'art. 36 Cost. (Zoli, 1994b, p. 185, al quale si rinvia anche per quanto concerne la tematica dei rimedi e della prova; su quest'ultimo punto anche Bianchi D'Urso, 1995, p. 550).

### 3.2. Il *prius* dell'intervento giudiziario: la retribuzione come oggetto di conciliazione.

Nel precedente paragrafo si è fatto riferimento ad alcune ipotesi nelle quali il descritto ruolo di “supplenza” della giurisprudenza ha provocato numerose critiche, tanto di metodo quanto circa gli esiti raggiunti. Qui si vuole invece fare un breve cenno ad una materia spesso (e volentieri) dimenticata, ma che, se sviluppata compiutamente, potrebbe apportare al “guazzabuglio” retributivo significativi contributi. Si tratta della possibilità di evitare *a priori* l'intervento giudiziario (per così dire “pieno”), tramite gli strumenti, appunto alternativi (o meglio complementari: Corso, 1993, p. 40) al processo statale, previsti dal nostro ordinamento; in particolare attraverso forme di arbitrato irrituale e di conciliazione (in tema, tra gli altri, Hernandez, 1990, specie sul concetto di “alternativa” al processo; Cecchella, 1990; Aidlass, 1994).

Non è un caso, d'altro canto, che la materia abbia trovato negli ultimi tempi un rinnovato interesse da parte della dottrina così come in alcune sedi sindacali ed istituzionali (Cnel, 1992). In realtà, i fautori di una riforma dell'apparato delle forme alternative alla via giudiziaria statale non sono evidentemente mossi da una specifica attenzione per la materia

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

(20) Per Zoli, 1994b, un principio di tal fatta risulta tuttavia di difficile affermazione in situazioni quali le promozioni *intuitu personae* e l'attribuzione di superminimi, nonostante occorra “conservare un qualche significato all'apertura della Corte costituzionale” tanto in ambito collettivo (p. 169) quanto, e probabilmente a maggior ragione (anche Del Punta, 1993, p. 2374), con riguardo all'autonomia individuale (p. 184).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

retributiva, essendo al contrario preoccupati, innanzitutto, di “sganciare” le ipotesi di riforma stesce dal consolidato legame (o radicamento: De Luca Tamajo, 1993, p. 9) con l’autonomia sindacale, o, più esattamente, l’ordinamento intersindacale (già Giugni, 1958; e ai suoi specifici fini Pera, 1991, p. 261; su una sorta di “esclusiva” dell’autonomia collettiva nella previsione di procedure arbitrali nel diritto sindacale e del lavoro, rispetto ad ipotesi, tipiche di altri settori, imperniate sull’autonomia individuale, Cecchella, 1992, p. 35); ma certo è che “l’orizzonte” possibile del riconoscimento all’autonomia collettiva di una funzione essenziale anche nella gestione ed applicazione del contratto collettivo, tramite appunto la valorizzazione del ricorso all’istituto arbitrale (Cnel, 1992; Caruso, 1993, p. 48), potrebbe favorire significativi sviluppi anche per la materia *de qua*.

Più nello specifico, se si addivenisse ad una generale “offerta” di procedure compositive, conciliative ed arbitrali da parte della contrattazione collettiva (Corso, 1993, p. 31) ed al superamento di alcuni classici *tabù* nei loro confronti, quali la successiva impugnabilità dei lodi in sede giudiziaria e dunque la loro minore tenuta ed efficacia esecutiva nonché la facoltatività del loro utilizzo, così come poteva apparire, alla stregua di linea di tendenza, circa alcuni episodi legislativi a cavallo degli anni ’90 (De Luca Tamajo, 1993, p. 13); se ciò avvenisse, la materia retributiva costituirebbe a nostro avviso un ottimo banco di prova per una tale prospettiva, specie in quei casi nei quali giudizi classificabili come plurimi possiedono in realtà una vera e propria caratteristica collettiva (Ventura, 1992, p. 8) (21). In questo senso sembrano porsi, d’altro canto e nonostante svariate critiche, tanto la citata ipotesi di riforma elaborata dal Cnel quanto, e con ben più ampie prospettive future (anche in termini di più generali *guide lines*), la riforma dei rapporti con le amministrazioni pubbliche la quale, innovando profondamente nell’attuale ordinamento legislativo (Hernandez, 1994), prevede la possibilità di addivenire ad un’interpretazione autentica dei “nuovi” contratti collettivi da parte di un successivo accordo tra le parti collettive, con pieni effetti sulle situazioni “individuali”, fermo restando il consenso delle stesse parti “individuali” (sul punto, criticamente, ancora Hernandez, 1994, per il quale i diritti derivanti dalla contrattazione collettiva nascerebbero in questo modo “già deboli”; nello stesso senso, Corso, 1993, p. 39; anche Caruso, 1993, p. 53 ss.) (22).

La prospettiva esaminata appare di un certo interesse. Si pensi alle non rare ipotesi in cui i soggetti collettivi deliberatamente predispongono testi o clausole contrattuali “ambigui” (D’Antona, 1984, p. 270) e aperti a opposte interpretazioni: in particolare quando le stesse richiamano alcuni concetti di retribuzione nei confronti dei quali si rende necessaria un’intensa e difficile attività ermeneutica (Nogler, 1994, p. 393 ss., anche per la valorizzazione del c.d. “contesto di significanza” nel cui ambito valutare le diverse soluzioni adottabili). In questi casi, come d’altra parte rilevato già in passato da un’attenta dottrina (Roccella, 1984), risulterebbero senz’altro più appropriate soluzioni conciliative in ambito sindacale piuttosto che la devoluzione delle questioni alla sede giudiziaria priva della “flessibilità necessaria e dell’attitudine transattiva connaturate ad un’affettiva opera di mediazione”. Rimarrebbero aperti, beninteso, tutti i problemi relativi alla salvaguardia dei diritti individuali e dei loro rapporti con le disposizioni dell’autonomia collettiva (v. *infra*, § 4.1), così come si tratterebbe comunque tanto di ridisegnare l’attuale assetto dei limiti al potere dispositivo dei lavoratori (chiaramente De Luca Tamajo, 1993, p. 18, peraltro critico sulla previsione di cui all’art. 69 del d. lgs. n. 29/93, ritenuta eccessivamente prudente), quanto, e prioritariamente, prevedere in sede contrattuale un reticolato di ipotesi di gestione collettiva delle controversie nascenti dalla c.d. amministrazione (*lato sensu*) dinamica del contratto collettivo (Ghezzi, Romagnoli, 1987, p. 357), senza escludere la congruità (e anzi l’opportunità) di un intervento legislativo “di sostegno”, pur auspicato dalle stesse

## note

(21) Ad esempio, l’acceso dibattito e le conseguenti controversie giudiziarie, in tema di indennità sostitutiva della mensa, ben avrebbero potuto trovare più adeguata soluzione — evitando anche un tipico caso di tensioni tra le fonti (legge, contratto collettivo, giudice) — attraverso la previsione, nei diversi contratti collettivi, di una procedura conciliativa interpretativa delle clausole controverse avente effetto sui singoli rapporti di lavoro. Ma ancora più pregnante risulterebbe l’istradamento verso questo tipo di soluzioni delle controversie relative all’individuazione della c.d. retribuzione parametro, specie se venisse confermata la tendenza della contrattazione collettiva, invero ancora allo stato sperimentale, di precisare analiticamente gli elementi che formano la base di calcolo di ciascun istituto retributivo: v. ad es., *supra*, nota 14; in dottrina, Zoli, Zilio Grandi 1994, rispettivamente p. 212-214 e p. 235, e ivi ulteriori riferimenti.

(22) Il Ccnl della Scuola prevede altresì (art. 16) una procedura di conciliazione, seppure limitatamente alle controversie in materia di “relazioni a livello di istituzione scolastica”, che sospende la possibilità, per le rappresentanze nei luoghi di lavoro, di intraprendere iniziative sindacali.

parti sociali (Corso, 1993, p. 41; Caruso, 1993, p. 59), parallelo e dello stesso segno di quello atteso in tema di rappresentatività dei sindacati in azienda (da ultimi, Mariucci, 1995; Ichino, 1995).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

---

#### 4. Il contratto collettivo come fonte "primaria".

---

Da quanto detto, di tutta evidenza appare il ruolo giocato dalla "fonte" collettiva nella determinazione della retribuzione dei lavoratori subordinati (da ultimo, v. anche Proia 1994, p. 11 e ivi il richiamo a C. Cost. 26 marzo 1991, n. 124, in *GCost*, 1991, p. 1226). Tale ruolo si atteggia tuttavia in modi pluriformi, con riguardo ai diversi ambiti di cui ci si è sinora occupati. Così, se in linea generale si può sostenere che la contrattazione collettiva di categoria individua sostanzialmente il "prezzo" della forza lavoro, nel senso della corrispondenza ai criteri della proporzionalità e (comunque) della sufficienza, e da qualche tempo ha assunto anche l'ulteriore funzione di rendere coerenti le retribuzioni con i valori di inflazione programmata (per tutti, Roccella, 1993a; Treu, 1993), la stessa contrattazione collettiva, e in particolare quella aziendale o decentrata, conserva la funzione di prevedere istituti retributivi diversi e correlati ai risultati *lato sensu* produttivi dell'impresa. Ma, nel contempo, quest'ultima si può (e anzi si deve) porre quale volano per convogliare e razionalizzare le recenti operazioni di "maquillage individuale" dei trattamenti economici dei lavoratori nel senso, d'anzì precisato, di porre alcune direttive affinché essi risultino oggettivamente attribuiti e sindacalmente controllati (v. *retro*, § 2.3, e *infra*, § 5).

Tutto ciò rientra, tuttavia, nell'inclinazione tradizionale della fonte collettiva. Più innovativa e probabilmente carica di maggiori prospettive di sviluppo, appare invece la strada, appena delineata, per la quale la contrattazione collettiva può tendere ad evitare il contenzioso giudiziario in materia retributiva: e ciò da un lato attraverso una maggiore attenzione nella predisposizione delle norme contrattuali, quindi addirittura *a monte* rispetto all'emersione di eventuali problemi interpretativi e, di nuovo, mediante un'oculata gestione degli spazi retributivi individuali nel rispetto del principio paritario o, *rectius*, di canoni di razionalità e giustificazione (v. in particolare § 3.1). Dall'altro lato, più tecnicamente e anche in prospettiva *de iure condendo*, dovrebbero invece essere incentivate dalla (e nella) stessa contrattazione collettiva soluzioni compositive *ante iudicium* specie in quei casi, tipici della materia *de qua*, nei quali si arriva alla configurazione delle c.d. controversie di serie, per le quali risulterebbe ben più utile il lavoro degli uffici del personale ed il contestuale controllo del sindacato piuttosto che l'immediato intervento del giudice (Ventura, 1992, p. 11). Il contratto collettivo, in questo senso, svilupperebbe appieno la propria funzione "organizzativa" caratterizzata da un'elaborazione sostanzialmente partecipativa e codicisionale (Corso, 1993, p. 22; ma già Giugni, 1959).

Ciò premesso, rimane da verificare, spingendosi in questo modo più all'interno dei problemi giuridici della retribuzione, il rapporto tra le due fonti contrattuali, collettiva ed individuale, anche attraverso l'esame di fattispecie ormai tipiche al riguardo (Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 219 ss.). E considerare infine, a completare il quadro delle fonti "possibili", la prospettiva di un intervento, legislativo o contrattuale, sui minimi retributivi, anche alla luce di nuove prospettazioni apparse nella dottrina, non solo giuslavoristica (§ 4.2).

---

##### 4.1. Collettivo versus individuale.

---

Scontate le implicazioni, in termini di impatto sul nostro sistema di relazioni industriali (Baglioni, 1989), dell'evoluzione dei contenuti retributivi della contrattazione collettiva, alle quali si è cercato di fare cenno (*supra*, §§ 2.3. e 3) occorre dunque riconsiderare alcune specifiche fattispecie e valutare altresì gli istituti che meglio potrebbero rispondere alle esigenze tratteggiate nel precedente paragrafo.

Dal primo punto di vista può entrare in considerazione innanzitutto il pur non recente problema dei superminimi, in particolare per quanto attiene al c.d. assorbimento. Come noto tale ultima questione si pone nel caso di aumenti dei minimi tabellari in presenza di attribuzioni ulteriori rispetto ad essi e concesse *ad personam*, dunque non generalizzate. Ci si domanda, cioè, se in caso di aumento della retribuzione base un eventuale superminimo (o premio o assegno *ad personam*) contrattato a livello individuale o attribuito unilateralmente venga "assorbito" nel suddetto aumento ovvero rimanga salvo e debba quindi essere

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

aggiunto alla nuova retribuzione base determinando così il totale delle spettanze (“contrattuali”: Carinci, Caruso, Zoli, 1992, p. 55 ss.) del lavoratore.

Al problema la dottrina e la giurisprudenza hanno dato, come noto, risposte composite, muovendosi tuttavia sostanzialmente nell’alternativa tra l’accoglimento, prevalentemente giurisprudenziale, di un principio generale dell’assorbimento (23) ed il suo completo rigetto, seppure con diverse argomentazioni (Liso, 1982, p. 256; Alleva, 1979, p. 183 ss.). Come spesso accade la verità sta, a nostro avviso, nel mezzo. Nel senso che il problema costituisce un tipico esempio di *quaestio voluntatis* (così anche Lambertucci, 1990, p. 234), da un lato, e di rapporto tra le fonti, dall’altro. Ciò che conta, in altre parole, è una corretta interpretazione della volontà delle parti — collettive o individuali — che hanno attribuito l’emolumento e ne hanno eventualmente disposto l’assorbimento (v. anche *supra*, §§ 3.2 e 4) mentre, per quel che riguarda il secondo aspetto, più che attardarsi nella mera ricerca di un eventuale rinvio del contratto individuale alla regolamentazione collettiva (Lambertucci, 1990, p. 233), occorrerà verificare la sussistenza dell’elemento dell’*intuitus personae* quale presupposto oggettivo (o “funzione”: v. *supra*, nota 13) in considerazione del quale l’emolumento stesso è stato concesso (Galantino, 1980 e 1992 p. 171 ss. e 274 ss., in particolare sull’utilizzo delle regole dell’interpretazione integrativa del contratto di cui all’art. 1367 ss. per ritenere la non riassorbibilità quale “massimo significato utile attribuibile alla manifestazione di volontà”) (24).

Maggiore attenzione, specie in prospettiva, deve a nostro avviso essere dedicata ad un’occasione di incontro/scontro tra fonte collettiva e fonte individuale, alla quale si è già accennato (*retro*, § 3.2). La ricordata rilevanza della c.d. amministrazione del contratto collettivo (di recente, Lambertucci, 1993, p. 190) emerge infatti con tutta evidenza anche nella materia in esame — oltre che, in specie, in alcuni settori quali la disciplina dell’impresa in crisi e dei conseguenti processi di ristrutturazione e la tutela dell’occupazione (v. già Maresca, 1985). A prescindere dalle ipotesi di invalidità di negozi dismissivi individuali con riguardo a quanto previsto in sede collettiva ed altri casi di *conservazione* delle attribuzioni percepite dal lavoratore (sui quali sia permesso il rinvio a Zoli, Zilio Grandi, 1994, pp. 219-228), è il caso qui di approfondire il discorso relativamente alla c.d. disponibilità collettiva dei diritti individuali, e in particolare alla praticabilità di soluzioni transattive, dispositive e/o composite da parte delle organizzazioni sindacali, ferma restando la strada meramente “individuale” tracciata nel diritto positivo, che sottintende al limite l’assistenza delle stesse (Lambertucci, 1993; Ferraro, 1991b).

Anche in questi casi, infatti, si pone un problema di fonti di attribuzione dei diritti in questione (v. anche Pera, 1986), potendosi così esemplificare, a mò di soluzione, circa l’indisponibilità in sede collettiva dei diritti derivanti da norme inderogabili di legge e dal contratto individuale; mentre per i diritti derivanti dal contratto collettivo si dovrà guardare alla considerazione attribuita ai poteri della contrattazione collettiva medesima. In particolare verranno in questione le c.d. transazioni collettive (25), delle quali si può a rigore parlare solo in presenza di un negozio, appunto collettivo, finalizzato a dirimere un conflitto giuridico (Leccese, 1991, p. 288; Venditti, 1990, 463). E purtuttavia, la disciplina di cui all’art. 2113 c.c., norma cardine in tema di transazioni e rinunce individuali del lavoratore, si presta

#### note

(23) V. ad es. Cass., 11 ottobre 1989, n. 4064, in *NGL*, 1989, p. 555; Cass., 17 ottobre 1989, n. 4180, in *NGL*, 1989, p. 662; Pret. Prato, 17 febbraio 1992, in *TLG*, 1992, p. 387; Cass., 21 ottobre 1991, n. 11139, in *RFI*, v. Lavoro (rapporto), n. 1139; per altri riferimenti giurisprudenziali cfr. Caruso, Zoli, Zoppoli, (1994b), pp. 129-130.

(24) Solo un cenno alla analoga questione dell’assorbibilità dei menzionati aumenti di merito in caso, questa volta, di un aumento dell’indennità di contingenza. Pur attenendo ormai al passato, essa era altresì correttamente risolta, a nostro parere, alla stregua della funzione attribuita all’indennità stessa, reintegratoria del valore (reale) retributivo preesistente, diversa e quindi incomparabile con i superminimi, veri e propri aumenti retributivi (in tal senso Alleva, 1979, spec. p. 79 e 85; già Guidotti, 1971, p. 354; Galantino, 1980, p. 188; Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 1992, p. 300). Ad oggi il problema sembra invece aver perso ulteriormente rilevanza, in seguito alla scomparsa del meccanismo di indicizzazione automatica ed al contestuale affidamento della tutela del potere d’acquisto direttamente alla contrattazione collettiva (di categoria). In quanto attuata in sede collettiva, la negoziazione sull’adeguamento delle retribuzioni ai valori dell’inflazione programmata dà infatti vita a un istituto retributivo in senso sostanziale, tanto più che ne è previsto l’aggiornamento periodico biennale: dimodoché, la corretta soluzione apparirebbe quella dell’assorbimento, fermi restando i limiti di una corretta interpretazione della volontà delle parti nell’attribuzione degli aumenti di merito.

(25) Si può condividere l’opinione che ritiene tale espressione “fuorviante” (Lambertucci, 1993, p. 198), considerata la configurazione civilistica della transazione (art. 1965 ss.) e, al contrario, quella della figura *de qua* (rinuncia ad un diritto certo e non transazione su un diritto incerto o su una pretesa di dubbia soluzione; cfr. anche Santoro Passarelli, 1984, p. 162).



ad opposte conclusioni, nel senso di un suo pacifico utilizzo anche nel caso *de quo*, con la conseguenza della pacifica validità della transazione (*rectius* pattuizione) stipulata direttamente dal sindacato (Pera, 1986); ovvero circa la conferma, tratta anche da essa, dell'impossibilità per il sindacato stesso di disporre dei diritti ormai acquisiti dai singoli, salvo il caso di un loro specifico mandato in tal senso o, almeno, mediante ratifica, anche *per facta concludentia* (Maresca, 1985; Lambertucci, 1993, p. 199; e, in definitiva, anche Venditti, 1990, p. 482; in tema v. anche Spagnuolo Vigorita, 1993).

Ne consegue che anche qui, come in altre ipotesi di conflitto e/o successione tra discipline collettive e individuali (su cui, da ultimi, Zoli, Zilio Grandi, p. 222 ss., e più in generale Mariucci, 1995) una adeguata risposta può venire solo muovendosi all'interno della prospettiva intersindacale (v. anche *supra*, § 3.2). All'interno cioè di una regolamentazione predisposta immediatamente dalle parti collettive che giungano, in proposito, ad elaborare specifiche norme strumentali attributive alle stesse, in via generale e preventiva, del potere di transigere o accertare, eventualmente anche superando i c.d. diritti individuali perfetti (o quesiti: ma v. appena *infra*), la pregressa disciplina del rapporto di lavoro (in questo senso anche Venditti, 1990, p. 483). La fonte di tali procedimenti resterebbe sempre, tuttavia, la volontà individuale dei singoli lavoratori, espressa o almeno *de facto*.

Tali limiti non sembrano invece ostare ad un diverso approccio alla tematica, già suggerito (§ 3.2), che valorizza, da un lato, ancora una soluzione intersindacale, ma propone l'utilizzo, dall'altro, di strumenti certo non particolarmente "rodati" né dogmaticamente esenti da critiche, e comunque degni di una prima sperimentazione. Si è già ricordato quanto previsto dall'art. 53 del d.lgs. n. 29/93 così come l'ampio spettro di critiche alle quali lo stesso può essere sottoposto (v. anche Carinci F., Carinci M.T., 1993, p. XV). Ciononostante, ci pare di poter concludere che, ferme restando le — ancora valide — risposte rigorose date dalla dottrina, in generale, al problema della disponibilità dei diritti individuali in sede collettiva (per tutti ancora Lambertucci, 1993, spec. p. 200, in particolare sulla "salvezza", in ogni caso, delle c.d. situazioni esaurite), l'unica prospettiva aperta rimane quella di favorire lo sviluppo di norme "strumentali" tese ad incanalare le future controversie sulle stesse clausole collettive in forme e procedimenti conciliativi (Venditti, 1990) e alternativi alla soluzione giudiziale (Leccese, 1989, p. 322) o, ancora, quella di precisare metodologicamente e tecnicamente le ipotesi, peraltro evidentemente *in tendenza*, di interpretazione ed applicazione in un certo senso "guidata" del contratto collettivo. Se è vero, infatti, che tendenzialmente anche le ipotesi c.d. transattive e quelle di "accertamento" della clausola contrattuale controversa non possono sfuggire ai rilievi critici sopra riportati, trattandosi pur sempre della definizione di un nuovo assetto di interessi (ma *contra*, sembra, Leccese, 1989, per il quale l'accordo può assumere, al limite, la duplice natura, transattiva e innovativa; sulla quale distinzione v. già Giugni, 1959), sembra d'altro canto possibile immaginare una sorta di *mix* tra le strade ricordate: così, rimanendo centrale (ed essenziale) la volontà individuale, si potrà cercare di "accompagnare" la volontà sindacale con quella del titolare del diritto in questione, precedentemente (mandato) o successivamente (ratifica) all'atto collettivo stesso; ovvero si dovranno necessariamente limare (o addirittura abbattere) le incongruenze tecnico-giuridiche sottese all'innegabile tendenza dell'ordinamento giuslavoristico verso riconsiderazioni interpretative delle clausole collettive dapprima sottoscritte (Corso, 1993, p. 41; De Luca Tamajo, 1993, p. 16, che opportunamente ricorda l'inapplicabilità degli artt. 806 e 808 c.p.c. ai patti compromissori di origine collettiva; criticamente invece — sul più volte ricordato art. 53, d.lgs. n. 29/93 — Caruso, 1993, p. 54, circa l'esigenza di una sua revisione *ex lege* delega n. 421/92, peraltro puntualmente verificatasi) (26). Un'opera di chiarificazione tanto più opportuna se si considera che l'atteggiamento contraddittorio del legislatore, insito, come visto, nell'art. 53 d.lgs. n. 29/93, può aprire in realtà la strada ad un'ulteriore verifica giudiziaria circa l'effettiva natura interpretativa — e non meramente costitutiva/innovativa — dell'accordo stesso (Ferraro, 1995, p. 335).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

note

(26) I Cnl del comparto del personale dipendente dai Ministeri (suppl. ord. n. 63 alla *GU* 30 maggio 1995, n. 207, quello del comparto del personale della Scuola (suppl. ord. n. 109 alla *GU* 5/9/1995, n. 124) e quello della Sanità (suppl. ord. n. 111 alla *GU* 16 settembre 1995, n. 217) hanno infatti recepito quanto previsto dal d.lgs. n. 29/93 e successivamente dal d.lgs. n. 546/93, aggiungendovi altresì la possibilità di attuare la medesima procedura con riguardo ai contratti decentrati e soprattutto confermandone l'efficacia sulle controversie individuali limitatamente al "consenso delle parti (individuali) interessate".



## 4.2. Sulle ipotesi di salario minimo.

Solo un cenno, in realtà preliminare alle successive conclusioni, ad un tema da sempre nell'agenda degli interpreti ma spesso, d'altra parte, accantonato, per motivi di opportunità politica ovvero per impraticabilità tecnico-giuridica (per tutti, Roccella, 1986, ove è anche riassunto il dibattito sino agli anni '80). Si tratta, in generale, della possibilità (talora riguardata come necessità) di prevedere legislativamente una soglia minima di retribuzione, al di sotto della quale le parti, collettive ed individuali non possono scendere. Ma occorre intendere, perché in realtà sotto la locuzione *salario minimo legale* si possono intendere cose ben diverse e soprattutto aventi funzioni del tutto eterogenee.

Da un lato, si deve infatti distinguere tra reddito minimo "complementare" e "sostitutivo", a seconda che esso si rivolga a integrare un preesistente reddito, sia da lavoro che di tipo assistenziale, ovvero assuma in sé le caratteristiche dell'allocatione universale e dell'imposta negativa sul reddito, fattispecie tanto discussa a livello teorico quanto, nella sua forma pura, del tutto ipotetica (Battisti, 1994, p. 119; ma v. anche *infra*, sul c.d. reddito di cittadinanza). Dall'altro, e più concretamente, bisogna sgombrare il campo dall'equivoco, frequentemente praticato, di confondere la "fissazione per legge e/o atto amministrativo del corrispettivo salariale, pienamente indicizzato... ai lavoratori marginali" (Roccella, 1993b, p. 444; ma v. già Perone, 1971 e 1989), con riproposizioni più o meno parziali ed aggiornate di forme di indicizzazione delle retribuzioni (ipotizzate anche in sede legislativa: v. il d.d.l. Giugni, dell'11 dicembre 1991; sul quale Giugni, 1992) (27).

Da quest'ultimo punto di vista ci sembra che una volta morta, e con scarse possibilità di resurrezione (v. anche Carinci, 1993), l'indennità di contingenza (o scala mobile che dir si voglia), e rispettato in questo modo, attraverso la devoluzione (*rectius*: restituzione) alla contrattazione collettiva del compito di tutela del potere d'acquisto dei salari, il ricordato principio (seppur tendenziale) di non ingerenza legislativa nelle determinazioni collettive del salario, di salario minimo si possa parlare solo nel senso di un istituto teso appunto a garantire un *minimum* di retribuzione ai lavoratori con ridotte capacità professionali, in aree sottratte alla sfera di influenza dei contratti collettivi: in altre parole alle fasce di lavoratori più deboli (ciò vale nonostante quanto sopra sostenuto circa l'applicazione dei minimi contrattuali anche nelle imprese al di fuori del sistema contrattuale medesimo).

Se questa è, anche a nostro avviso, l'unica ipotesi allo stato praticabile di salario minimo legale *stricto sensu* (sulle cui critiche è peraltro qui necessario soprassedere: per tutti, Alleva, 1992), tanto da essere frequentemente riproposta (Roccella, 1988 e 1989) e in qualche misura considerata anche in ambienti sindacali (Lettieri, 1991, p. 282), non si può dunque concordare con chi vuole liquidare semplicemente la medesima a guisa di un "frutto fuori stagione" (cfr. Roccella, 1988, p. 105); mentre occorrerà evidentemente coordinare proposte di questo genere, a questo punto ancora attuali (v. anche Mengoni, 1988; più di recente, Zoppoli, 1994b, sul c.d. salario di transizione, una provvidenza assicurata a chi lavora saltuariamente, alternando periodi di lavoro, formazione, attività socialmente utili, etc.), a quelle attinenti alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali e all'efficacia dei contratti collettivi, *ex* pubblici e privati (sui primi, da ultimi, Barbieri, Garofalo, 1995, in Carinci, 1995), nonché ad un'effettiva ed auspicata riforma di alcuni strumenti assistenziali, primo fra tutti l'indennità di disoccupazione (cfr. Liso, 1995b).

Quest'ultima osservazione sposta l'obiettivo sull'altro rilevante, possibile, significato del termine. Una forma, cioè, di reddito minimo *di cittadinanza*, svincolato pertanto dalla prestazione lavorativa e garantito a tutti i cittadini (Lindstedt, 1987); un reddito minimo concepito, in altre parole, come misura effettivamente universale e incondizionata, gravante, in termini economici, direttamente sullo stato, ma della quale appare ancora difficile rinvenire una compiuta attuazione (Battisti, 1994, p. 120 e ivi ulteriori riferimenti). Da tali considerazioni, valide anche in chiave comparata, si comprende altresì come in questa prospettiva sia lecito attendersi al massimo lo sviluppo di forme di supporto più attivo che passivo nel mercato del lavoro e indirizzato, in prevalenza e per ovvi motivi di natura

## note

(27) Quest'ultima alternativa ha trovato degna occasione di approfondimento in un recente "botta-risposta" tra Alleva (da ultimo 1992) e Roccella (specie 1993b), alla quale è inevitabile rinviare. Già in Alleva, 1986, pp. 274-275, tuttavia, era ben chiara e anzi enfatizzata la distinzione tra la scala mobile post 1975 o meglio ancora post 1979 (denominata "salario minimo intercategoriale") e un livello salariale minimo, sotto il quale la retribuzione non può essere legittimamente pattuita.

finanziaria, all'inserimento degli esclusi dal mercato stesso alla stregua di un reddito *contro* prestazioni lavorative "protette" (così, ancora, Battisti, 1994, p. 121 e in sostanza anche, ci pare, Zoppoli, 1994b, pp. 110-111; cfr. inoltre Zoppoli, 1992).

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

---

**5. La riforma della struttura contrattuale e retributiva e alcune parole chiave: sufficienza, corrispettività, produttività, uguaglianza.**

---

Non sembra semplice, dopo quanto detto, tirare delle conclusioni. La difficoltà è data, da un lato, dalla possibilità che alcune delle considerazioni sopra svolte si scontrino con il muro della realtà: nel senso che, come ben ci è stato ricordato, "tutto scorre, non esiste stabilità, nemmeno per le promesse della prosperità, della società civile e della democrazia" (Dahrendorf, 1995, p. 13), e ciò vale a maggior ragione nel campo del diritto del lavoro. Parole come globalizzazione, terziarizzazione, economicismo, innovazione, qualità totale (28), ed altre ancora, non possono tuttavia impedire che il mondo del lavoro, la cui stessa natura sta indubbiamente cambiando, rimanga inerte. E di tale mondo non può dunque risultare indifferente ai mutamenti delineati una delle caratteristiche fondamentali ed originarie (ci preme ricordare in tal modo l'opera di Mortillaro, 1979), la retribuzione appunto, che anzi ben si presta, come rilevato in apertura, a costituire un punto di osservazione privilegiato del diritto del lavoro del nuovo millennio (Giugni, 1994, p. 211).

In questo senso, si può a nostro avviso sinteticamente appuntare l'attenzione su alcuni concetti che, nonostante tutto, rimangono in qualche modo centrali nella materia.

La retribuzione dei lavoratori subordinati deve innanzitutto continuare a rispondere al requisito della "sufficienza", sancito da una norma, l'art. 36 Cost., che non pare aver perso smalto ed anzi sembra attualmente riscoprire una nuova, e più vitale, giovinezza (Zoppoli, 1994b). Tale requisito si pone altresì quale primo ed essenziale limite ad operazioni eccessivamente liberiste nell'ambito di una comunque necessaria nuova linea di politica sociale ed economica. Inoltre, la retribuzione sufficiente, ovvero la componente "sociale" dell'obbligazione retributiva si atteggia quale base attorno alla quale costruire eventualmente un salario minimo legale o almeno impostare una riforma degli istituti di assistenza al reddito nella pur problematica prospettiva sopra considerata: verso, cioè, un ipotetico livello di reddito garantito a tutti i cittadini e previsto direttamente dalla legge.

Allo stesso modo si può rilevare l'importanza del carattere della "corrispettività" nell'analisi e negli sviluppi dell'istituto in questione. Tale elemento, oltre a richiamare l'altra faccia dell'art. 36 Cost. *sub specie* del principio di proporzionalità, assume un indubbio rilievo in tutti quei casi in cui ci si muove al di fuori di quella che è stata chiamata obbligazione-sociale e altresì in ipotesi dibattute nelle quali pure l'art. 36 medesimo appare l'unico dato normativo utile — ad es. in tema di parità di trattamento retributivo (§ 3.1.), di salario di produttività/redditività, ed altre, più attuali, tematiche, tra le quali i salari "formativi" e la provocazione relativa a nuove "gabbie" salariali (v. ancora Zoppoli, 1994b, pp. 126-141). In particolare, trova conferma la sostanziale "relatività" del principio, tipico del diritto dei contratti, una volta riconsideratolo nel contesto giuslavoristico; ma soprattutto esso (il carattere di corrispettività) può trovare nuovi spazi di affermazione con l'avvento di forme retributive "flessibili", alla stregua delle quali torna prepotentemente in gioco il profilo delle utilità che la prestazione lavorativa apporta al datore di lavoro, specie quando ci si muove appunto, come nel caso, nella parte c.d. "corrispettiva" dell'obbligazione retributiva.

Viene così in questione un'altra parola chiave: "produttività". Di alcune caratteristiche del recente *trend* in materia si è già detto. Restano da considerare, ma è opera che potrà essere compiutamente svolta in altra occasione, le prospettive di effettiva implementazione dei nuovi sistemi retributivi incentivanti. Se, in altre parole, la quota di retribuzione flessibile sia destinata a restare residuale, trattandosi dunque di una semplice variante moderna dei sistemi retributivi tradizionali; o se, al contrario, ci si avvi realmente, e non solo utopicamente, verso la fine della società dei salariati ed una piena e responsabile partecipazione dei lavoratori alla produzione e alla distribuzione della ricchezza (Brunetta, 1994; v. anche Solow, 1994).

Per intanto, si può solo cercare di rapportare i concetti appena richiamati all'evoluzione (recente) delle fonti di determinazione della retribuzione, arrivando in tal modo, come

---

(28) Su quest'ultima cfr., per tutti e da ultimo, il fascicolo n. 2/1994 di q. Riv., e ivi in particolare i saggi di Castelvetro, Zoppoli e Alaimo.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

vedremo, a delineare “naturalmente” la quarta ed ultima parola chiave. Possiamo infatti ipotizzare, alla luce ovviamente di quanto disposto nel Protocollo del luglio '93 e nel d.lgs. n. 29/93, una struttura delle fonti della retribuzione (ma v. già *supra*, § 2.3., nota 9) articolata proprio *in funzione delle...funzioni* delle diverse componenti retributive. Così, premesso che al livello interconfederale residua un più ampio compito di concertazione delle politiche dei redditi e dell'occupazione (29), il contratto collettivo nazionale (di categoria o di comparto) risulterà competente, per quel che qui interessa, alla determinazione della retribuzione base o tabellare, alla tutela del potere d'acquisto, e alla previsione degli ulteriori trattamenti tipici della struttura retributiva “privata” (sempre nella logica, comunque, di un contenimento degli automatismi); ovvero, nell'impiego pubblico “privatizzato”, alla disciplina del trattamento economico fondamentale, comprensivo dello stipendio tabellare, della tredicesima mensilità e degli scatti di anzianità (ma su quest'ultimi v. le considerazioni di Zoli, 1994, c. 86). Tale livello risulterebbe così capace di rispondere da un lato al primo concetto richiamato, dovendo il trattamento relativo corrispondere ai requisiti costituzionali della sufficienza; mentre da un altro canto costituirebbe il primo momento di emersione tanto del principio, sempre costituzionale, della proporzionalità quanto, *a fortiori*, del criterio della corrispettività anche se inteso relativamente alla “mera sussistenza del rapporto” (Zoppoli, 1991, p. 302 e *ivi* riferimenti). Qui non ci può essere dubbio, in altre parole, che il trattamento economico base o fondamentale sia collegato, appunto corrispettivamente, alla prestazione lavorativa, fatte salve le consuete deviazioni concernenti i casi di sospensione del rapporto.

Al livello contrattuale aziendale (o territoriale) e decentrato spetterà invece la funzione di prevedere istituti retributivi correlati a risultati “programmati” tra le parti o ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa (*ex* protocollo luglio '93 e, interpretativamente, anche per quel che riguarda il d.lgs. n. 29/93: cfr. Panariello, 1995, p. 354). Qui ci si muove, evidentemente, ben al di sopra dei livelli sufficienti della retribuzione, così come appare d'altro canto innegabile il sorgere di ulteriori contrasti tra tali istituti e la corrispettività (v. già § 2.3). Cioché, accogliendo una nozione piuttosto ristretta di corrispettività, riferita ad una “rigorosa ed esclusiva correlazione con la prestazione di lavoro” (Zoli, Zilio Grandi, 1994, pp. 217-218), appare inevitabile ritenere entro i binari della stessa solo quegli elementi retributivi “accessori” legati alla produttività del lavoro e non invece quelli esclusivamente e direttamente collegati all'andamento economico dell'impresa, sui quali, come noto, il singolo lavoratore, del cui rapporto e compenso si parla, non può svolgere alcuna influenza. Peraltro, quanto ai concreti effetti giuridici della “fuoriuscita” dei suddetti elementi dall'ambito della corrispettività il dibattito può essere considerato solo agli inizi, specie in considerazione dell'assenza, attualmente, di dati normativi specifici al riguardo (v. l'apposito provvedimento previsto dal Protocollo del luglio '93 ma a quanto consta non ancora emanato).

Sin qui la contrattazione collettiva: ma quale ruolo potrà giocare, nel futuro prossimo dei rapporti di lavoro e anche alla luce di quanto sopra evidenziato (§§ 3, 4 e 4.1), il contratto individuale? In particolare, è poi vero che una certa negoziazione individuale del trattamento economico risulta “fisiologica” (Tosi, 1992, p. 33), oppure si tratta di uno di quei casi in cui la “fenice” della libertà contrattuale o dell'autonomia individuale appanna il tradizionale impianto protettivo del diritto del lavoro, semplicemente per nascondere un ritorno alla gestione unilaterale dell'imprenditore, sulla scorta delle più recenti acquisizioni nelle tecniche di gestione delle risorse umane (Costa, 1992; Fontana, 1994)?

Si tratta di questioni che meriterebbero senz'altro un più adeguato spazio. Per quel che ci riguarda, occorre innanzitutto intendersi sui termini: sostenere un ampliamento dello spazio riconosciuto al contratto individuale in materia retributiva non equivale a mettere da parte la contrattazione collettiva. Anzi. In tale ambito la competenza dell'autonomia individuale non può che muoversi al di sopra di quanto già previsto in sede collettiva. Essa, in altre parole, assume una funzione integrativa e non sostitutiva. O meglio, come si è già sottolineato, dovrebbe percorrere binari appunto pre-disposti dalla contrattazione collettiva (v. § 3), in specie aziendale.

Invero, in Italia la dinamica delle fonti, legali e collettive, si è sviluppata sulle direttrici della

#### note

(29) Così il Protocollo 23 luglio 1993, punto 1. Diverso poteva sembrare il caso delle amministrazioni pubbliche, ove permane un livello “quadro” di contrattazione, peraltro solo, testualmente, ai fini della disciplina della “durata e (di) specifiche materie” (art. 45, c.4, d.lgs. n. 29/93; ma la migliore dottrina (Zoli 1994, c. 85) ha già evidenziato come anche tale livello potrà influire sul piano della politica dei redditi.

ri-regolazione (per giunta “complessa”) più che della de-regolazione; cosicché si è potuto correttamente affermare che gli ambiti dell’autonomia individuale finiscono per dipendere dal funzionamento del sistema delle fonti (D’Antona, 1991, p. 456 e 484). E in un sistema delle fonti che, come visto, conosce la crisi tanto del contratto collettivo quanto degli interventi eteronomi in senso tradizionale (diretta regolazione del rapporto di lavoro), del tutto congruo appare che la spinta individuale possa sortire maggiori effetti che nel passato, almeno in una certa “zona” del lavoro subordinato.

Senonché ad una riscoperta dell’autonomia individuale nel diritto del lavoro in genere, e nell’obbligazione retributiva in particolare, non può che accompagnarsi, coincidendovi, una diversa concezione dell’“uguaglianza”, da intendersi nella versione postclassica — pari opportunità di scegliere e mantenere la propria identità e la propria differenza (D’Antona, 1992, p. 87; v. anche Barbera, 1994, p. 561, circa la necessità che “le condizioni di ciò che è giuridicamente possibile (continuino) ad essere definite anche in conformità a valori e diritti”). E purtuttavia tale versione di uguaglianza non può esistere a prescindere da quella c.d. classica — riequilibrio del dislivello di risorse e potere sociale.

Ciò a nostro avviso significa, in conclusione e anche con riferimento al tema che ci ha sinora occupati, che l’autonomia individuale (*rectius*, il contratto individuale) potrà assumere un ruolo anche significativo, ma dovrà comunque muoversi nel rispetto degli ampi principi dell’uguaglianza e della differenza: così, da un lato rieccheggiando le parole con le quali la Corte Costituzionale ribadiva, già parecchio tempo addietro, il divieto per il datore di lavoro/imprenditore di esprimersi, nell’amministrazione dei rapporti di lavoro, “in termini di pura discrezionalità o addirittura di arbitrio” (C. Cost. n. 103/1989, cit.); dall’altro riproponendo l’eterno dilemma del rapporto collettivo/individuale sotto l’aspetto, certo non meno rilevante e attuale, del diritto sindacale, alla stregua del quale il lavoratore, inteso come “soggetto” (Simitis, 1990, p. 113), dovrebbe poter essere messo in grado, mediante il suo “consenso” (Caruso, 1992), di affermarsi di fronte al potere collettivo.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

## Bibliografia

- AA.VV.** (1989), *Il sistema retributivo verso gli anni '90*, Napoli, Jovene.
- AA.VV.** (1992), *Il diritto del lavoro tra flessibilità e tutela*, Milano, Giuffrè.
- Aidlass** (1994), *Il processo del lavoro: bilancio e prospettive*, Milano, Giuffrè.
- Alaimo A.** (1991), *Share economy e sistemi retributivi: una guida al dibattito*, in *LD*, p. 285 ss.
- Alaimo A.** (1992), *Incentivi retributivi, differenziazioni di trattamento e principio di parità*, in *DRI*, p. 109 ss.
- Alleva P.G.** (1979), *Automatismi e riassorbimenti salariali*, in *RGL*, I, p. 100 ss.
- Alleva P.G.** (1986), *I difficili compromessi della nuova scala mobile*, in *RIDL*, I, p. 260 ss.
- Alleva P.G.** (1992), *La questione della scala mobile*, in *RGL*, I, p. 1 ss.
- Alleva P.G.** (1994), *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in *LG*, n. 8, p. 777 ss.
- Alpa G.** (1993), *I principi generali*, Milano, Giuffrè.
- Angiello L.** (1984), *La parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Angiello L.** (1990), *La retribuzione*, Milano, Giuffrè.
- Arrigo G., Loy G., Ichino P., Roccella M.** (1988), *Il diritto del lavoro dopo l'“emergenza”*, Milano, Giuffrè.
- Asap** (1991), *Rapporto sui salari. 1990*, Milano, Angeli.
- Baglioni G.** (1989), *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica*, in Cella, Treu, *Relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 17 ss.
- Ballestrero M.V.** (1977), *Dalla tutela alla parità*, Bologna, Il Mulino.
- Barassi L.** (1901), *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, Società Editrice Libreria.
- Barassi L.** (1936), *Il diritto del lavoro*, II, Milano, Giuffrè.
- Barbera M.** (1991), *Discriminazioni ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Barbera M.** (1994), *La logica degli opposti e la complicazione del discorso giuridico*, in *LD*, autunno, p. 547 ss.
- Barbieri M., Garofalo M.G.** (1995), *La contrattazione collettiva*, in Carinci (a cura di), 1995, p. 689 ss.
- Battisti A.M.** (1994), *Il dibattito sul reddito minimo nei paesi della Cee*, in *DL*, I, p. 116 ss.
- Bellardi L.** (1993), *Continuità e innovazione nel protocollo del 3 luglio 1993*, in *IS*, ottobre, p. 15.
- Bianchi D'Urso F.** (1984), *Omnicomprendività e struttura della retribuzione*, Napoli, Esi.
- Biagi M.** (a cura di) (1990a), *Retribuzione e redditività. Italia, Europa e Giappone a confronto*, Rimini, Maggioli, 1990.
- Biagi M.** (1990b), *Per una concertazione delle politiche retributive: le ragioni della flessibilità salariale*, in Biagi (a cura di), 1990a, p. 157 ss.



**Le fonti della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

- Bianchi D'Urso F.** (1995), *Clausole generali e parità di trattamento: un connubio difficile*, in *RIDL*, II, p. 535 ss.
- Bonaretti L.** (1994), *La giusta retribuzione*, Milano, Giuffrè.
- Boyer R., Wolleb E.** (a cura di) (1987), *La flessibilità del lavoro in Europa*, Milano, Angeli.
- Brunetta R.** (a cura di) (1992), *Retribuzione, costo del lavoro, contrattazione*, vol. I, *Relazioni sindacali e politiche dei redditi*, Roma, Etas.
- Brunetta R.** (1994), *La fine della società dei salariati*, Venezia, Marsilio.
- Carinci F.** (1985), *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 203 ss.
- Carinci F.** (1987), *L'inquadramento dei lavoratori, L'evoluzione storica*, in *QDLRI*, n. 1/1987, p. 11 ss.
- Carinci F.** (1989), *Privato e pubblico: struttura contrattuale e retribuzione*, in *AA.VV.*, 1989, p. 336 ss.
- Carinci F.** (1990), *Flessibilità, retribuzione variabile e relazioni collettive*, in *RI*, p. 3 ss.
- Carinci F.** (1993), *Scala mobile, sì o no (Storia tormentata senza eredità)*, in *GI*, IV, p. 193 ss.
- Carinci F.** (a cura di) (1995), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Milano, Giuffrè.
- Carinci F., Carinci M.T.** (1993), *La "privatizzazione" del rapporto di lavoro*, in *Insero* in *DPL*, n. 15.
- Carinci F., Caruso B., Zoli C.** (1992), *La struttura della retribuzione e della contrattazione: il caso italiano*, in Brunetta, 1992, vol. I, p. 45 ss.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T.** (1992), *Il rapporto di lavoro subordinato*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, Utet.
- Caruso B.** (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano, Angeli.
- Caruso B.** (1993), *Conciliazione ed arbitrato nelle controversie di amministrazione e interpretazione del contratto collettivo*, in *QDLRI*, p. 45 ss.
- Caruso B., Ricci G.** (1994), *Sistemi e tecniche retributive*, in Caruso, Zoli, Zoppoli, 1994a, p. 37 ss.
- Caruso B., Zoli C., Zoppoli L.** (a cura di) (1994a), *La retribuzione. Disciplina e trattamento giuridico*, Napoli, Jovene, vol. I, *Commento*.
- Caruso B., Zoli C., Zoppoli L.** (a cura di) (1994b), *La retribuzione. Disciplina e trattamento giuridico*, Napoli, Jovene, vol. II, *Repertorio di giurisprudenza*.
- Castelvetri L.** (1992), *Fonti collettive e parità di trattamento*, in *DRI*, p. 81.
- Castelvetri L.** (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè.
- Cecchella C.** (1990), *L'arbitrato nelle controversie di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Cecchella C.** (1992), *Tendenze evolutive delle procedure di conciliazione e arbitrato nella materia del lavoro*, in *DRI*, p. 35 ss.
- Cella G.P.** (a cura di) (1989), *Il ritorno degli incentivi*, Milano, Angeli.
- Chieco P.** (1994), *La parità negata: Corte di cassazione e Corte costituzionale in rotta di collisione. Verso un nuovo (e risolutivo) intervento del giudice delle leggi?*, in *RGL*, II, p. 451 ss.
- CNEL** (1992), *Proposta di legge del 10 novembre 1992*, in *LI*, n. 21, p. 57 ss.
- Commissione Coppo** (1978), *Relazione conclusiva di Giugni*, Cnel, Roma.
- Corso F.** (1993), *Conciliazione, arbitrato e ordinamento intersindacale*, in *QDLRI*, n. p. 21 ss.
- Costa G.** (a cura di) (1992), *Manuale di gestione del personale*, Torino, Utet.
- Davoli G.** (1990), *Problemi attuativi dell'articolo 46 della Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- D'Antona M.** (1984), *Le nozioni giuridiche di retribuzione*, in *DLRI*, p. 269 ss.
- D'Antona M.** (1986), *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *RGL*, I, p. 3 ss.
- D'Antona M.** (1989), *Variabili normative condizionanti le alternative fra contrattazione collettiva e individuale*, in *AA.VV.*, 1989, p. 242 ss.
- D'Antona M.** (1991), *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 455 ss.
- D'Antona M.** (1992), *Alla ricerca dell'autonomia individuale (passando per l'uguaglianza)*, in *RGL*, I, p. 86 ss.
- D'Antona M.** (1994), *Il protocollo sul costo del lavoro e l'"autunno freddo" dell'occupazione*, in *RIDL*, I, p. 415 ss.
- Dahrendorf R.** (1995), *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari-Roma.
- Dell'Olio M.** (1986), *La retribuzione*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, 15, t. I, Torino, Utet, p. 461 ss.
- Dell'Olio M.** (1981), *Emergenza e costituzionalità (le sentenze sulla scala mobile e il "dopo")*, in *DLRI*, p. 1 ss.
- Del Punta R.** (1992), *La sospensione del rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Del Punta R.** (1993), *Parità di trattamento e rapporto di lavoro*, in *GC*, I, p. 2362 ss.
- Del Punta R.** (1995), *Parità di trattamento e autonomia collettiva*, in *RIDL*, II, p. 325 ss.
- De Luca Tamajo R.** (1985), *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, I, p. 16 ss.
- De Luca Tamajo R.** (1993), *L'arbitrato nelle controversie di lavoro: tendenze e resistenze*, in *QDLRI*, n., p. 9 ss.
- De Luca Tamajo R., Ventura L.** (1979), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Napoli, Jovene.
- Ferraro G.** (1981), *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, Cedam.
- Ferraro G.** (1986), *Fonti eteronome e fonti autonome nella legislazione della flessibilità*, in *DLRI*, p. 667 ss.
- Ferraro G.** (1991a), *Poteri imprenditoriali e clausole generali*, in *DRI*, p. 159, ora in *Autonomia e poteri nel diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1992.



**Ferraro G.** (1991b) *Rinunzie e transazioni del lavoratore*, in *Enc giur. Trec.*, XXVII.

**Ferraro G.** (1995), *I diritti quesiti tra giurisdizione e legiferazione*, in *RIDL*, I, p. 277.

**Fontana F.** (1994), *Lo sviluppo del personale*, Torino, Giappichelli.

**Gaeta L.** (1993), *Lavoro a distanza e subordinazione*, Napoli, Esi.

**Gaeta L., Zoppoli L.** (a cura di) (1992), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, Giappichelli.

**Galantino L.** (1980), *Sui trattamenti retributivi individuali più favorevoli*, in *RIDL*, I, p. 130 ss.

**Galantino L.** (1986), *I riflessi dell'innovazione tecnologica*, in *DL*, I, p. 181 ss.

**Ghera E.** (1989), *Parità di trattamento e principio di correttezza nel rapporto di lavoro: un nuovo orientamento della Corte costituzionale?*, in *GC*, I, p. 549.

**Ghezzi G.** (1980), *sub art. 46*, in *Commentario della Costituzione*, A cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano.

**Ghezzi G.** (1985), *La legislazione del lavoro*, in *DD*, p. 105 ss.

**Ghezzi G.** (1994), *Considerazioni sull'accordo tra governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, in *PD*, p. 3 ss.

**Ghezzi G.** (1995), *Proposte per un "testo unico" in tema di mercato del lavoro*, in *LG*, n. 3, p. 221 ss.

**Ghezzi G., Romagnoli U.** (1987), *Il rapporto di lavoro*, Bologna, Zanichelli.

**Giugni G.** (1956), *Esperienze corporative e post-corporative*, in *Il Mulino*, nn. 51-52, p. 3 ss., ora in *Lavoro legge contratti*, Bologna, Il Mulino, 1989.

**Giugni G.** (1958), *I limiti legali dell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *RDL*, I, p. 3 ss.

**Giugni G.** (1959), *La conciliazione collettiva dei conflitti giuridici di lavoro*, in *DE*, p. 832 ss., ora in *Id., Lavoro, legge, contratti*, Bologna, Il Mulino, 1989.

**Giugni G.** (1982), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *DLRI*, p. 373 ss.

**Giugni G.** (1985), *Conclusioni*, in *Dallo stato corporativo alla libertà sindacale*, a cura di L. Bellardi, Milano, Angeli.

**Giugni G.** (1986), *Giuridificazione e deregolamentazione nel diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*, p. 317 ss.

**Giugni G.** (1989), *Introduzione*, in *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, Il Mulino.

**Giugni G.** (1992), *L'ultima volta della scala mobile*, in *LI*, n. 6, pp. 3-4.

**Giugni G.** (1994), *Una lezione sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 203 ss.

**Greco R.** (1990), *Il principio di uguaglianza nel rapporto di lavoro: parità di trattamento e divieto di discriminazioni dopo la svolta della Corte costituzionale*, in *FI*, I, c. 2882.

**Guidotti F.** (1956), *La retribuzione nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.

**Guidotti F.** (1971), *La retribuzione*, in *Nuovo tratt. dir. lav.*, diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni, Padova, Cedam, p. 323 ss.

**Hernandez S.** (1990), *Il problema dell'arbitrato e la disciplina in materia di lavoro*, Padova, Cedam.

**Hernandez S.** (1994), *Le alternative al processo*, in *Aidlass*, 1994, p. 31 ss.

**Ichino P.** (1992), *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Milano, Giuffrè.

**Ichino P.** (1995), *Riflessioni sulla riforma delle rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, I, p. 393 ss.

**Il progetto** (1985), *Dossier speciale*, in *Il progetto*, n. 27.

**Jannacone Pazzi R.** (1982), *L'evoluzione delle strutture retributive: problemi e prospettive*, in *RIDL*, I, p. 55 ss.

**Lambertucci P.** (1990), *Efficacia dispositiva del contratto collettivo e autonomia individuale*, Milano, Giuffrè.

**Lambertucci P.** (1993), *La disponibilità collettiva dei diritti individuali*, in *DRI*, n. 2, p. 189 ss.

**Leccese V.** (1989), *Contratto collettivo, diritti individuali, potere transattivo delle organizzazioni sindacali*, in *RGL*, II, p. 316 ss.

**Leccese V.** (1991), *Transazioni collettive e disposizione dei diritti del lavoratore*, in *DLRI*, p. 283 ss.

**Lettieri A.** (1991), *Scala mobile, professionalità, egualitarismo*, in *LD*, aprile, p. 273.

**Lindstedt G.** (1987), *Un salario sociale minimo garantito a tutti*, in *MO*, n. 3, p. 55 ss.

**Liso F.** (1982), *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, Milano, Angeli.

**Liso F.** (1995a), *Ragionamenti de iure condito e de iure condendo per una nuova politica del lavoro*, in *RIDL*, I, p. 165.

**Liso F.** (1995b), *I trattamenti di disoccupazione*, in *RIDL*, I, p. 339 ss.

**Luciani V.** (1995), *Regole legali e regole contrattuali per la disciplina del trattamento economico*, in *Rusciano, Zoppoli* (a cura di) (1995), p. 317.

**Maresca A.** (1985), *Diritti individuali del lavoratore e poteri del sindacato*, in *DLRI*, p. 685 ss.

**Mariucci L.** (1985), *La contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino.

**Mariucci L.** (1988), *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli.

**Mariucci L.** (1995), *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, relazione alle Giornate di studio Aidlass di Pisa, 26-27 maggio 1995, dattiloscritto.

**Marsden D.** (1991), *Le politiche retributive aziendali. Il ruolo e la diffusione del "merit pay"*, in *Asap* (1991), p. 51 ss.

**Mayntz R.** (1982), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino.

**Mazzotta O.** (1990), *Parità di trattamento e autonomia*

**Le fonti della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

**Le fonti della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

collettiva: dal mercato economico al mercato giudiziario, in *FI*, I, c. 2887.

**Mengoni L.** (1962), *Le fonti del diritto del lavoro in Italia*, in Ceca, *Le fonti del diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè.

**Mengoni L.** (1979) *Un nuovo modello di rapporti tra legge e contratto collettivo*, in *Jus*, p. 120 ss.

**Mengoni L.** (1988), *Il dibattito sulla revisione della legislazione del lavoro*, in *RIDL*, I.

**Mengoni L.** (1985), *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna, p. 247 ss.

**Messina G.** (1904), *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *RDComm*, p. 3 ss.

**Messina G.** (1907), *Per il regolamento legislativo dei concordati di tariffe*, ripubblicato in *DLRI*, 1986, p. 113 ss.

**Miscione M.** (1993), *L'indennità di mobilità*, Napoli, Jovene.

**Mortillaro F.** (1978), *La problematica della retribuzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Angeli, p. 157 ss.

**Mortillaro F.** (1979), *La retribuzione*, Roma, Bardi editore.

**Mortillaro F.** (1984), *Casi e materiali per una storia della retribuzione in Italia (1944-1980)*, in *DL*, I, p. 444 ss.

**Natoli U.** (1989), *La Corte costituzionale e la parità di trattamento*, in *RGL*, II, p. 7 ss.

**Nogler L.** (1994), *Il contratto collettivo come fonte di regolamentazione della retribuzione-parametro*, in *LD*, estate, p. 375 ss.

**Panariello F.** (1995), *Retribuzione ed incentivi: riserva di contrattazione collettiva e residualità delle determinazioni unilaterali*, in Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) (1995), p. 337 ss.

**Pasetti G.** (1970), *Parità di trattamento e autonomia privata*, Padova, Cedam.

**Pelaggi U.** (1994), *Autonomia collettiva, individuale e parità di trattamento*, in *MGL*, p. 266.

**Pera G.** (1980), *Commento alla l. 19 dicembre 1979, n. 649*, in *NLCC*, II, p. 873 ss.

**Pera G.** (1985), *Relazione*, in *Dallo stato corporativo alla libertà sindacale*, a cura di L. Bellardi, Milano, Angeli.

**Pera G.** (1986), *Sulla disponibilità sindacale dei diritti individuali*, in *RIDL*, I, p. 413 ss.

**Pera G.** (1989), *Sulla parità di trattamento tra i lavoratori*, in *RIDL*, II, p. 396.

**Pera G.** (1991), *Sulla teoria dell'ordinamento intersindacale*, in *RIDL*, I, p. 256 ss.

**Perone G.** (1971), *Su un'eventuale disciplina legale dei minimi retributivi*, in *DL*, I, p. 387 ss.

**Perone G.** (1989), *Retribuzione*, voce in *Enc Dir*, XL, p. 34 ss.

**Persiani M.** (1982), *I nuovi problemi della retribuzione*, Milano, Giuffrè.

**Persiani M.** (1993), *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam.

**Perulli A.** (1989), *Diritto del lavoro e flessibilità. Linee di ricerca*, in *LD*, luglio, p. 397 ss.

**Perulli A.** (1991), *I diritti di informazione*, Torino, Giappichelli,

**Perulli A.** (1992), *Il potere direttivo dell'imprenditore*, Milano, Giuffrè.

**Perulli A.** (1995), *Il lavoro autonomo*, in *Trattato di diritto civile Cicu-Messineo*, diretto da L. Mengoni, Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione.

**Pessi R.** (1994), *Il problema della discriminazione femminile*, *Relazione al XI congresso nazionale dell'Aidlass*, Gubbio 3-5 giugno 1994.

**Pizzorusso A.** (1990), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *RIDL*, I, p. ss.

**Proia G.** (1994), *Questioni sulla contrattazione collettiva*, Milano, Giuffrè.

**Regalia I.** (1988), *Contrattazione collettiva o individuale delle retribuzioni. Note sul caso delle imprese del terziario avanzato*, in *QDLRI*, n. 4, p. 77 ss.

**Rescigno P.** (1966), *Persona e comunità. Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, Bologna, Il Mulino.

**Ricci M.** (1990), *Retribuzione variabile e sistema di relazioni industriali: problemi e prospettive*, in *RGL*, I, p. 67 ss.

**Ricci M.** (1994), *Il protocollo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro: verso l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali?*, in *RGL*, I, p. 279 ss.

**Roccella M.** (1984), *La composizione dei conflitti di lavoro*, Roma, EL.

**Roccella M.** (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.

**Roccella M.** (1988), *Politiche retributive e livelli della contrattazione collettiva*, in *QDLRI*, n. 4, p. 95 ss.

**Roccella M.** (1989), *Influenza del dato normativo-istituzionale sulle politiche retributive*, in *AA.VV.*, 1989, p. 138 ss.

**Roccella M.** (1993a), *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'accordo triangolare del 23 luglio 1993*, in *RGL*, I, p. 263 ss.

**Roccella M.** (1993b), *Oltre l'indicizzazione dei salari. Una risposta a Piergiorgio Alleva*, in *LD*, estate, p. 423 ss.

**Roma G.** (1993), *La retribuzione*, Utet, Torino.

**Romagnoli U.** (1986), *I "concordati" di Giuseppe Messina: nota introduttiva*, in *DLRI*, p. 107 ss.

**Romagnoli U.** (1989), *Strategie contrattuali sulla retribuzione*, in *AA.VV.*, 1989, p. 309 ss.

**Romagnoli U.** (1995), *Autonomia collettiva e legislazione*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, Giuffrè, p. 187 ss.

**Ruggeri A., Spadaro A.** (1991), *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale*, in *PD*, p. 362 ss.

- Rusciano M., Zoppoli L.** (a cura di) (1995), *Lo "spazio negoziale" nella disciplina del lavoro pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- Santoro Passarelli G.** (1984), *Dall'indennità di anzianità al trattamento di fine rapporto*, Milano, Giuffrè.
- Santucci R.** (1991), *Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali*, in *RI*, n. 1, p. 55 ss.
- Santucci R.** (1994), *Parità di trattamento*, in *Enc Giur Trec*, X, p. 456 ss.
- Scognamiglio R.** (1978), *Il lavoro nella costituzione italiana*, Milano, Angeli.
- Scognamiglio R.** (1994), *Il codice civile e il diritto del lavoro*, in *RDC*, 1994, p. 245 ss., ora in *Studi in onore di Luigi Mengoni*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Simitis S.** (1990), *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, in *DLRI*, p. 87 ss.
- Smuraglia C.** (1967), *La persona del prestatore di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Solow R. M.** (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Spagnuolo Vigorita G.** (1993), *Contratto collettivo, contratto a favore di terzi, limiti al potere dispositivo del sindacato*, in *DLRI*, p. 47 ss.
- Tosi P.** (1979), *La retribuzione nel diritto del lavoro dell'emergenza*, in *DLRI*, p. 511 ss.
- Tosi P.** (1989), *Zone di contrattazione individuale della retribuzione*, in *AA.VV.*, 1989, p. 247 ss.
- Tosi P.** (1992), *Le nuove tendenze del diritto del lavoro nel terziario*, in *AA.VV.*, 1992, p. 23 ss.
- Treu T.** (1968), *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Treu T.** (1979), sub artt. 36 e 37, in *Comm. alla Costituzione*, a cura di Scialoja e Branca, I, p. 72 ss.
- Treu T.** (1980), *I problemi giuridici della retribuzione*, in *DLRI*, p. 28 ss.
- Treu T.** (1982), *Giurisprudenza della Corte di cassazione e autonomia collettiva*, in *RGL*, I, p. 443 ss.
- Treu T.** (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*, I, p. 215 ss.
- Treu T.** (1994a), *Costo del lavoro e sistema retributivo in Italia*, in Caruso, Zoli, Zoppoli (a cura di), 1994, p. 3 ss.
- Treu T.** (1994b), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *DLRI*, p. 1 ss.
- Venditti L.** (1990), *Contrattazione collettiva ablativa e diritti dei prestatori di lavoro*, in *DL*, I, p. 461 ss.
- Ventura L.** (1979), *Il principio di uguaglianza nel diritto del lavoro*, Padova, Cedam.
- Ventura L.** (1992), *Giustizia dello Stato, arbitrato e controversie di serie*, in *DRI*, n. 2, p. 7 ss.
- Zilio Grandi G.** (1991), *Anche la dignità umana ha un prezzo: licenziamento illegittimo e art. 41, 2° c., Cost.*, in *GI*, I, 2.
- Zilio Grandi G.** (1995), *Cfl e indebita annotazione sul libretto di lavoro*, in *LG*, p. 261 ss.
- Zoli C.** (1988), *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, Milano, Giuffrè.
- Zoli C.** (1990), *Metodo interdisciplinare e attività del giuslavorista*, in *LD*, p. 407 ss.
- Zoli C.** (1994a), *Il trattamento economico dei dipendenti pubblici "privatizzati"*, in *GI*, 1994, IV, c. 81 ss. e in Carinci F. (a cura di), 1995, p. 819 ss.
- Zoli C.** (1994b), *Parità di trattamento e retribuzione*, in Caruso, Zoli, Zoppoli (a cura di), 1994, p. 145 ss.
- Zoli C., Zilio Grandi G.** (1994), *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in Caruso, Zoli, Zoppoli 1994a, p. 197 ss.
- Zoppoli L.** (1991), *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, Esi.
- Zoppoli L.** (1992), *La retribuzione tra contratto, mercato e diritti sociali*, in *SImp*, n. 24, p. 82 ss.
- Zoppoli L.** (a cura di) (1994a), *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Zoppoli L.** (1994b), *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), 1994a, vol. I, p. 91 ss.

**Le fonti  
della retribuzione**  
Gaetano Zilio Grandi

# Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali

Carla Spinelli

Sommario

**1.** Cenni storici. **2.** La nozione: *licenciement pour motif économique*. **2.1.** *Motifs non inherents à la personne du salarié*. **2.2.1.** *Suppression ou transformation d'emploi...* **2.2.2.** *Ou modification substantielle du contrat de travail*. **2.3.** *Difficultés économiques ou mutations technologiques*. **3.** La procedura. **3.1.** Ruolo dei rappresentanti dei lavoratori. **3.2.** Intensità del controllo amministrativo. **3.3.** La lettera di licenziamento. **4.** Il controllo giudiziario e le sanzioni: gli interventi "creativi" della giurisprudenza. **4.1.** *La cause réelle et sérieuse du motif économique de licenciement*. **4.2.** *Devoir d'adaptation*. **4.3.** La responsabilità civile del datore di lavoro... **4.3.1.** Per licenziamento ingiustificato. **4.3.2.** Per violazione della procedura. **4.4.** La responsabilità penale del datore di lavoro. **5.** Le misure di sostegno in favore dei lavoratori. **5.1.** Il *plan social*: **5.1.1.** Obbligo di *reclassement* e relativa sanzione. **5.1.2.** Compiti del comitato d'impresa ed intervento del sindacato. **5.1.3.** Ruolo dell'autorità amministrativa. **5.1.4.** Quale tutela per il singolo lavoratore? **5.2.** *La convention de conversion*. **6.** Conclusioni e spunti per una comparazione.

## 1. Cenni storici.

Il licenziamento per motivi economici ha acquisito tardivamente in Francia un regime giuridico autonomo rispetto a quello per motivi personali (comprensivi, tra l'altro di ogni comportamento colposo o inadempiente del lavoratore), grazie a successivi interventi legislativi, spesso preceduti o accompagnati da accordi sindacali, sollecitati dalle trasformazioni economiche e dall'evoluzione tecnologica intervenuta nella maggior parte dei settori produttivi (1).

La prima legge specifica approvata in materia è stata la L. 3 gennaio 1975; essa disciplinava lo svolgimento della procedura di consultazione dei rappresentanti del personale e preve-

note

(1) La nozione di licenziamento per motivi economici compare, per la prima volta, nella giurisprudenza amministrativa concernente l'applicazione dell'ordinanza del 24 maggio 1945 in materia di controlli sull'occupazione. Il Consiglio di Stato, nell'interpretare la necessità di un'autorizzazione amministrativa preventiva per i licenziamenti, ritenne che un tale controllo, stante la sua finalità, potesse esercitarsi esclusivamente sui licenziamenti per motivi economici. La legge del 18 giugno 1966 sulla riforma dei comitati di impresa dispose, poi, che essi dovessero essere sempre consultati in presenza di un progetto di riduzione del personale. Nel 1969 fu concluso un accordo interprofessionale molto importante in materia di stabilità dell'occupazione, che precisava — a proposito dei licenziamenti collettivi per motivi economici — i tempi e il contenuto della consultazione del comitato di impresa. Nel 1973 furono approvate nuove norme in materia di procedura e sanzioni per il licenziamento; escludendone dal campo di applicazione i licenziamenti economici, se ne confermava l'autonomia di regime giuridico. Due le tappe significative del 1974: l'accordo del 14 ottobre, che istituiva un'indennità specifica per i lavoratori licenziati per motivi economici (successivamente abolita) e l'accordo interprofessionale del 21 novembre, che modificava il precedente, i cui contenuti sarebbero stati poi in parte trasferiti nella legge del 1975.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

deva la necessità dell'autorizzazione amministrativa del licenziamento, ma non conteneva ancora una definizione della fattispecie.

In un primo commento a caldo della legge già si manifestavano perplessità in merito all'opzione a favore dell'autorizzazione amministrativa e soprattutto, con lungimiranza, si evidenziava la necessità di salvaguardare la funzione del giudice ordinario, attraverso una precisa ripartizione di competenza fra questi e il giudice amministrativo (Pelissier J., 1975, p. 135).

In effetti, lo stratificarsi delle disposizioni normative avrebbe determinato l'insorgere di una serie di difficoltà interpretative in sede di loro applicazione. Nel silenzio della legge, la giurisprudenza si assunse il compito — non facile — di individuare gli elementi costitutivi della fattispecie (Jeammaud A., 1981, p. 267). Complicazioni di rilievo nascevano, poi, dal sovrapporsi e spesso contraddirsi della giurisprudenza civile e di quella amministrativa (Langlois P.H., 1981, p. 290).

Inoltre, l'interpretazione limitativa del ruolo affidatole da parte della stessa autorità amministrativa; il controllo giudiziario esercitato anch'esso in termini restrittivi dal Consiglio di Stato e la decisione del caso Terrié (2), per cui un'autorizzazione amministrativa irregolare non comportava automaticamente che il licenziamento fosse ingiustificato, avevano realizzato l'effetto di rafforzare le prerogative imprenditoriali, mettendo il datore di lavoro praticamente al riparo da ogni contestazione, o quasi, una volta intervenuta l'autorizzazione (Lyon-Caen A., 1981, p. 287).

In parte per fronteggiare tali problemi, ma anche per tacitare le critiche comunque espresse dai datori di lavoro per le lungaggini procedurali conseguenti alla necessaria autorizzazione amministrativa (Moderne F., 1983), il legislatore è nuovamente intervenuto a distanza di un decennio.

Sulla scorta dell'accordo interprofessionale del 20 ottobre 1986, infatti, fu emanata la legge 30 dicembre 1986, che aboliva l'autorizzazione, conservando però all'autorità amministrativa un diritto all'informazione sullo svolgimento della procedura, con facoltà di esercitare un controllo di legittimità su di essa (si vedano i nn. speciali di *DS*, marzo 1987, *Le nouveau droit des licenciements pour motif économique* e gennaio 1989, *Les restructurations*).

La legge, poi, riducendo i termini prescritti per il confronto con i rappresentanti del personale, non lo indeboliva, anzi si proponeva l'obiettivo di intervenire sulla tutela assicurata ai lavoratori attraverso i loro rappresentanti elettivi nel senso di estenderla (Seguin P., 1987, p. 180).

Successivamente, a fronte delle persistenti carenze normative sul piano della tutela per la perdita del posto di lavoro e degli aiuti nella ricerca di nuova occupazione (critico Pelissier J., 1989, p. 349), è stata adottata la legge del 2 agosto 1989, che ha disciplinato le misure sociali di accompagnamento alla decisione dell'imprenditore di ridurre il personale, al fine di assicurare una migliore protezione degli interessi dei lavoratori.

Si tratta di misure dirette a permettere la permanenza dei lavoratori nell'impresa pur in presenza di difficoltà economiche, oppure ad allontanarli definitivamente ma aiutandoli nella ricerca di altra occupazione, anche attraverso programmi di formazione e riqualificazione. In merito, la misura più significativa è costituita dalla *convention de conversion* (*infra*, paragrafo 5).

Il legislatore ha inteso inoltre promuovere una gestione "preventiva" della manodopera da parte dell'impresa (art. L. 432-1-1 *cod. trav.* Favennec-Hery F., 1992, p. 581; Sauret A., 1992, p. 253; Burdillat M., 1993, p. 21; Merlin L., 1991, p. 33); a tal fine peraltro, è stato configurato a suo carico non un obbligo di effettuare previsioni, ma piuttosto di rivelarle ove esistenti. "Previsione" e "consultazione" sono, infatti, due aspetti fortemente connessi di una politica unitaria di prevenzione dei licenziamenti (Gaudu F., 1990; Soisson J.P., 1989, p. 621).

È interessante rilevare come entrambe le leggi da ultimo menzionate contenessero disposizioni dirette a modificare la disciplina dei licenziamenti per motivi economici sotto il profilo della tutela in giudizio, a conferma della volontà di assicurare l'effettività dei diritti sostanziali introdotti. Si tratta, rispettivamente, dell'istituzione di una camera specializzata nell'ambito dei *Conseils de Prud'hommes* articolati in più sezioni e delle innovazioni in materia di onere della prova, formazione del convincimento del giudice ed intervento in giudizio del sindacato (su quest'ultimo aspetto è intervenuta la Corte Costituzionale, *infra*, paragrafo 4).



La prospettiva adottata con i più recenti interventi normativi si riassume nell'intento di "formare l'impresa di domani con gli uomini di oggi" (Ray J.E., 1992, p. 88). Ci si riferisce in particolare alla legge 29 luglio 1992, che ha esteso l'applicabilità della procedura di concertazione a tutte le ipotesi di cessazione del contratto di lavoro determinate da motivi economici, nonché alla legge del 27 gennaio 1993, che ha introdotto l'obbligo di predisporre, nell'ambito del *plan social* — un istituto su cui si tornerà più ampiamente in seguito —, misure di riqualificazione dei lavoratori.

La riflessione sul dovere di "adattare" i lavoratori all'evoluzione del loro impiego, di elaborazione giurisprudenziale, e sull'obbligo, di matrice legale, di riqualificarli prima di poterli licenziare (*infra*, rispettivamente paragrafi 4 e 5) ha indotto la dottrina a parlare di "impresa formatrice", soffermandosi in particolare sul regime giuridico della formazione nell'ambito del rapporto di lavoro, vale a dire su diritti e doveri delle parti contraenti e sulla ricerca di un nuovo equilibrio fra tempo di lavoro "produttivo" e tempo di lavoro "formativo" (Luttringer J.M., 1994a, p. 283; Id., 1994b, p. 43; sui rapporti fra diritto dei lavoratori ad una formazione professionale qualificante e teoria classica del contratto di lavoro: Del Sol M., 1994, p. 412).

La legge quinquennale sull'impiego del 1993 (L. n. 93-1313 del 20 dicembre), infine, non è più intervenuta a modificare l'assetto normativo relativo al licenziamento per motivi economici, ma ha introdotto una serie di disposizioni dirette a fronteggiare l'emergenza occupazionale, che consistono, fra l'altro, nella riduzione della contribuzione obbligatoria a carico dell'impresa, nella riorganizzazione dell'orario di lavoro, nella modifica della disciplina di contratti di solidarietà e prepensionamenti (per un'indicazione complessiva dell'articolato contenuto di questa legge: *La loi quinquennale*, in *Lias. soc.*, nov. 1994, n° monografico; *La loi quinquennale dite pour l'emploi*, in *Rev. prat. dr. soc.*, 1994, n. 585, p. 23 ss.; *Five year employment law*, pubblicato in due parti su *EIRR*, 1994, n. 242, p. 16 ss. e n. 243, p. 20 ss. Per i primi commenti si legga il n° speciale di *DS*, feb. 1994, *La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*).

---

## 2. La nozione: *licenciement pour motif économique*

---

Nell'affrontare la trattazione di un istituto giuridico si rende necessario, preliminarmente, ricostruirne la nozione. Questa, infatti, è il primo indice della percezione che ogni ordinamento ha di un determinato fenomeno sociale, attribuendogli rilevanza al fine di disciplinarlo.

In Francia si analizza il licenziamento per motivi economici differenziandolo da quello per motivi personali e poi, nell'ambito di esso, si distingue fra individuale e collettivo. In Italia, invece, come è noto, la prima distinzione/contrapposizione — secondo una tradizione giurisprudenziale ormai risalente — è tra licenziamento collettivo e licenziamento individuale (Magrini S., 1991, p. 93).

Unicamente in Italia, poi, il requisito numerico è proprio un elemento costitutivo della fattispecie di licenziamento per riduzione di personale — non anche, secondo la dottrina prevalente (*contra* solo Del Punta R., 1993, p. 278), del collocamento in mobilità — mentre in Francia esso rileva ai fini della disciplina applicabile, nel senso che a fronte di un maggior numero di lavoratori da licenziare si dovrà osservare una procedura più complessa.

Il legislatore ha ritenuto di provvedere alla determinazione degli elementi costitutivi della fattispecie, anche in attuazione del diritto comunitario (3).

In Francia come in Italia, tuttavia, questi interventi normativi sono piuttosto recenti, risalendo rispettivamente al 1989 e al 1991; in entrambi i paesi, inoltre, essi sono stati preceduti da accordi sindacali. In Francia questi ultimi hanno semplicemente favorito e facilitato il compito del Parlamento, iscrivendosi nell'ambito dell'esperienza delle "leggi contrattate"; in Italia invece hanno in pratica retto la disciplina dei licenziamenti collettivi per circa quarant'anni.

Un'ennesima conferma, dunque, del diverso ruolo dell'autonomia collettiva in questi

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

---

(3) Tutti gli Stati membri hanno recepito la normativa comunitaria in materia, ma proprio in riferimento alla definizione che essa fornisce si colgono le maggiori divergenze. La stessa dimensione collettiva del licenziamento, per esempio, che per il legislatore comunitario, come per l'Italia e la Francia, assume rilevanza per la complessità degli interessi coinvolti e giustifica la predisposizione di una disciplina apposita, per la Gran Bretagna invece resta sostanzialmente indifferente.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

ordinamenti. La regolamentazione eteronoma in Francia resta sempre prevalente, nonostante la progressiva erosione del principio di ordine pubblico sociale, chiave di volta del sistema francese e nozione attraverso la quale la dimensione collettiva è stata introdotta nel diritto del lavoro. Pubblico e collettivo si trovano strettamente legati nella cultura giuridica francese; l'autonomia collettiva infatti si è sviluppata non contro o al di fuori ma appunto in un'area garantita dallo Stato (Supiot A., 1994, p. 124).

Il vuoto legislativo, d'altra parte, aveva indotto le Corti ad assolvere una funzione di supplenza, per cui quegli interventi normativi sono stati determinati, fra l'altro, dall'intento di appianare i contraddittori orientamenti giurisprudenziali emersi in precedenza.

Questi ultimi, in realtà, sono almeno parzialmente sopravvissuti alle leggi stesse. In Italia, la tesi giurisprudenziale della presunta diversità ontologica fra licenziamento collettivo e licenziamento per giustificato motivo oggettivo è stata superata, mentre è stata ribadita l'interpretazione relativa al profilo causale (4); in Francia, la confusione fra causa giustificativa e causa qualificativa del licenziamento per motivi economici continua a riproporsi (*infra*, paragrafo 4).

Una definizione di licenziamento per motivi economici (Laborde J.P., 1992, p. 774; Pelissier J., 1992, p. 527) è stata introdotta per la prima volta dalla legge 2 agosto 1989, n. 89-549, che ha modificato l'art. L. 321-1 del Codice del lavoro.

I requisiti che integrano la fattispecie sono tre, il primo dei quali contribuisce a qualificare il motivo economico in negativo, mentre gli altri due attengono all'elemento causale, che si presenta articolato in una causa prossima ed una remota (Lyon-Caen G., Pelissier J., Supiot A., 1994, p. 302).

---

### 2.1. *Motifs non inherents à la personne du salarié.*

---

Sono escluse tutte le ipotesi in cui il licenziamento sia intervenuto per motivi inerenti alla persona del lavoratore (viene ripresa qui alla lettera la formulazione della direttiva CEE n. 75/129) — quindi in ragione dell'età (5), o dell'incapacità professionale, per motivi disciplinari o malattia prolungata — mentre devono sussistere una soppressione o trasformazione del posto di lavoro oppure una modificazione sostanziale del contratto di lavoro, a loro volta determinate da difficoltà economiche o da mutamenti tecnologici (sugli orientamenti giurisprudenziali in caso di concorso fra motivo economico e motivo inerente alla persona del lavoratore si legga Jeammaud A., 1993, pp. 96-7).

In effetti è il profilo causale, piuttosto, a qualificare la fattispecie, diversamente da quanto può osservarsi per la direttiva CEE n. 75/129.

---

#### 2.2.1. *Suppression ou transformation d'emploi...*

---

Qualificante per l'ordinamento francese è la situazione di eccedenza dei lavoratori, quale appunto può conseguire alla soppressione dei posti di lavoro, anche se non vi corrisponda una diminuzione del numero complessivo dei dipendenti dell'azienda.

La soppressione del posto di lavoro deve essere effettiva; essa pertanto è esclusa quando ci sia sostituzione del lavoratore licenziato, anche se con una retribuzione inferiore (6) e anche se il numero dei sostituiti non è pari a quello dei licenziati (7). D'altra parte, si configura una soppressione del posto di lavoro allorchè le mansioni relative siano ripartite fra altri lavoratori rimasti nell'impresa (8) o quando se ne assicuri lo svolgimento avvalendosi di collaborazioni gratuite (9).

---

#### note

(4) Pret. Milano 18 febbraio 1993, in *OGI*, 1993, p. 444; Pret. Campobasso 3 maggio 1993, in *FI*, 1993, I, c. 2024; per una conferma incidentale v. anche Cass., 27 aprile 1992, n. 5010, in *MGL*, 1992, p. 385.

(5) Soc. 24 aprile 1990, in *Bull. Civ.*, V, n. 181, p. 110, tratta il caso di un ballerino delle Folies Bergères ritenuto troppo anziano.

(6) Soc. 24 aprile 1990, in *Bull. civ.*, V, n. 183, p. 111.

(7) A seguito dell'adozione di tecnologia informatica, per esempio, l'assunzione di un solo lavoratore può essere sufficiente a sostituirne due: Soc. 23 settembre 1992, in *DS*, 1992, p. 924; Soc. 25 febbraio 1992, in *DS*, 1992, p. 380.

(8) Soc. 2 giugno 1993, in *Bull. civ.*, V, n. 502; Soc. 29 gennaio 1992, in *DS*, 1992, p. 270.

(9) Soc. 7 ottobre 1992, in *DS*, 1992, p. 923.

---

**2.2.2. ...Ou modification substantielle du contrat de travail.**

---

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

Diverso l'approccio anche in caso di modifica sostanziale del contratto di lavoro: mentre in Francia si considera licenziamento per motivi economici quello conseguente al rifiuto opposto dal lavoratore a tali cambiamenti, in Italia il mutamento di mansioni è considerato piuttosto una misura alternativa al licenziamento, che può adottarsi anche in deroga al disposto dell'art. 2103 c.c., purchè ciò avvenga nel corso della procedura di licenziamento per riduzione di personale ed in presenza di un accordo sindacale (10).

Quanto a ritenere "sostanziale" una modifica del contratto di lavoro, la giurisprudenza esprime le sue valutazioni caso per caso, ma generalmente tutto ciò che attiene alla remunerazione, alla qualifica e al luogo di lavoro si considera elemento sostanziale del contratto. Si reputa tale ogni elemento che sia stato determinante del consenso delle parti, al tempo della conclusione del contratto; solo in via subordinata la giurisprudenza valuta le conseguenze che tali modificazioni apportano alle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori (per una panoramica degli orientamenti giurisprudenziali si legga Couturier G., 1993a, p. 354; Moraud M., 1992, p. 92 ss., spec. 101-104), la cui modifica non può essere disposta unilateralmente dal datore di lavoro e, quindi, può essere rifiutata dal lavoratore (11).

Ai sensi dell'art. L. 321-1-2 *cod. trav.* (introdotto dalla legge 20 dicembre 1993, n. 93-1313), il datore di lavoro che intenda procedere ad una modifica sostanziale del contratto di lavoro di uno o più dipendenti, per motivi economici, dovrà informare ciascuno di essi a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

Il lavoratore ha tempo un mese per comunicare il suo rifiuto, ma se lascia decorrere tale termine senza fornire alcuna risposta, opera il principio del silenzio-assenso. Le condizioni necessarie per l'applicazione di questa norma sono, quindi, due: la modifica delle condizioni contrattuali deve essere sostanziale ed essa deve essere determinata da motivi economici. In senso critico ci si esprime sulla formulazione di tale disposizione, poichè essa, per esempio, nulla prevede in relazione al possibile verificarsi di ipotesi quali un rifiuto non scritto, o parziale, o tardivo (Blaise H., 1994, p. 189).

Ai licenziamenti che conseguono al rifiuto opposto da più lavoratori, sempre che sussistano motivi economici, si applicano le disposizioni in materia di licenziamenti collettivi (12).

Le precedenti disposizioni comportano entrambe il prodursi automatico di effetti giuridici, ma solo nel caso dei licenziamenti considerati collettivi la tutela offerta risulta rafforzata, perché trova applicazione la procedura più complessa, mentre nella prima ipotesi l'automatica modificazione del contratto può tradursi anche in uno svantaggio per il singolo, in quanto non corrisponda ai suoi reali interessi.

La dottrina francese si è dimostrata particolarmente sensibile al problema delle conseguenze delle ristrutturazioni aziendali su qualifica e mansioni del lavoratore (Lyon-Caen A., 1992a, p. 573).

Da un lato la ridefinizione delle classificazioni — operata soprattutto sulla spinta delle esigenze imprenditoriali di maggiore flessibilità — rispetto alla quale un ruolo fondamentale spetta alla contrattazione collettiva, perchè medi le esigenze dei lavoratori con quelle dell'organizzazione; dall'altro, l'elasticità delle clausole del contratto individuale di lavoro, quanto alla loro formulazione o all'interpretazione giurisprudenziale, hanno dato corpo all'idea di una *qualification contractuelle évolutive*. Al dipendente può essere richiesto di adattarsi al cambiamento di competenza e professionalità che si rendano necessari rispetto al posto da lui occupato nell'azienda, ma in tal caso al datore di lavoro spetta metterlo in condizione di potersi adeguare (sulla giurisprudenza in tema di *devoir d'adaptation*, *infra*, paragrafo 4).

Il pericolo insito in tale nuova tendenza concerne la sopravvivenza stessa di un diritto proprio dei licenziamenti per motivi economici. Se infatti l'adattamento, oltre che materia

---

**note**

(10) Art. 4, co. 11, L. n. 223/91. Da ultimo si veda Cass. 7 settembre 1993, n. 9386, *DPL*, 1993, p. 2979.

(11) Soc. 10 marzo 1993, n. 829; Soc. 8 ottobre 1992, n. 3149; Soc. 12 dicembre 1991, n. 4432 *citt. da* Scheidt M., 1993, p. 324.

(12) Art. L. 321-1-3 *cod. trav.*, introdotto dalla L. 29 luglio 1992, n. 92-722, che ha contraddetto la giurisprudenza della Cassazione (da ultimo Soc. 9 ottobre 1991, in *DS*, 1991, p. 790), secondo cui, in mancanza di una volontà del datore di procedere a soppressione dei posti di lavoro, i licenziamenti conseguenti al rifiuto dei lavoratori di accettare le modifiche contrattuali costituivano una somma di licenziamenti individuali per motivi economici.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

di un dovere datoriale così come attualmente configurato, divenisse oggetto di un'obbligazione del lavoratore, questi non avrebbe la possibilità di scegliere se accettare o meno la proposta e, dunque, non vi sarebbe posto che per licenziamenti riconducibili ad incapacità professionale.

### 2.3. *Difficultés économiques ou mutations technologiques.*

Sia in Francia che in Italia il motivo economico, inteso in senso lato, assume una configurazione unitaria, ma solo in Francia esso copre integralmente l'area dei motivi non inerenti alla persona del lavoratore, poichè in Italia comprende anche ipotesi riconducibili a condizioni o situazioni personali del lavoratore (scarso rendimento, incapacità professionale...), che non integrano il giustificato motivo soggettivo perchè non costituiscono inadempimento (Ghera E., 1993, p. 240).

In ogni caso, non è mai il legislatore a definire che cosa si intenda per motivo economico; le "difficoltà economiche" dei francesi o la "riduzione o trasformazione di attività o di lavoro" della legge n. 223/91, infatti, sono formule sufficientemente generiche e onnicomprendenti (13). D'altra parte, il compito della giurisprudenza sarebbe quello di accertare la sussistenza del motivo economico, non anche di stabilirne il contenuto; anche se quanto più ampia è la formula legislativa, tanto maggiore è il sostanziale svolgimento di una funzione siffatta attraverso l'attività interpretativa.

Pressoché unanime è il riconoscimento di un valido motivo economico nelle ipotesi di trasformazione dell'apparato produttivo o di mutamento dell'organizzazione del lavoro conseguenti all'introduzione di nuove tecnologie, mentre la questione diventa molto più delicata quando si tratti della ricerca pura e semplice di un maggior profitto o di una migliore competitività dell'impresa.

Ovviamente è questo il terreno più fluido per lo scontro fra ragioni dell'impresa e tutela dei lavoratori, nel quale le prime sembrano destinate inevitabilmente a prevalere, in nome della intangibilità nel merito delle decisioni datoriali che siano adottate nell'esercizio della libertà d'impresa.

In particolare in Francia, non è necessario, per esempio, che "la sopravvivenza dell'impresa sia in pericolo" (14), mentre normalmente una riduzione delle commesse (15) o un calo nel giro d'affari (16) sono idonei a configurare un motivo economico di licenziamento.

Cause invocabili sono anche l'introduzione di nuove tecnologie (17) o l'adozione di misure di riorganizzazione dell'impresa (18), purché disposte nell'interesse dell'impresa stessa, anche se essa non versa in difficoltà economiche (19), ma intende solo salvaguardare la propria competitività (20).

Non può dirsi altrettanto, invece, quando il solo obiettivo sia quello di ridurre il costo del lavoro, neppure quando i costi relativi al dipendente licenziato siano elevati, se la situazione finanziaria dell'impresa le consente di assumerne il carico (21); oppure quando la cessazione dell'attività d'impresa sia imputabile a colpa dell'imprenditore (22).

Un'ultima osservazione riguarda le prassi elusive adottate dalle aziende: la necessità di ricorrere a norme di "chiusura" dei sistemi di regole formali testimonia come il loro rispetto da parte delle imprese sia indipendente dalla maggiore o minore rigidità di quelle regole. Ispirate da una premura antifraudolenta possono ritenersi sia le disposizioni, comuni

#### note

(13) La nuova formulazione introdotta dalla legge del 1989 non si discosta nella sostanza da quella vigente nel diritto positivo anteriore: difficoltà economiche e mutamenti tecnologici, quindi, sarebbero i rispettivi equivalenti di cause congiunturali e cause strutturali (Lyon Caen G., Pelissier G., Supiot A., 1994, p. 304). D'altra parte, l'indicazione normativa non vuol essere esaustiva, come si ricava dall'uso dell'avverbio *notamment* (Couturier G., 1993a, p. 256), che ha l'effetto di ampliare ulteriormente una nozione, di per sè, già estensibile.

(14) Soc. 4 luglio 1990, in *Bull. civ.*, V, n. 349.

(15) Soc. 12 dicembre 1991, in *Bull. civ.*, V, n. 579.

(16) Soc. 3 maggio 1994, n. 2286 D, in *Cah. soc. barr. Paris*, 1994, suppl. al n. 62, p. 43; Soc. 18 dicembre 1991, in *D.*, 1992, *Inf. rap.*, p. 45.

(17) Soc. 2 giugno 1993, in *Bull. civ.*, V, n. 155; Soc. 19 dicembre 1990, in *Bull. civ.*, V, n. 687.

(18) Soc. 19 ottobre 1994, in *DS*, 1994, p. 978; Soc. 10 maggio 1994, n. 2328 D, in *R.J.S.*, 6/94, n. 674.

(19) Soc. 1 aprile 1992, in *Bull. civ.*, V, n. 223, p. 138.

(20) Soc. 5 novembre 1994, in *DS*, 1995, p. 487; Soc. 19 ottobre 1994, in *R.J.S.*, 1994, n. 1360, p. 827; Soc. 26 gennaio 1994, in *Bull. civ.*, V, n. 28, p. 19.

(21) Soc. 16 marzo 1994, n. 1495, in *D.*, 1994, *Inf. rap.*, p. 93; Soc. 24 aprile 1990, in *R.J.S.*, 1990, p. 481.

(22) Soc. 1 dicembre 1994, n. 379 P, in *R.J.S.*, 4/94, n. 386.

all'ordinamento italiano, relative all'accorpamento entro un determinato periodo di tempo di licenziamenti scaglionati (art. 24, co. 1, ultima parte, L. n. 223/91 e art. L. 321-2 e L. 321-3 *cod. trav.*), sia la previsione per cui possono integrare la fattispecie di licenziamento collettivo anche negozi di recesso diversi dal licenziamento.

In presenza delle suddette cause economiche, infatti, sono state equiparate ai licenziamenti, ai fini della disciplina applicabile (23), tutte le ipotesi di "rottura del contratto". Questo intervento normativo (L. 29 luglio 1992, n. 92-722, che ha aggiunto un secondo alinea all'art. L. 321-1 *cod. trav.*), in linea con la direttiva CEE sui licenziamenti collettivi n. 92/56, si è reso necessario per fronteggiare il frequente ricorso alle dimissioni incentivate, invalso nella prassi al fine aggirare la complessa procedura che deve essere osservata in caso di licenziamenti per motivi economici (Rojot J., 1995, p. 64; Ray F., Mousseron P.H., 1993, p. 178) (24).

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

---

### 3. La procedura.

---

La procedura da osservare in caso di licenziamento per motivi economici si articola in due fasi — consultazione dei rappresentanti dei lavoratori ed informazione dell'autorità amministrativa —, anche in attuazione della normativa comunitaria.

Il suo concreto svolgimento, poi, è stato regolamentato minuziosamente dal legislatore francese, sia nei tempi che nei contenuti, tanto da farle assumere caratteri di estrema rigidità.

La procedura da rispettare, infatti, si articola diversamente quando si abbia licenziamento individuale per motivi economici, del quale non ci occuperemo, anziché licenziamento collettivo. Essa, inoltre, è più o meno complessa a seconda che si tratti di "piccolo" licenziamento collettivo, nel quale sono coinvolti da 2 a 9 lavoratori, o di "grande" licenziamento collettivo, che riguarda cioè 10 o più dipendenti (art. L. 321-2 *cod. trav.*).

---

#### 3.1. Ruolo dei rappresentanti dei lavoratori.

---

La consultazione si avvia con la comunicazione, da parte del datore di lavoro, degli obiettivi perseguiti con la sua decisione e di tutte le informazioni rilevanti in merito, il cui contenuto minimo è fissato dal legislatore (art. L. 321-4 *cod. trav.*). In caso di "grandi" licenziamenti collettivi, devono indicarsi anche le misure previste per ridurre i licenziamenti o agevolare il personale nella ricerca di nuova occupazione.

Contestualmente si deve fissare la data dell'incontro fra le parti, nel corso del quale i rappresentanti del personale esprimono le loro considerazioni sul piano di licenziamento e sulla sua attuazione concreta, in vista di eventuali variazioni da apportare ad esso. Mentre nel caso di "piccoli" licenziamenti collettivi la consultazione si esaurisce nell'arco di un solo incontro, quando vi siano da licenziare non meno di dieci lavoratori gli incontri devono essere almeno due. Nelle imprese con meno di 50 dipendenti, fra i due incontri devono trascorrere non più di 14 giorni; nelle imprese con oltre 50 dipendenti, l'intervallo tra il primo e il secondo incontro varia in rapporto al numero dei licenziamenti. Esso non può essere superiore a 14 giorni quando vi siano fino a 100 licenziamenti, a 21 giorni quando i lavoratori da licenziare siano compresi fra 100 e 250, a 28 giorni superata la soglia dei 250 licenziamenti (art. L. 321-3, al. 4, *cod. trav.*).

Tanto rigore è inteso a favorire l'esercizio dell'attività sindacale, come può dedursi dall'ulteriore complicarsi della procedura in caso di ricorso all'esperto contabile (25), una delle

note

---

(23) Restano esclusi dall'ambito di applicazione di tale disciplina i licenziamenti che intervengano a conclusione dei lavori nei cantieri edili (art. L. 321-12 *cod. trav.*).

(24) L'applicazione della procedura prevista per i licenziamenti per motivi economici all'ipotesi in cui la riduzione del personale si compie esclusivamente attraverso l'esodo volontario, tuttavia, necessita di un adattamento, principalmente per ciò che concerne il contenuto dell'informazione da garantire ai rappresentanti del personale e le misure applicabili ai lavoratori dimissionari. In proposito ha avuto occasione di pronunciarsi il T.G.I. di Parigi, con una prima decisione resa il 27 settembre 1994, commentata da Garot M., 1995, p. 59 e in seguito il 22 novembre 1994, in *Dr. ouvr.*, 1995, p. 104. A conferma si veda anche Soc. 22 febbraio 1995, in *DS*, 1995, p. 390.

(25) Gli incontri diventano tre, essendo il primo quello nel quale appunto si decide di ricorrere all'esperto; tra il primo e il secondo devono decorrere 20-22 giorni; tra il secondo e il terzo, invece, 14, 21 e 28 giorni rispettivamente per non più di 100, fino a 250 e oltre i 250 licenziamenti (art. L. 321-7-1 *cod. trav.*).



**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

numerose figure di tecnici a servizio delle parti sociali previste dall'ordinamento. Il ricorso all'esperto tuttavia, per le modalità con cui si svolge concretamente la sua attività (accesso alle informazioni, trasmissione di esse, etc.; Cohen M., 1993, p. 286) e per l'effetto finale che normalmente produce — legittimare le scelte gestionali dell'impresa — si carica di una valenza ulteriore rispetto a quella puramente chiarificatrice, cioè quella di “prevenzione o raffreddamento dei conflitti”, in alternativa all'eventuale ricorso a procedure non giurisdizionali quali l'arbitrato o altre ad esso equivalenti (Supiot A., 1989, p. 463) (26).

Referenti dell'imprenditore in ordine al confronto sono gli organismi aziendali di rappresentanza dei lavoratori: in Francia si tratta di organi elettivi di rappresentanza generale (27), sprovvisti di poteri contrattuali. In mancanza di loro rappresentanti, destinatari dell'informazione e dell'eventuale consultazione sono i singoli lavoratori.

Le difficoltà in cui versano gli organismi di rappresentanza dei lavoratori — in particolare, oggi, il sindacato — si manifestano con maggiore evidenza quando essi sono chiamati a fronteggiare una situazione di crisi dell'impresa, che mette in pericolo l'occupazione dei lavoratori, occasione in cui la capacità rappresentativa di tali organismi è più esposta a pericoli.

In tanti si sono interrogati sulle ragioni di questo fenomeno (Zachert U., 1993, p. 15; Streeck W., 1993, p. 27; Morris G., Archer T.J., 1992; Rosanvallon P., 1988). Alcuni autori (fra questi Cointepas M., 1992, p. 250; Borenfreund G., 1991, p. 685) hanno suggerito che il sindacato abbia bisogno di ritrovare una propria legittimazione e che debba cercarla principalmente in un recuperato contatto con la base, tanto più necessario oggi che il mondo del lavoro si va largamente differenziando al proprio interno (Caire G., 1991, p. 75; Accornero A., 1992, p. 263).

Nel contempo si osserva un crescente orientamento in favore degli organismi aziendali di rappresentanza dei lavoratori, anche se è forse prematuro parlare di una tendenza in atto, a fronte di episodi isolati sebbene significativi, che sembrerebbero confermare la suddetta riflessione (28).

Basti pensare in Francia al più recente contenzioso promosso, con esito favorevole, dai comitati di impresa per mancata consultazione in materia di *plan social*, quindi rispetto alla definizione delle misure di sostegno per i lavoratori da licenziare, nonostante fosse intervenuto a riguardo un accordo sindacale (*infra*, paragrafo 5). Sempre in proposito, merita di essere menzionata la proposta di riconoscere un diritto di veto al Comitato d'impresa, da esercitare nell'ambito della procedura (Cohen M., 1994, p. 218).

In ogni caso, l'imposizione di obblighi procedurali che non vanno oltre l'informazione e la consultazione limita la possibilità concreta dei rappresentanti del personale di incidere sulle decisioni imprenditoriali.

Il risultato prevalentemente raggiunto consiste nel contenimento degli effetti dannosi per i lavoratori, nel senso di ottenere una riduzione del numero dei licenziamenti o l'adozione di misure alternative ad essi.

#### note

(26) L'a. si interroga sulla fioritura di esperti a servizio degli organi rappresentativi elettivi dei lavoratori nell'impresa. Osserva come il fenomeno, introdotto sul piano giurisprudenziale e poi incentivato dal legislatore, si inquadri all'interno della definizione di un sistema di circolazione dell'informazione nell'impresa, che prevede uno scambio fra lavoratori e imprenditore, sul presupposto della teoria istituzionale dell'impresa. Un'ulteriore conferma della duplicità di funzioni assolte dall'esperto egli trae dal fatto che la molteplicità delle figure previste dall'ordinamento — tutte richiamate nell'analisi — interviene sempre in relazione a momenti di crisi, variamente intesa, dell'impresa.

(27) Il numero complessivo dei dipendenti dell'impresa consente di individuare i soggetti legittimati alla consultazione: il comitato d'impresa, nelle imprese con più di 50 dipendenti; i delegati del personale, nelle imprese che occupino da 11 a 49 dipendenti ma anche in quelle con un maggior numero di occupati, quando non si sia costituito il comitato di impresa (art. L. 321-3 *cod. trav.*). Rilevante allo stesso fine è anche la struttura dell'impresa. Se essa consta di più stabilimenti, infatti, il progetto di licenziamento che riguardi uno solo di essi deve essere comunicato al *comité d'établissement*, ma se la decisione concerne più stabilimenti, la consultazione è rivolta al *comité central d'entreprise* nonché ai comitati di stabilimento interessati (art. L. 321-2, al. 2, *cod. trav.*).

(28) Vivace è il dibattito corrente nel Regno Unito, circa la sopravvivenza a rischio del canale unico sindacale dopo le sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di Giustizia europea per mancata attuazione delle direttive CEE n. 77/187 e n. 75/129. Per tutti si rinvia a Lord Wedderburn, 1994, p. 691 ss. e Davies P., 1994, p. 272 ss. Anche la riforma del sistema di rappresentanza a livello di unità produttiva in Italia, con la costituzione delle r.s.u., si colloca in questo contesto, sia pure con i dovuti limiti (Ferraro G., 1995, p. 211; Mariucci L., 1995, p. 11). Sul piano comunitario poi, la direttiva sui Consigli d'azienda europei (per una prima analisi complessiva v. *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese bancarie europee*, Atti del convegno di Firenze, 6-7-8/4/95, Roma, 1995) è stata alla fine approvata, mentre anche solo una riflessione teorica sulla democrazia sindacale stenta a decollare.

La negoziazione dunque, quando si svolge, assume carattere per lo più transattivo, nel senso — atecnico, almeno per il nostro ordinamento (Leccese V., 1991, pp. 319-23) — di regolare un conflitto di interessi attraverso reciproche concessioni delle parti, ma spesso proprio per questo diviene “concessiva” (per una definizione del fenomeno, analizzato in riferimento all’esperienza nord-americana: Bordogna L., 1985, p. 277), poichè comporta unicamente sacrifici — economici e normativi — per i lavoratori, ancorchè, in ipotesi, minori di quelli proposti inizialmente dal datore. Si pensi in Francia all’esperienza degli accordi *donnant-donnant* (Soubie R., 1985, p. 614) e per l’Italia ai contratti di solidarietà.

Ai singoli è preclusa la possibilità di sottrarsi alle disposizioni meno favorevoli contenute in detti accordi. In tal senso dispone in Francia la disciplina dell’efficacia dei contratti collettivi, così come modificata negli anni ottanta (art. L. 212-2 *cod. trav.* Lyon-Caen G., Pelissier J., Supiot A., 1994, p. 769 e pp. 803-4), mentre in Italia è una conseguenza della loro natura “gestionale” (Mariucci L., 1988, p. 268 ss.; Sciarra S., 1985, p. 195 ss.; Vardaro G., 1985, p. 423 ss.; da ultimo in giurisprudenza C. Cost., 30 giugno 1994, n. 268, in *FI*, 1994, I, c. 2307), cioè della funzione di controllo e di esercizio congiunto di un potere che sarebbe proprio dell’imprenditore (29).

Contenuto ricorrente degli accordi all’evenienza siglati è anche la determinazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare (per un pregevole contributo sull’argomento: Savatier J., 1990b, p. 515. Sul problema specifico della determinazione dell’ambito di applicazione dei criteri di scelta nelle imprese con una pluralità di stabilimenti: Despax M., 1994, p. 243. Uno studio sul campo accompagnato da riflessioni comparate è quello di Bessy C., 1994, p. 38. Sugli interventi limitativi della giurisprudenza nei confronti dei poteri discrezionali dell’impresa a riguardo: Mallet L., Teyssier F., 1993, p. 67 e Waquet P., 1994, p. 677. Le analisi critiche più recenti sono di Legrand H.J., 1995, p. 243 e Saramito F., 1994, p. 211).

Per il sindacato non si tratta certo di un’incombente gradita da gestire, ma è interesse comune dell’imprenditore e dei lavoratori disporre di regole chiare da osservare per la selezione. Il primo, infatti, vi trova riparo contro facili contestazioni della legittimità dei licenziamenti intimati, proprio in riferimento alle scelte operate; quanto ai secondi, è questa la fase in cui si frantuma l’unità di intenti e riemerge con prepotenza l’interesse di ciascuno alla conservazione dell’occupazione.

La scelta di licenziare un lavoratore oppure un altro pone, dunque, in evidenza non soltanto l’antagonismo tra le esigenze della produzione e quelle di chi trae dal lavoro il proprio sostentamento, ma anche la contrapposizione tra lavoratori, tra chi può mantenere il proprio posto di lavoro e chi è destinato a perderlo. Se non sussistono particolari esigenze tecniche e di rendimento — la cui rilevanza incontra comunque dei limiti — il licenziamento dell’uno o dell’altro lavoratore implica una scelta tra soggetti che forniscono una prestazione fungibile. Una scelta, quindi, che assume ben scarsa importanza per il datore di lavoro, ma che può spiegare effetti di gravità diversa nella sfera personale e familiare del lavoratore licenziato, a seconda della sua particolare situazione. I vincoli che possono essere imposti all’impresa nella scelta dei lavoratori da licenziare, qualunque ne sia la fonte, non incidono allora sulle scelte economiche dell’impresa, ma tendono ad impedire — almeno per l’Italia — che la libertà di iniziativa economica si contrapponga al principio di solidarietà sociale.

Quanto al conflitto fra i lavoratori, a fondamento dell’imposizione di criteri oggettivi di scelta deve essere posto il principio di eguaglianza, che impone di trattare situazioni eguali in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso, ma corrispondente alla diversità. È stato ben evidenziato, infatti, il rischio di veder emergere nell’impiego dei c.d. criteri sociali atteggiamenti “difensivi”, che tendano a privilegiare come più meritevoli di una tutela della conservazione del posto di lavoro quanti siano ritenuti più svantaggiati secondo la *communis opinio*. In altri termini, quanto più ci si allontana dal rapporto contrattuale per scivolare verso una tutela sociale, tanto più si possono verificare scelte indirettamente o apertamente discriminatorie (De Simone G., 1995, p. 30 ss.).

Per l’ordinamento francese e per quello italiano la fonte contrattuale è prevalente su quella

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

note

(29) Sul delicato problema della resistenza delle situazioni individuali dei lavoratori nei confronti di determinazioni collettive a carattere ablativo o modificativo, variabile in relazione alle diverse fonti normative che danno corpo alla titolarità dei diritti soggettivi, si rinvia a Borenfreund G., 1990, p. 626; Langlois P., 1986, p. 884; Rodiere P., 1986, p. 880.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

legale, ma se in Francia i criteri fissati dal legislatore non hanno carattere vincolante (30), in Italia essi sono suppletivi dei criteri contrattuali.

### 3.2. Intensità del controllo amministrativo.

Quanto all'intervento dell'autorità amministrativa, questo è particolarmente pregnante in Francia (31), dove essa svolge compiti di controllo sulla regolarità della procedura e sulla predisposizione e l'attuazione di misure di accompagnamento al licenziamento collettivo (32). Può addirittura paralizzare l'azione dell'imprenditore, perchè i licenziamenti non possono essere intimati — e se già intimati restano sospesi quando l'autorità amministrativa invia un *avviso di irregolarità* (33). Di recente poi, ne sono stati rafforzati i poteri di azione relativi al *plan social* (art. L. 321-7, al. 3, *cod. trav.* aggiunto dalla L. n. 93-121 del 27 gennaio 1993), tanto da indurre la dottrina (Couturier G., 1993a, p. 219) a dubitare che il legislatore abbia voluto così reintrodurre, se non sul piano tecnico-giuridico almeno su quello *lato sensu* politico, l'autorizzazione amministrativa preventiva dei licenziamenti collettivi. Un inevitabile corollario di questa ambiguità è costituito dal ripresentarsi dei problemi connessi alla delimitazione dei rispettivi ambiti del controllo amministrativo e giudiziario (*infra*, paragrafo 5).

### 3.3. La lettera di licenziamento.

La procedura si conclude sempre con l'adozione dei singoli provvedimenti di licenziamento (34), in forma scritta *ad substantiam*, nel rispetto di un termine di preavviso fissato per legge. Questo, in Francia può iniziare a decorrere in costanza di procedura, mentre in Italia occorre che la procedura sia giunta a termine. La sua durata, unica per tutte le categorie di lavoratori in Italia, è stabilita qui nel suo limite massimo, mentre varia in funzione del numero dei lavoratori licenziati in Francia (35). Il mancato rispetto del termine di preavviso da parte del datore di lavoro è sanzionato con il pagamento di un'indennità specifica.

#### note

(30) Tali criteri si individuano in: condizioni e carichi familiari di ogni singolo lavoratore; anzianità maturata nell'impresa; situazioni individuali concrete di ciascun lavoratore che ne renda particolarmente difficile la ricollocazione sul mercato del lavoro (*handicap* ed età avanzata, in particolare); capacità professionali (art. L. 321-1-1, al. 1, *cod. trav.*). La Corte di Cassazione ha precisato che si può privilegiare un criterio di scelta solo dopo averli presi in considerazione nel loro insieme. Si vedano le seguenti decisioni: Soc. 12 gennaio 1994, in *Liais. soc.*, *legisl. soc.*, n. 7005; Soc. 20 gennaio 1993, in *Bull. civ.*, V, n. 18; Soc. 8 aprile 1992, in *D.*, *Inf. rap.*, p. 139.

Al fine di evitare che i lavoratori anziani siano selezionati sempre con preferenza, il legislatore ha previsto che in tutti i casi di cessazione del rapporto con essi — salvo che vi sia colpa grave, forza maggiore o insufficiente anzianità di servizio — il datore di lavoro deve versare all'A.S.S.E.D.I.C. un contributo per la disoccupazione. Un primo esempio di responsabilizzazione dell'impresa in ordine alla sorte dei suoi dipendenti, ottenuto attraverso la predisposizione di un meccanismo sanzionatorio che impone un preciso costo "sociale" alle decisioni economiche. (31) Il coinvolgimento dell'autorità amministrativa competente, cioè del Direttore del Dipartimento del lavoro e dell'occupazione, nel caso di "piccoli" licenziamenti collettivi consiste in una semplice informazione scritta, da trasmettere negli otto giorni successivi all'invio della lettera di licenziamento (art. R. 321-1 *cod. trav.*). Nei "grandi" licenziamenti collettivi, invece, essa è destinataria della stessa comunicazione che va fatta ai rappresentanti del personale e, in seguito, dei processi verbali che documentano lo svolgimento del confronto con i rappresentanti dei lavoratori.

(32) L'autorità amministrativa può presentare proposte per completare o modificare il *plan social*, tenuto conto della situazione economica dell'impresa, prima dell'ultima riunione del comitato d'impresa (art. L. 321-7, al. 9 e 10, *cod. trav.*).

(33) Detto provvedimento, la cui natura giuridica è discussa — secondo l'opinione prevalente, si tratta di un provvedimento amministrativo suscettibile di impugnazione per eccesso di potere dinanzi alla giurisdizione competente (Jeammaud A., 1993, p. 106) — deve specificare l'irregolarità contestata e deve essere portato a conoscenza dei rappresentanti del personale.

(34) Nel caso di piccoli licenziamenti collettivi, la comunicazione del provvedimento deve essere preceduta dalla convocazione dei lavoratori per un colloquio individuale con il datore di lavoro, nel corso del quale verrà loro proposta una *convention de conversion* (*infra*, paragrafo 5). Il lavoratore ha a disposizione ventuno giorni per decidere: se accetta, si ha risoluzione consensuale del rapporto, mentre in caso contrario potrà spedirsi la lettera di licenziamento.

(35) In caso di "grandi" licenziamenti collettivi i termini decorrono dalla notifica del piano di licenziamento all'autorità amministrativa competente e sono fissati in 30, 45 e 60 giorni rispettivamente per non più di 100, fino a 250 ed oltre i 250 licenziamenti (art. L. 321-6, al. 1, *cod. trav.*). Si riducono, invece, rispettivamente a 21, 28 e 35 giorni se l'imprenditore applica accordi, intervenuti precedentemente o nel corso della procedura, sulle modalità dei licenziamenti o sulle misure d'accompagnamento (art. L. 321-6, al. 2, *cod. trav.*).

---

#### 4. Il controllo giudiziario e le sanzioni: gli interventi “creativi” della giurisprudenza.

---

Francia: licenziamenti  
per motivi economici  
Carla Spinelli

Il contenzioso individuale in materia di rapporto di lavoro è rimesso alla competenza dei *Conseils de Prud'hommes*, organi giudiziari speciali, elettivi ed a composizione paritetica (per una riflessione comparata sull'esperienza dei *Conseils de Prud'hommes* e degli *Industrial Tribunals*, si legga Lord Wedderburn, 1989).

Legittimati ad agire sono anche i sindacati rappresentativi, indipendentemente dal rilascio di una procura speciale, purchè l'interessato sia stato debitamente avvisato e non abbia manifestato opposizione (36).

La procedura utilizzata si caratterizza, rispetto al rito ordinario, per la brevità dei termini e per un regime probatorio più favorevole al lavoratore.

Il controllo giudiziario è sempre un controllo di legittimità; in ogni caso è precluso un sindacato di merito sull'opportunità delle scelte imprenditoriali (37). Tuttavia la giurisprudenza, pur nel rigoroso rispetto di questo limite, ha esercitato un controllo ben lungi dall'essere neutro nel bilanciamento degli interessi contrapposti che assumono rilevanza nella vicenda dei licenziamenti collettivi.

---

##### 4.1. *La cause réelle et sérieuse du motif économique de licenciement.*

---

Qualunque sia la causa che ha determinato il licenziamento (art. L. 122-14-3 *cod. trav.*), il controllo giudiziario verte su *le caractère réel et sérieux* dello stesso.

Con riferimento al licenziamento per motivi economici (Scheidt M., 1993, p. 321) questo significa, in primo luogo, verificare la sussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie, in particolare dell'elemento causale nella sua duplice articolazione (38), nonchè quella del nesso di causalità fra le difficoltà economiche e la necessità del licenziamento (39).

Questione più complessa, invece, è giudicarne la serietà. La dottrina ha evidenziato il ricorrere di una certa confusione in giurisprudenza fra causa economica “qualificativa”, che permette di classificare il licenziamento come licenziamento per motivi economici e di applicare ad esso il regime normativo che gli è proprio, e causa economica “giustificativa”, che consente di valutare la legittimità del licenziamento (Pelissier J., 1992, p. 527).

Qualche autore mette in evidenza tale confusione, perchè la reputa idonea ad incidere sulla tutela garantita al lavoratore — che potrà essere rafforzata da un'interpretazione ampia della causa qualificativa e ristretta di quella giustificativa, ma risulterà indebolita in caso contrario — anche se poi formula un giudizio complessivamente positivo sull'equilibrio dimostrato dai giudici nel sanzionare i licenziamenti arbitrari, senza limitare la libertà di licenziamento dell'imprenditore.

Il sindacato giudiziario concerne, principalmente, la fondatezza del motivo economico addotto (40): il datore di lavoro non deve aver agito con “leggerezza biasimevole” (41) ed

note

(36) È questo uno dei casi eccezionali di sostituzione processuale, in cui la legge autorizza il sindacato ad agire al posto del lavoratore, per far valere diritti individuali di quest'ultimo. Si tratta di novità introdotta con la legge n. 89-549 del 2 agosto 1989 (art. L. 321-15 *cod. trav.*). La disposizione, ritenuta lesiva della libertà personale dei lavoratori, è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, con sentenza del 25 luglio 1989, (in *DS*, 1989, p. 627), l'ha giudicata conforme ai principi costituzionali, precisando però le condizioni di esercizio del diritto di azione attribuito al sindacato, che assicurano tale conformità. Per un commento complessivo alla sentenza si legga Pretot X., 1989, p. 701.

(37) Cons. d'Et. 27 febbraio 1981, in *D.*, 1981, Inf. rap., p. 432 con osservazioni di P. Langlois; Soc. 18 ottobre 1984, in *Cahiers de prud'hommes*, 1985, p. 116.

(38) Una causa reale è stata ritenuta inesistente dalla giurisprudenza in caso di sostituzione del lavoratore (Soc. 24 aprile 1990, *Vossot c. Frechin*, in *R.J.S.*, 6/90, n. 479); quando il vero motivo di licenziamento era piuttosto l'età del dipendente (Soc. 24 aprile 1990, in *Bull. civ.*, V, n. 181, p. 110); per mancato accertamento delle difficoltà economiche invocate (Soc. 17 giugno 1992, in *DS*, 1992, p. 710; Soc. 12 dicembre 1991, in *R.J.S.*, 1992, n. 134; Soc. 15 maggio 1991, in *R.J.S.*, 6/91, n. 699); quando il motivo economico addotto consisteva nella mancanza di *rentabilité* del posto di lavoro (Soc. 17 gennaio 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, 2, Chron. jur., p. 3, n. 9).

Essa ricorre certamente, invece, quando per effetto di una scelta di riorganizzazione il posto di lavoro deve essere soppresso (Soc. 26 marzo 1992, *Le Bret*, in *Lexilaser Cassation*, pourvoi n. 91-41.080; Soc. 2 ottobre 1991, *Cabaret*, in *Lexilaser Cassation*, pourvoi n. 9044.505) e, ancora, a fronte di una redistribuzione delle mansioni svolte dal lavoratore licenziato tra gli altri rimasti in azienda (Soc. 29 gennaio 1992, in *R.J.S.*, 3/92, n. 264).

(39) Soc. 26 marzo 1992, *Van de Sype c. SARL Robi TPF*, n. 1360 D, in *Lexilaser Cassation*, pourvoi n. 91-41.274.

(40) In caso di riorganizzazione aziendale: Soc. 1° aprile 1992, in *R.J.S.*, 5/92, n. 597. Infondato è stato, invece,

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

il licenziamento deve essere intervenuto nell'interesse dell'impresa (sull'impiego di tale argomentazione a fondamento delle decisioni giurisprudenziali, v. Couturier G., 1992, p. 143) (42), del quale peraltro l'imprenditore è il solo giudice (43).

Da ultimo la Cassazione ha precisato che, mentre la sussistenza delle difficoltà economiche invocate dall'imprenditore deve essere valutata dal giudice nell'ambito del "settore di attività del gruppo al quale appartiene l'impresa", l'effettività della soppressione o trasformazione del posto di lavoro va rilevata in rapporto all'impresa stessa (44).

#### 4.2. *Devoir d'adaptation.*

Un importantissimo filone di decisioni della Cassazione è stato inaugurato dalla sentenza del 25 febbraio 1992, che ha sancito, a carico del datore di lavoro, il dovere di adattare la forza lavoro occupata all'evoluzione del proprio impiego (45).

Non si tratta di un'obbligazione particolare, ma di un aspetto del più generale obbligo di buona fede contrattuale che, pertanto, accompagna l'intera esecuzione del contratto. La Corte ha altresì precisato che tale dovere si traduce, in relazione alle ipotesi di soppressione o trasformazione dell'impiego che possono determinare un licenziamento per motivi economici, in un obbligo di riqualificazione del lavoratore.

Il *devoir d'adaptation* è fonte e al tempo stesso misura dell'*obligation de reclassement*; se il primo infatti consiste nel prevedere i cambiamenti ed assicurare i mezzi per affrontarli, la seconda implica l'offerta di un altro lavoro (46). Questo potrà essere disponibile all'interno della stessa azienda (47) o presso altro stabilimento (48) oppure nell'ambito del gruppo di cui l'impresa fa parte (49); potrà essere a parità di mansioni o di categoria inferiore (50) e, se necessario, per esempio quando il contenuto della prestazione dovuta cambia a seguito di innovazioni tecnologiche, l'imprenditore deve almeno assicurare al lavoratore la possibilità di frequentare un corso di riqualificazione (51).

L'inadempimento di tale obbligo rileva, secondo la Cassazione, ai fini della qualificazione stessa del licenziamento per motivi economici (52). A fondamento della scelta argomentativa della Corte ci sarebbe una necessità tecnica — essa è solo giudice di legittimità — ed una logica, cioè determinare i presupposti di un licenziamento per motivi economici (Lyon-Caen A., 1992a, p. 3).

Nel complesso le Corti hanno adottato un atteggiamento prudente; anche le più recenti decisioni esaminate, che si direbbero intese ad avvantaggiare il lavoratore, sono state ritenute espressione di una volontà dei giudici di non interferire nella gestione delle imprese, ma di definire standards procedurali e di metodo che garantiscano la trasparenza delle scelte economiche dell'imprenditore (Lyon-Caen A., 1994, p. 51).

#### note

giudicato il motivo economico consistente in un generico appello alla "congiuntura economica" (Soc. 21 giugno 1994, in *DS*, 1994, p. 805).

(41) Per esempio, è stato considerato privo di causa reale e seria il licenziamento comminato quando le difficoltà economiche erano già esistenti al momento dell'assunzione (Soc. 1° marzo 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, 3, *Chron. jur.*, p. 3, n. 7; Soc. 26 febbraio 1992, in *R.J.S.*, 4/92, n. 422) oppure quando l'imprenditore aveva consapevolmente contribuito all'esistenza di quelle difficoltà (Soc. 26 gennaio 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, 2, p. 3, n. 8; Soc. 9 ottobre 1991, in *R.J.S.*, 11/91, n. 1194).

(42) Soc. 10 maggio 1994, n. 2328 D, in *R.J.S.*, 6/94, n. 674; Soc. 26 gennaio 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, p. 440; Soc. 1° aprile 1992, in *DS*, 1992, p. 481.

(43) Soc. 4 gennaio 1980, in *Bull. civ.*, V, n. 6, p. 5.

(44) La Corte ha altresì precisato che questione separata è la determinazione dell'ambito entro cui valutare il rispetto dell'obbligo di *reclassement*, confermando che lo stesso coincide con il gruppo e, al suo interno, con le imprese che in virtù dell'attività svolta o dell'organizzazione o del luogo di esecuzione della prestazione lavorativa possono procedere a scambi parziali o totali di personale. Soc. 5 aprile 1995, in *DS*, 1995, p. 482 con commento di P. Waquet. In questa stessa rivista, v. la nota di J.C. Javillier.

(45) Soc. 25 febbraio 1992, in *R.J.S.*, 4/92, n. 421; Soc. 23 settembre 1992, n. 3061, in *R.J.S.*, 11/92, n. 1246.

(46) Soc. 19 novembre 1992, n. 3944 P, in *R.J.S.*, 1/93, n. 19.

(47) Soc. 19 febbraio 1992, in *R.J.S.*, 4/92, n. 420; Soc. 22 gennaio 1992, in *R.J.S.*, 3/92, n. 267.

(48) Soc. 16 marzo 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, 3, *Chron. jur.*, p. 4, n. 5; Soc. 17 giugno 1992, in *DS*, 1992, p. 709.

(49) Soc. 5 aprile 1995, in *DS*, 1995, p. 487; Soc. 19 novembre 1992, n. 3924 P, in *R.J.S.*, 1/93, n. 19; Soc. 20 febbraio 1991, in *R.J.S.*, 4/91, n. 453; Soc. 15 maggio 1991, in *R.J.S.*, 6/91, n. 699 e, per un'ipotesi particolare, Soc. 22 febbraio 1995, in *DS*, 1995, p. 389.

(50) Soc. 7 febbraio 1995, in *Dr. ouvr.*, 1995, feb., *Chron. jur.*, p. 3, n. 5; Soc. 8 aprile 1992, in *DS*, 1992, p. 626.

(51) Soc. 19 ottobre 1994, in *DS*, 1995, p. 64; Soc. 6 aprile 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, 4, *Chron. jur.*, p. 4, n. 6.

(52) Soc., 1° aprile 1992, in *DS*, 1992, p. 490.



Per l'Italia, invece, è difficile individuare un preciso orientamento giurisprudenziale successivo all'approvazione della legge n. 223/91, dal momento che i casi risolti ed editi sono ancora pochi. Al più, se si ha riguardo ai provvedimenti di condanna per condotta antisindacale, e, in tutte le ipotesi di violazione della procedura, all'ampio richiamo ai principi di correttezza e buona fede, che il datore di lavoro sarebbe tenuto ad osservare nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, si direbbe che la giurisprudenza abbia inteso sostenere la realizzazione di una gestione concordata delle eccedenze di personale, indicare cioè il confronto fra le parti quale sede deputata a realizzare un adeguato bilanciamento di interessi (53).

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

---

#### 4.3. La responsabilità civile del datore di lavoro.

---

Le misure sanzionatorie previste dall'ordinamento francese si caratterizzano per la natura pecuniaria. La reintegrazione nel posto di lavoro, infatti, può essere proposta dal giudice solo quando il licenziamento sia ingiustificato e può essere disposta solo a condizione che sussista il consenso di entrambe le parti contendenti (art. L. 122-14-4, co. 1, *cod. trav.* Per un approfondimento sul tema: Sinah H., 1994, p. 552 e Id., 1989, p. 415. Fra i contributi recenti, v. Desjardins B., 1992, p. 766). Da questo punto di vista, la soluzione adottata dall'ordinamento italiano è certamente più garantista: la reintegrazione, com'è noto, è misura dotata di reale effettività, che colloca il nostro Paese, probabilmente, al primo posto in Europa nel grado di tutela assicurato ai lavoratori, almeno a riguardo.

---

##### 4.3.1. Per licenziamento ingiustificato.

---

In difetto di causa reale e seria, dunque, al lavoratore licenziato viene normalmente corrisposta un'indennità. Essa prescinde dal numero dei licenziamenti effettuati e varia unicamente in funzione dell'anzianità di servizio di ciascun lavoratore e del numero di dipendenti che ha l'impresa. Se la prima è ultra decennale ed il secondo almeno pari a undici, l'imprenditore verserà al lavoratore un'indennità non inferiore a sei mesi di retribuzione e pagherà all'A.S.S.E.D.I.C. (54) (Dupeyroux J.J., 1993, p. 818 ss.) l'equivalente di tutta o parte dell'indennità di disoccupazione spettante al lavoratore, nel limite di sei mesi di erogazione (art. L. 122-14-4, co. 1 e 3, *cod. trav.*). Se invece mancano le condizioni suddette, il datore di lavoro sarà condannato solo a versare al lavoratore un'indennità pari al pregiudizio da questi subito (art. L. 122-14-5 *cod. trav.* Si tratta dell'indennità per *licenciement abusif*).

---

##### 4.3.2. Per violazione della procedura.

---

In generale, anche a fronte di violazioni procedurali il lavoratore ha diritto ad un'indennità, ma occorre distinguere a seconda che si tratti della procedura di diritto comune dei licenziamenti o, invece, della procedura di consultazione sindacale.

Nel primo caso il tribunale dispone il pagamento di un'indennità pari, nel suo valore massimo, ad un mese di salario e può ingiungere al datore di lavoro di adempiere agli obblighi mancati (55) (art. L. 122-14-4, co. 1, *cod. trav.* Una rassegna della giurisprudenza più recente in Fontanaud D., 1992, p. 661; Jeammaud, 1993, *passim*).

In caso di violazione degli obblighi di informazione e consultazione, sia in Italia che in Francia può esperirsi un'azione giudiziaria che consente di ottenere un provvedimento

note

---

(53) Pret. Busto Arsizio 18 ottobre 1993, in *MGL*, 1993, p. 493; Pret. Bergamo 1° giugno 1993, *DPL*, 1993, p. 3230; Pret. Milano 6 aprile 1993, *RIDL*, 1993, II, p. 440; Pret. Milano 11 gennaio 1993, in *RGL*, 1993, II, p. 113; Pret. Roma 17 luglio 1992, in *RIDL*, 1993, II, p. 335; Pret. Milano 29 giugno 1992, in *RIDL*, 1993, II, p. 106; Pret. Napoli 19 maggio 1992, *D & L*, 1992, p. 856.

(54) Si tratta delle strutture territoriali dell'*Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (U.N.E.D.I.C.), a composizione paritetica, cui è affidata la gestione tecnica e finanziaria del regime assicurativo contro la disoccupazione.

(55) Rilevano a questo fine la convocazione e lo svolgimento del colloquio individuale al quale devono partecipare i lavoratori, la notifica del licenziamento, l'invio della lettera di licenziamento; se in quest'ultima manca del tutto o è imprecisa l'enunciazione del motivo economico, il licenziamento si considera invece privo di causa reale e seria.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

d'urgenza, con il quale si ingiunge al datore di lavoro di conformarsi ai suoi obblighi. Legittimati ad agire sono naturalmente i destinatari dell'informazione e della consultazione, quindi rispettivamente il sindacato e il comitato d'impresa (56), a tutela del cui interesse gli ordinamenti predispongono tali azioni. La specialità delle regole processuali (57) è ispirata alla necessità di garantire la tempestività dell'intervento giurisdizionale, in quanto, nella materia delle relazioni sindacali, tempestività è sinonimo di effettività. Qualunque sia il numero dei licenziamenti, poi, l'imprenditore deve in questo caso un'indennità (58) (artt. L. 122-14-4, u.c. e L. 122-14-5 *cod. trav.*), comprensiva di interessi, per il pregiudizio subito dal lavoratore.

Nell'ambito delle violazioni procedurali si iscrivono anche quelle relative a determinazione e applicazione dei criteri di scelta.

Per la Cassazione infatti, l'imprenditore che non abbia fissato i criteri di scelta o non li rispetti la Corte assimila queste due ipotesi, alle quali può ritenersi equivalente anche il caso di ricorso a criteri illegali — corrisponderà al lavoratore soltanto un risarcimento danni per violazione dell'art. L. 321-1-1 *cod. trav.* (59). Questa interpretazione ha formato oggetto di critiche in dottrina, affermandosi che una simile violazione dovrebbe, invece, inficiare la legittimità del licenziamento (Jeammaud A., 1993, p. 121.).

#### 4.4. La responsabilità penale del datore di lavoro (60).

Il mancato rispetto degli obblighi nei confronti dell'autorità amministrativa, a maggior tutela dell'interesse pubblico di cui essa si rende interprete, comporta l'applicazione di una sanzione specifica, per di più penale, di carattere pecuniario, a conferma dell'importante funzione che il soggetto pubblico è chiamato a svolgere.

In realtà, l'ordinamento francese ricorre ripetutamente alla predisposizione di sanzioni penali a fronte di specifiche violazioni procedurali (61), cui si attribuisce evidentemente rilevanza fondamentale e il cui adempimento risulta così garantito anche per via di coazione indiretta. In Italia, la sola sanzione penale che possa trovare applicazione in materia è quella che consegue al mancato adeguamento all'ordine del giudice da parte del datore di lavoro che sia stato condannato per condotta antisindacale.

Un'ultima osservazione si impone a proposito del rapporto con gli altri tipi di controllo, quello sindacale e quello esercitato dall'autorità amministrativa.

In Italia il legislatore ha manifestato preferenza per quello sindacale e la stessa giurisprudenza vi si è adeguata, pronunciandosi in senso tale da incentivarlo; più complesso il caso francese, a seguito delle ultime disposizioni di legge approvate.

La difficoltà è duplice: in primo luogo la possibile sovrapposizione con il controllo amministrativo e, secondariamente, in caso di contenzioso, l'eventuale contrasto di giudicati fra la magistratura ordinaria e quella amministrativa. Tuttavia, poichè entrambi i casi afferiscono alla disciplina del *plan social* è opportuno rinviare ogni considerazione a quella sede (*infra*, paragrafo 5).

#### note

(56) Quando ritenga di non essere stato sufficientemente informato o di non essersi potuto riunire, secondo i dettami di legge, per colpa del datore di lavoro.

(57) Il Presidente del *Tribunal de Grande Instance*, competente in tal caso, al termine di un procedimento d'urgenza, in qualità cioè di *juge de référè*, può ordinare all'imprenditore di inoltrare ogni necessaria comunicazione direttamente al comitato d'impresa o all'esperto contabile eventualmente contattato (art. 809 c.p.c.). Per una rassegna delle principali decisioni intervenute su azioni del Comitato d'impresa: *Dr. ouvr.*, 1994, pp. 29-47 e 1995, pp. 82-91.

(58) Secondo la Cassazione, questa indennità, diversamente da quella di diritto comune, è cumulabile con il risarcimento spettante per licenziamento privo di causa reale e seria (Jeammaud A., 1993, p. 120).

(59) Soc. 17 maggio 1994, in *Dr. ouvr.*, 1994, (), p. 3, n. 9; Soc. 13 luglio 1993, in *R.J.S.*, 10/93, n. 972; Soc. 30 giugno 1992, in *R.J.S.*, 8-9/92, n. 983; Soc. 7 febbraio 1990, in *DS*, 1990, p. 515 con nota di J. Savatier.

(60) Uno studio interessante sull'applicazione delle sanzioni penali in materia di contenzioso del lavoro è quello di Serverin E., 1994, p. 654.

(61) In caso di violazione della procedura di consultazione, se si tratta di "piccoli" licenziamenti collettivi, si applicano le ordinarie sanzioni previste per intralcio all'esercizio delle funzioni dei delegati del personale o al regolare funzionamento del comitato d'impresa (*délit d'entrave*, ai sensi degli artt. L. 482-1 e L. 483-1 *cod. trav.*). Maggiore severità si adotta in caso di "grandi" licenziamenti collettivi, perchè si configura un'ulteriore infrazione (art. L. 321-11 *cod. trav.*), che viene punita con un'ammenda di 25.000 franchi. Rilevanti ai sensi di quest'ultima normativa sono anche: la mancata notifica all'autorità amministrativa, come già detto, l'assenza di *plan social* (non così in caso di suo contenuto insufficiente) e l'invio della lettera di licenziamento prima del termine fissato dalla legge. Per i "piccoli" licenziamenti collettivi è prevista una contravvenzione (art. R. 362-1-1 *cod. trav.*).

---

**5. Le misure di sostegno in favore dei lavoratori.**


---

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

In Francia, il lavoratore licenziato, qualunque sia la causa che ha determinato l'adozione del provvedimento, ha diritto all'indennità di licenziamento (art. L. 122-9 *cod. trav.* Jeammaud A., 1993, pp. 80-85) ed eventualmente a quella di mancato preavviso (art. L. 122-8 *cod. trav.*), nonché al trattamento di disoccupazione.

A questi si aggiungono ulteriori benefici in caso di licenziamento per motivi economici.

In primo luogo, come in Italia, al lavoratore spetta un diritto di precedenza sulle assunzioni effettuate dall'originario datore di lavoro entro un anno dal licenziamento, purchè abbia manifestato la volontà di avvalersi di tale diritto entro 4 mesi da quella stessa data (62). Se questa priorità, che deve essere menzionata nella lettera di licenziamento, non viene rispettata, il lavoratore ha diritto ad un'indennità che non può essere inferiore a due mesi di salario (art. L. 122-14-4, al. 3, *cod. trav.*).

Un'altra facilitazione, di origine convenzionale (art. 23 *acc. nat. int.* 1969 come modificato dal successivo accordo del 1986), riguarda i licenziamenti economici conseguenti ad operazioni di fusione, concentrazione o ristrutturazione. Il lavoratore, che reperisca una nuova occupazione durante il periodo di preavviso, può lasciare l'impresa senza dover pagare l'indennità di preavviso per il termine residuo. Questo diritto, tuttavia, può essere limitato per esigenze di servizio dell'impresa.

---

**5.1. Il *plan social*.**


---

L'intervento più significativo del legislatore francese, tuttavia, al fine di accrescere la protezione dei lavoratori licenziati per motivi economici, evitando i c.d. *licenciements "secs"*, resta l'introduzione dell'obbligo, per le aziende che occupano più di 50 dipendenti e che intendono procedere a "grandi" licenziamenti collettivi, di predisporre un *plan social* (63). Si tratta di un insieme organico di misure alternative al licenziamento e di misure di riqualificazione, adottate al fine di evitare o ridurre il numero dei licenziamenti e limitare le conseguenze prodotte da quelli inevitabili, specie se ne risultino colpiti lavoratori anziani o quelli il cui reinserimento nel mercato del lavoro sia reso particolarmente difficile da ragioni sociali o professionali (64). In Italia, invece, l'adozione di simili misure è a totale discrezione dell'imprenditore. Nel configurarla come mera eventualità, il legislatore ha inteso, dunque, non addossare specifiche responsabilità all'impresa a riguardo, rimettendo integralmente al sindacato e alla sua capacità di esercitare un adeguato contropotere sociale, proprio in sede di confronto, il compito di ottenere questo risultato.

Il contenuto del piano può essere estremamente variabile (Rey J.E., Mousseron P.H., 1993, pp. 189-92); numerose, infatti, sono le misure suscettibili di comparirvi: dalla riorganizzazione o riduzione del tempo di lavoro con introduzione del part-time, a misure di mobilità interna ed esterna, accompagnate da azioni di riqualificazione, nonché aiuti per la realizzazione di progetti individuali (creazione o rilevazione di piccole imprese) o per il ritorno nel paese d'origine se si tratta di immigrati o, ancora, incentivi alle dimissioni ed al prepensionamento (65). Inevitabilmente alcune di queste misure richiedono la partecipazione finanziaria dello Stato; di qui la necessità che l'impresa concluda specifiche convenzioni con l'amministrazione competente (66).

note

---

(62) Il datore di lavoro deve informare il lavoratore di tutti i posti divenuti disponibili e compatibili con la sua qualifica. Se il lavoratore ha acquisito una nuova qualifica dopo il licenziamento ha diritto a beneficiare della precedenza nelle assunzioni a questo nuovo titolo, purchè ne abbia informato il datore (art. L. 321-14 *cod. trav.*).

(63) Introdotto per la prima volta dall'accordo interprofessionale del 21 novembre 1974 e recepito dalla legge del 1975, l'obbligo è stato riformulato nel 1989 (art. L. 321-4-1, al. 1, *cod. trav.*), alla luce delle esperienze maturate, con la stipula delle convenzioni definite di *protection social*, nei settori (siderurgia, 24 luglio 1984) e nelle imprese (CreusotLoire, 18 ottobre 1984) in crisi.

(64) Jeammaud A., 1993, p. 109 osserva che "...le régime de ces mesures constitue le chapitre le plus «instrumental» et donc le plus instable du droit du licenciement économique".

(65) Il ricorso ai prepensionamenti è stato ulteriormente favorito dalla disposizione che imponeva al datore di lavoro un aggravio finanziario in caso di licenziamento di un lavoratore che avesse compiuto o superato i 56 anni di età, oggi anticipato al licenziamento dei cinquantenni. *Supra*, paragrafo 3.

(66) Per esempio con il Fondo nazionale per l'impiego (F.N.E.) in caso, ma non solo, di prepensionamenti. A riguardo si veda il numero speciale di *Liais. soc.*, marzo 1993, *Le licenciement économique*, pp. 117-26 e per aggiornamenti *Liais. soc.*, legisl., 17 gennaio 1994, n. 6971.

Francia: licenziamenti  
per motivi economici  
Carla Spinelli

### 5.1. Obbligo di *reclassement* e relativa sanzione.

Un'importante innovazione è stata introdotta dalla legge n. 93-121 del 27 gennaio 1993, nel disporre che il *plan social* debba contenere misure di *reclassement*, a pena di nullità della procedura (67).

L'obiettivo primario perseguito dal legislatore è stato quello di ostacolare il ricorso a licenziamenti collettivi che non fossero accompagnati da misure credibili di riqualificazione dei lavoratori, recependo così un orientamento già maturato nella giurisprudenza (*supra*, paragrafo 4.2.); tuttavia egli ha adottato una formulazione estremamente prudente. Intanto, dette misure riguardano genericamente "i lavoratori e non "tutti" i lavoratori, ma soprattutto nel fornire un'elencazione indicativa di quali siano queste misure e, ancor più, nel definirle in negativo (68), il legislatore ha inteso accogliere un'accezione estremamente lata di *reclassement*.

Sulla sanzione di nullità della procedura per mancanza di misure di *reclassement* si sono formati due orientamenti interpretativi: uno estende la nullità anche al licenziamento, con le relative conseguenze del diritto alla reintegra e all'indennità (da ultimo per tutti Pelissier J., 1994, p. 563); l'altro, prevalente, esclude tale estensione — anche in forza di un'interpretazione sistematica del diritto dei licenziamenti e ricollega a detta nullità solo l'obbligo di ricominciare la procedura, salvo che sia possibile sanarla nel prosieguo del suo svolgimento, cioè quando si debba ancora tenere un incontro con i rappresentanti del personale (Couturier G., 1993b, pp. 222-23, che si annovera, insieme con Ray F., Mousseron P.H., 1993, p. 196 e Pretot X., 1993, p. 87 fra i sostenitori della seconda tesi, ricostruisce con dovizia di argomentazioni i termini del dibattito).

### 5.1.2. Compiti del comitato d'impresa ed intervento del sindacato.

Il piano deve essere sottoposto ai rappresentanti dei lavoratori nel corso della procedura di consultazione, affinché essi svolgano le osservazioni che ritengano opportune, cui l'imprenditore deve rispondere motivando le sue scelte (*supra*, paragrafo 3).

A seguito dell'introduzione dell'obbligo di *reclassement*, il Comitato d'impresa ha ora il diritto di ricorrere in giudizio per violazione della procedura anche in caso di insufficienza del *plan social* (L. 27 gennaio 1993, n. 93-121).

Ne risulta ampliata la possibilità di intervento del giudice in materia di licenziamento per motivi economici, con poteri di apprezzamento discrezionale, in fase ancora di elaborazione delle misure di accompagnamento alle decisioni economiche, anche se gli organi giudiziari non si sono espressi concordemente circa la propria competenza (69).

I ricorsi in giudizio si sono in breve tempo moltiplicati (70), comportando uno slittamento

#### note

(67) Si è sostenuto che, a seguito di tale intervento normativo, si sarebbe definito per la prima volta il contenuto del *plan social*, aggiungendo un nuovo comma all'art. L. 321-4-1 *cod. trav.*, che ne aveva precisato solo l'obiettivo (circ. DE 13 febbraio 1993, *Lias. soc.*, 1993, *legisl.*, (D4), n. 6793). Critico nei riguardi di queste affermazioni Couturier G., 1993b, p. 220, il quale sottolinea che con questa interpretazione non si tiene in debito conto l'evoluzione del regime legale del *plan social* successiva alla legge del 1989. Quest'ultima, infatti, aveva già previsto un obbligo di contenuto, sia pur minimo, che si specificava ulteriormente rispetto ad alcune categorie di lavoratori reputate più deboli. Aveva introdotto, inoltre, un vero e proprio *droit de conversion*, attraverso la generalizzazione del ricorso alla relativa convenzione (*infra*), qualificata come il "minimo garantito" di *plan social* nelle parole dell'allora Ministro del lavoro. L'intervento del legislatore, dunque, si porrebbe piuttosto in linea di continuità con l'esigenza progressivamente maturata di una sempre maggiore determinatezza dell'obbligo di predisporre misure di sostegno per i lavoratori.

(68) Non si considerano tali quelle contenute nella *convention de conversion*. Nelle parole del Ministro del Lavoro (citato da Couturier G., 1993a, p. 221), la volontà del legislatore è quella che si compia "*un effort de reclassement en direction des salariés, au delà des conventions de conversion*". Queste ultime, infatti, avrebbero il limite di non comportare un coinvolgimento sufficiente dell'impresa.

(69) Favorevole ad annullare la procedura: C.A. Chambéry 24 maggio 1994, in *R.J.S.*, 10/94, n. 1129 e 9 novembre 1993, in *R.J.S.*, 3/94, n. 242; si sono reputati competenti solo a sospenderla, in presenza di un *trouble manifestement illicite*: C.A. Paris 26 ottobre 1993, in *R.J.S.*, 1/94, n. 17; T.G.I. Chalons-sur-Marne 13 luglio 1994, in *R.J.S.*, 10/94, n. 1127.

(70) T.G.I. D'Evry 16 dicembre 1994, in *Dr. ouvr.* 1995, p. 103; T.G.I. Lorient 6 dicembre 1994, *ibidem*, p. 101; T.G.I. Périgueux 14 novembre 1994, *ibidem*, p. 99; T.G.I. Lisieux 12 luglio 1994, *ibidem*, p. 96; T.G.I. Chambéry 21 dicembre 1993, in *Dr. ouvr.*, 1994, p. 160 e 7 dicembre 1993, *ibidem*, p. 159; T.G.I. Lyon 3 dicembre 1993, *ibidem*, 1994, p. 319.

del contenzioso dalla fondatezza del licenziamento alle modalità di attuazione dello stesso. La portata di questa azione è inoltre notevole perchè, oltre ad accrescere la responsabilizzazione del comitato d'impresa quanto alla sorte dei lavoratori, può favorire l'adozione del *plan social* in forma di accordo raggiunto con esso.

Alla definizione di un *plan social*, infatti, si può pervenire o al termine della consultazione del comitato d'impresa, come risultato di essa, o a seguito di negoziazione collettiva con il sindacato (71).

La coesistenza di questi due procedimenti ha determinato l'insorgere di un singolare contenzioso, interessante per le conseguenze che si possono trarre dalle decisioni rese.

Il T.G.I. di Nanterre, adito in qualità di *juge de référ * da un comitato d'impresa che contestava l'intervenuta conclusione di un accordo con il sindacato avente ad oggetto le misure predisposte a favore dei lavoratori, per non essere stato messo al corrente del contenuto della relativa trattativa, allorch  l'imprenditore si era limitato a consultarlo solo sulle misure che egli intendeva adottare, ha accolto il ricorso e rimesso le parti dinanzi al giudice di merito (72). La Cassazione (73) ha seguito il medesimo orientamento per un altro caso IBM, in cui la riorganizzazione era stata realizzata solo attraverso dimissioni incentivate, a seguito di un accordo collettivo. A parit  di contestazione, cio  la mancata consultazione del comitato d'impresa, questa volta l'azione era stata intrapresa da un sindacato rappresentativo che non aveva firmato l'accordo.

Entrambe le decisioni statuiscano, dunque, che la violazione della procedura di consultazione del comitato d'impresa costituisce un *trouble manifestement illicite*, che giustifica il ricorso al giudice cautelare, anche in presenza di un accordo collettivo, la cui applicazione potr  pertanto essere interdetta fino al regolare compimento della procedura.

La funzione del Comitato d'impresa, tradizionalmente giustificata dall'esigenza di limitare il potere di decisione unilaterale dell'imprenditore, viene ora salvaguardata anche a fronte di un intervento del sindacato, di per s  idoneo ad escludere quella unilateralit . A riguardo, si pu  ritenere che la giurisprudenza abbia adottato il medesimo atteggiamento di neutralit  assunto dal legislatore (74), lasciando spazio ad entrambi i soggetti rappresentativi dei lavoratori nella vicenda dei licenziamenti per motivi economici, almeno per quanto concerne l'elaborazione di un *plan social*.

Un interrogativo sorge spontaneo sulla scorta di queste decisioni: l'imprenditore potrebbe essere condannato penalmente per *delit d'entrave* (*supra*, paragrafo 4, nota 61)?

In realt  l'unica decisione di condanna che si conosce   stata resa dalla Cassazione sulla base di un ricorso presentato nell'ambito del primo caso considerato, ma per violazione della normativa penale propria al regime dei licenziamenti per motivi economici (75).

Ancora una volta il carattere negoziato della decisione adottata non ha esonerato l'imprenditore da responsabilit . Naturalmente ulteriori sviluppi nella direzione indicata non sono esclusi, dai quali risulterebbe ulteriormente rafforzata la funzione del comitato d'impresa.

---

### 5.1.3. Ruolo dell'autorit  amministrativa.

---

La competenza dell'autorit  amministrativa in materia di *plan social*, gi  di notevole portata,   stata di recente ampliata (art. L. 321-7, co. 3, *cod. trav.*, aggiunto da L. n. 93-121 del 27 gennaio 1993, che disciplina il *constat de carence*).

Ad essa spetta ora verificare, in primo luogo, che non manchi il *plan social*. Qualora ne

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli

note

---

(71) In tal caso potr  aversi un accordo di categoria che regoli, entro il proprio ambito di applicazione, le misure sociali di accompagnamento al licenziamento economico oppure un accordo aziendale, siglato per l'occasione. Entrambi consentono l'esercizio della facolt  di ridurre il termine, legale o convenzionale, per l'invio delle lettere di licenziamento che spetta all'autorit  amministrativa ai sensi dell'art. L. 321-6, al. 2, *cod. trav.*

(72) T.G.I. Nanterre 11 marzo 1994 citato da Keller M., 1994, p. 870, spec. nota 32, che ricostruisce analiticamente l'intera vicenda, in verit  complessa, per la quale propone una soluzione pi  radicale di quella alla fine adottata. L'a. ritiene, infatti, che l'accordo sindacale potrebbe essere ritenuto nullo e non semplicemente inefficace, poich  la sua stipulazione costituirebbe un *entrave* all'attivit  del Comitato d'impresa.

(73) Soc. 22 febbraio 1995, in *DS*, 1995, p. 390.

(74) Con l'approvazione delle leggi del 28 ottobre 1982 e 3 novembre 1982, che hanno rispettivamente rafforzato il ruolo del comitato d'impresa e introdotto l'obbligo annuale di negoziazione, infatti, non si   compiuta alcuna opzione a favore dell'una o dell'altra forma di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle loro condizioni di lavoro.

(75) Cass. Crim. 29 novembre 1994, *J.C.P.*, ed. E., 1995, I, p. 450, che ha condannato l'IBM al pagamento di un'ammenda per violazione dell'art. L. 321-11 *cod. trav.*



**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

constati l'assenza, deve inviare una comunicazione all'impresa entro otto giorni dalla notifica del progetto di licenziamento.

L'omessa previsione di misure di *reclassement*, proprio perchè determina nullità della procedura, è stata ritenuta equivalente alla mancanza assoluta di *plan social* (76) e, quindi, deve estendersi anche a questa ipotesi l'intervento dell'autorità amministrativa. D'altra parte, si tratterebbe solo di un controllo di conformità, vista anche la generica nozione di *reclassement* fornita dalla legge. Non basterebbe peraltro verificare l'esistenza nominale delle misure, ma che esse siano adatte all'obiettivo perseguito, che la loro consistenza, cioè, sia tale da fondarne la credibilità (Couturier G., 1993a, p. 224-5).

La preferenza accordata dal legislatore al controllo amministrativo è giustificata dall'esigenza di ricorrere, in questi casi, ad una forma di controllo che per essere efficace deve essere preventivo (circ. DE 29 gennaio 1993, in *Dr. ouvr.*, 1993, p. 10); non sembrano fondati dunque, almeno sul piano normativo, i dubbi circa un eventuale ritorno al passato regime di autorizzazione amministrativa dei licenziamenti collettivi per motivi economici.

Del resto, la stessa giurisprudenza di merito ha rivendicato la propria competenza ad esercitare un controllo di conformità del piano alle disposizioni di legge ed a dichiarare la nullità della procedura, indipendentemente dal fatto che l'amministrazione abbia o meno adottato il provvedimento di *constat de carence* (77).

D'altra parte, dalla natura giuridica attribuita a quest'ultimo dipende la possibilità che si sviluppi un duplice contenzioso: davanti al giudice amministrativo, per impugnazione del provvedimento che si assuma viziato da eccesso di potere e dinanzi al giudice ordinario, per la nullità della procedura. Se quest'ultimo dovesse voler attendere le decisioni del primo per pronunciarsi, ne risulterebbe un considerevole aggravio dei tempi processuali, ma tanto la dottrina quanto la stessa giurisprudenza amministrativa escludono questa eventualità (78). L'autorità amministrativa, ancora, nel vigilare sulla regolarità della procedura di licenziamento, esercita un penetrante controllo sui contenuti del *plan social* (79) e lo estende anche alla sua esecuzione (80).

#### 5.1.4. Quale tutela per il singolo lavoratore?

In proposito, si pone la delicata questione della tutela accordata al singolo lavoratore quanto all'attuazione delle misure contenute nel piano che lo riguardano (81).

In caso di mancata esecuzione del *plan social*, trattandosi generalmente di atto giuridico unilaterale e più precisamente di *engagement unilatéral* (82) (Jeammaud A., 1993, p. 112;

#### note

(76) La Circ. DE 29 gennaio 1993, in *Dr. ouvr.*, 1993, p. 102 interpreta la disposizione legislativa nel senso che un *plan social* non può più considerarsi tale in assenza di misure dirette alla riqualificazione dei lavoratori.

(77) C.A. Paris, 30 novembre 1993, in *R.J.S.*, 2/94, n. 140, p. 114; C.A. de Reims, 24 novembre 1993, in *Dr. ouvr.*, 1994, p. 29 commentata da Grumbach T., 1993, p. 3; T.G.I. Chalons-sur-Marne 13 luglio 1994, in *R.J.S.*, 10/94, n. 1127; T.G.I. Lyon 3 dicembre 1993, in *R.J.S.*, 6/94, n. 683, citato da Lyon-Caen A., 1994. *Contra* C.A. Caen 22 settembre 1994, in *R.J.S.*, 11/94, n. 1258, che si è ritenuta incompetente ad autorizzare l'imprenditore, su sua richiesta, a proseguire la consultazione avviata, dal momento che questi aveva ricevuto ben due successive contestazioni da parte dell'autorità amministrativa.

(78) In dottrina: Pretot X., 1993, p. 87 e Pelissier J., 1994, p. 563 escludono che si tratti di atto produttivo di effetti giuridici a carico dell'imprenditore e, quindi, che esso sia impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato, nella sentenza del 17 dicembre 1993 (in *DS*, 1994, p. 489 con commento di G. Le Chatelier), ha precisato che la Circ. Min. Lav. 29 gennaio 1993 (J.O. 23 febbraio 1993), che ammette l'impugnabilità del *constat de carence* per eccesso di potere, ha valore puramente interpretativo e non regolamentare. Il T.A. Lyon, in data 20 settembre 1994 (in *R.J.S.*, 12/94, n. 1364), ha rigettato per irricevibilità un ricorso presentato avverso un tale provvedimento.

(79) Questi controlli si esplicano sia al momento di concludere le convenzioni necessarie a supporto delle misure del piano, che possono influire sullo stesso progetto di licenziamento, sia nell'esercizio dei poteri propositivi di cui all'art. L. 321-7, al. 9, *cod. trav.* Le proposte di integrazione o modifica del piano, tenuto conto della situazione economica dell'impresa, devono essere presentate prima dell'ultimo incontro con il comitato d'impresa, che ha così la possibilità di appellarsi per domandare variazioni delle misure da adottare (*supra*, paragrafo 3).

(80) Compito dell'autorità amministrativa è quello di accertare che le misure adottate siano effettivamente messe in atto (art. L. 321-7, al. 4, *cod. trav.*). La legge prevede, inoltre, che i rappresentanti del personale siano informati dell'esecuzione del *plan social*, entro un anno dallo spirare del termine per la notifica dei licenziamenti (art. L. 321-4, u.c., *cod. trav.*).

(81) Vatinet R., 1991, p. 671, precisa che "il codice nell'imporgli al datore di lavoro la messa in atto fa del *plan social* l'oggetto di un obbligo legale per lo stesso e la fonte di diritti per gli interessati a partire dalla notificazione dei licenziamenti".

(82) In giurisprudenza: Soc. 4 aprile 1990, in *R.J.S.*, 5/90, n. 373, decisione con la quale la S.C., affrontando per la

Savatier J., 1990a, p. 803), le sanzioni applicabili al datore di lavoro sono le stesse, penali e civili, previste per violazione della procedura (artt. L. 321-11 e L. 122-14-4, al. 3, *cod. trav.*; *supra*, paragrafo 4. Per un'ampia casistica in proposito si veda Pelissier J., 1994, p. 572). Quando, invece, esso sia il risultato di un accordo atipico concluso con il comitato d'impresa o di un accordo sindacale (83) è della disciplina relativa a tali atti giuridici che bisogna tener conto per ricavarne detta tutela (Vatinet R., 1991, p. 671 distingue una serie di ipotesi in rapporto alla misura di cui beneficia il lavoratore e alla natura giuridica del *plan social*).

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

## 5.2. La convention de conversion.

Indipendentemente dal fatto che sia inserita nel *plan social* e anche quando questo non è obbligatorio, ogni lavoratore che deve essere licenziato per motivi economici ha diritto di vedersi proporre una *convention de conversion* (artt. L. 322-3 e L. 353-1 *cod. trav.* Sulle origini e l'evoluzione del *droit à la conversion*, si legga Couturier G., 1993a, pp. 272-5. Si vedano, inoltre, i numeri speciali di *Dr. soc.*, 1987 e 1989, citt.).

Il datore di lavoro è tenuto ad assolvere quest'obbligo, generalizzato con la legge 2 agosto 1989 n. 89-549, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa e dal numero di lavoratori licenziati (84) (art. L. 321-5 *cod. trav.*).

L'adesione del lavoratore alla convenzione, stipulata fra l'imprenditore e l'A.S.S.E.D.I.C. (85), l'ente che gestisce il regime assicurativo, comporta scioglimento del rapporto per mutuo consenso delle parti (86) (art. L. 321-6, al. 4, *cod. trav.*).

È questa, infatti, un'ipotesi autonoma di estinzione del contratto, diversa dal licenziamento. In realtà le differenze sono più apparenti che reali, considerato che al lavoratore non spetta l'indennità di licenziamento, ma ha comunque diritto ad una somma commisurata, nell'ammontare e nel trattamento fiscale e previdenziale, a quella indennità e calcolata sulla base dell'anzianità di servizio che egli avrebbe raggiunto se gli fosse stato concesso il termine di preavviso; quest'ultimo non compete, ma resta salvo il diritto a percepire un'indennità nel caso in cui al lavoratore sarebbe spettato un preavviso superiore a due mesi (art. L. 321-6, al. 4, *cod. trav.*); identico è il controllo giudiziario circa la sussistenza del motivo economico sottostante alla proposta di *convention de conversion* (art. L. 511-1, al. 3, *cod. trav.*, che richiama gli artt. L. 122-14-3 e 122-14-4) (87); il lavoratore beneficia comunque del diritto di precedenza nelle assunzioni.

Durante questo periodo il lavoratore, considerato come uno *stagiair*, può essere orientato ed

## note

prima volta la questione della natura giuridica del *plan social*, ha affermato che l'imprenditore può modificare un impegno assunto unilateralmente solo se lo ha assunto a tempo indeterminato.

(83) Il comitato d'impresa non ha poteri negoziali, pertanto solo quando intervenga il sindacato può aversi un contratto collettivo.

(84) La violazione di quest'obbligo è sanzionata con il pagamento all'ASSEDIC di una mensilità di retribuzione lorda (art. L. 321-13-1 *cod. trav.*). Il lavoratore può ottenere il risarcimento danni per il pregiudizio costituito dalla perdita di un'occasione. In tal senso Soc. 4 marzo 1992, in *R.J.S.*, 4/92, n. 478.

(85) La relativa procedura è stata semplificata a seguito di accordo intervenuto fra lo Stato, l'AGCC e l'ASSEDIC, per cui ormai il rappresentante dell'amministrazione statale non firma più la convenzione, ma ne viene solo informato. Si veda la circ. DE n. 89-57 del 21 dicembre 1989, *Liais. soc.*, 1990, legisl., n. 6351. L'imprenditore si rivolge all'ASSEDIC per domandare la conclusione di una *convention de conversion*, quindi sottopone il relativo progetto ai rappresentanti del personale. Se si tratta di "grandi" licenziamenti collettivi, la proposta viene avanzata contestualmente alla prima riunione del comitato di impresa. L'imprenditore è il primo firmatario della convenzione, che sigla prima di proporre ai lavoratori di aderirvi, il che avviene nel corso del colloquio individuale o, per i "grandi" licenziamenti collettivi, dopo l'ultimo incontro con il comitato d'impresa (art. L. 321-6, al. 4, *cod. trav.*). Il lavoratore dispone di un termine per decidere pari a 21 giorni. La mancata risposta vale rifiuto. Solo dopo l'adesione del lavoratore interviene la firma dell'ASSEDIC, previo controllo della sussistenza dei necessari requisiti in capo al lavoratore. Questi dovrà avere un'anzianità di servizio non inferiore a due anni, salvo disposizione contrattuale più favorevole (art. 8 dell'*acc. nat. int.* 20 ottobre 1986), essere fisicamente idoneo all'esercizio di un'attività lavorativa e non aver compiuto i 57 anni di età (dal 1° gennaio 1994 — prima 56 anni e due mesi di età — modifica conseguente al nuovo regime dei prepensionamenti; si veda *Sem. soc. Lamy*, 1994, n. 678-679). I lavoratori che risultino sprovvisti dei suddetti requisiti dovranno essere esclusi, con apposita menzione nella convenzione che l'ASSEDIC andrà a firmare.

(86) L'estinzione del contratto coincide con lo spirare del termine assegnato al lavoratore per decidere sull'adesione, salvo che le parti si accordino per una proroga di massimo due mesi.

(87) Si veda anche Soc. 29 gennaio 1992, in *R.J.S.*, 3/92, n. 333 e in *J.C.P.*, éd. E, 1992, II, 281 con nota di A. Arsequel e Ph. Isoux.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

aiutato nella ricerca di un altro posto di lavoro e soprattutto può frequentare corsi di formazione, beneficia cioè di un'azione personalizzata in vista della sua riqualificazione (88). Per cinque mesi, inoltre, il lavoratore riceve un sussidio (89), posto a carico del regime assicurativo gestito dall'A.S.S.E.D.I.C., pari all'83% della retribuzione lorda per i primi due mesi ed al 70% nei mesi successivi (90). Se il lavoratore viene assunto durante il periodo di *conversion* cessa l'erogazione del sussidio, ma il nuovo datore di lavoro può ottenere alcuni vantaggi e, in particolare, il finanziamento di un periodo di formazione supplementare del lavoratore (Couturier G., 1993a, p. 276).

La condizione dello *stagiair in convention de conversion* presenta notevoli assonanze con quella del lavoratore italiano in mobilità, almeno per quanto riguarda l'orientamento nella ricerca di nuova occupazione e la formazione ai fini di una riqualificazione professionale, assicurati ad entrambi insieme con l'erogazione di un sussidio. L'indennità di mobilità, in quanto misura previdenziale, ha sostituito il vecchio trattamento speciale di disoccupazione (sopravvissuto solo per il settore edile), ma a causa del suo più ristretto ambito di applicazione soggetto è stata investita da dubbi di illegittimità costituzionale. La disparità di trattamento rilevata riguarda i lavoratori dipendenti da imprese che non rientrano nel campo di applicazione della Cigs. Essi, infatti, non beneficiano dell'indennità di mobilità, eppure la loro situazione è sostanzialmente analoga, sia dal punto di vista giuridico che economico-sociale, a quella degli altri lavoratori privati dell'occupazione per effetto di un licenziamento collettivo riferibile a scelte esclusivamente imprenditoriali (Spagnuolo Vigorita L., 1992, p. 209; Soma C., 1992, p. 1953).

Nell'ordinamento italiano, dunque, il coinvolgimento dell'impresa è ricercato piuttosto sul piano dei costi del licenziamento collettivo. L'impresa, infatti, ma solo se soggetta alla disciplina della Cassa integrazione guadagni straordinaria, deve versare un contributo per l'erogazione dell'indennità di mobilità ai lavoratori licenziati per riduzione del personale. Questi ultimi hanno comunque diritto alla prestazione anche se vi sia inadempimento di tale obbligo. Le variazioni in aumento o diminuzione della contribuzione dovuta sono utilizzate dal legislatore a titolo sanzionatorio o premiale della condotta assunta dal datore di lavoro nel corso della procedura di confronto sindacale (art. 5, co. 4 e 6, L. n. 223/91).

---

#### 6. Conclusioni e spunti per una comparazione.

---

A completamento dello studio condotto, merita soffermarsi, per più complessive considerazioni, sul ricorso strategico al licenziamento collettivo nell'ambito delle politiche aziendali, in riferimento a due profili: i limiti che l'impresa incontra nel ridimensionare i propri organici e la protezione accordata al lavoratore sul mercato esterno all'impresa.

L'esempio francese dimostra che anche al di fuori del modello autorizzativo è possibile, nella gestione delle eccedenze di personale, riconoscere un ruolo centrale alla pubblica amministrazione, quale portatrice dell'interesse pubblico alla salvaguardia dei livelli occupazionali ed all'uso equilibrato della risorsa lavoro (non va dimenticato, però, che si tratta della pubblica amministrazione francese, tradizionalmente caratterizzata da un alto grado di professionalità ed efficienza). Dimostra altresì che, anche al di fuori di simili modelli, è possibile delineare vincoli di tipo sostanziale in capo all'imprenditore, con cui subordinare la sua decisione finale al tentativo di risolvere il problema dell'eccedenza di personale attraverso la ricollocazione del personale esuberante in altre aree dell'impresa, eventualmente ricorrendo ad un'adeguata riqualificazione.

---

#### note

(88) In primo luogo si procede ad un *bilan évaluation-orientation*, destinato a valutare la professionalità acquisita dal lavoratore, ad apprezzare la necessità di una formazione e l'attitudine del lavoratore a seguirla. In base al risultato di questo bilancio possono essere proposte al lavoratore azioni di formazione. Sulla loro natura vedi Domergue J.P., 1987, p. 254. Esse generalmente non superano le 300 ore e devono essere concluse allo scadere della convenzione. L'attuazione delle convenzioni, sotto certi aspetti, è posta sotto l'egida e il controllo delle *cellules de conversion* costituite nella giurisdizione di ciascun ASSEDIC (protocollo 22 dicembre 1986). Le spese "di funzionamento", quelle necessarie per la valutazione iniziale e le azioni di formazione sono finanziate con contributi forfettari dello Stato e dell'imprenditore. Quelli versati da quest'ultimo sono detratti dalla contribuzione obbligatoria per il finanziamento della formazione continua.

(89) Finanziato in primo luogo dall'imprenditore che deve versare l'equivalente di due mesi di preavviso, quindi dall'UNEDIC che gestisce il trattamento per la disoccupazione e, in misura minima, dallo Stato.

(90) Secondo quanto dispone il novellato art. 10 dell'*acc. nat. inter.* del 20 ottobre 1986. Questo sussidio è soggetto allo stesso regime giuridico del trattamento di disoccupazione.

Prima del 1986, l'autorizzazione veniva concessa nella grande maggioranza dei casi, perchè evidentemente la cultura dell'amministrazione era, in linea generale, più solidale con i valori dell'impresa.

L'autorizzazione è stata ora sostituita con una funzione molto più dinamica ed articolata della pubblica amministrazione, dal momento che la legge prevede che essa possa contestare gli argomenti addotti dall'impresa a fondamento della propria decisione di licenziare ed indicare soluzioni alternative.

Attraverso questo tipo di contraddittorio non passano certo — dal punto di vista strettamente formale — vincoli in capo all'imprenditore, il quale rimane libero di dare definitiva attuazione alle proprie decisioni, indipendentemente dalle indicazioni dell'amministrazione. Tuttavia questa attività, proprio per le sue modalità e la sua intensità, sembra in verità idonea a precostituire degli elementi di prova che, in caso di giudizio, possono dimostrarsi rilevanti.

Il magistrato, infatti, valutando lo sviluppo complessivo della vicenda, potrebbe sanzionare l'invalidità del singolo licenziamento, in base ad una sorta di giudizio di *extrema ratio*. Indicativa in tal senso è, senza dubbio, l'introduzione dell'obbligo di predisporre un *plan de reclassement* nell'ambito del piano sociale.

Nell'ordinamento francese si ritrova un'opzione di politica del diritto in favore di una responsabilizzazione dell'impresa per le conseguenze indotte dalle sue scelte economiche, sia pure con interventi di supporto dello Stato attraverso la stipula di apposite convenzioni. Il *plan social* e la *convention de conversion*, infatti, oltre a costituire gli strumenti principali cui la legge affida la funzione di attuare una equilibrata soluzione del conflitto degli interessi in campo nel caso di eccedenze di personale, rappresentano gli istituti attraverso i quali si realizza un'attenta politica di riqualificazione e riallocazione della forza lavoro, rispetto alla quale l'amministrazione pubblica gioca normalmente un ruolo determinante.

Siamo di fronte ad un interessante tessuto normativo ed istituzionale, che sembra esprimere una cultura per la quale la gestione delle eccedenze costituisce un problema di tipo tecnico, che va valutato secondo criteri di buona amministrazione, nei quali sono in una certa misura attratti gli interessi dei lavoratori (assai significativa la previsione che consente al comitato d'impresa di farsi assistere da un esperto a spese dell'impresa). In proposito, non si direbbe azzardato ravvisare l'esistenza, nel diritto francese, di un'aspirazione alla "trasparenza" delle decisioni dell'imprenditore, che si rivela in più aspetti (non ultimo il già menzionato ricorso ad una gestione preventiva della manodopera).

Al contrario, caratteristica dominante del nostro sistema è di essere incentrato quasi esclusivamente sul sostegno dei redditi e di prestare scarsissima attenzione al profilo dei servizi per l'impiego, sia in generale che con specifico riferimento al problema dei lavoratori eccedentari.

In Italia, infatti, l'intervento della pubblica amministrazione risulta deficitario dal punto di vista delle c.d. politiche attive per la rioccupazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi per effetto di esubero di personale e, soprattutto, questi ultimi non ricevono adeguato sostegno sotto il profilo della riqualificazione professionale.

Sul piano normativo non manca la previsione di interventi più articolati, ma resta carente la cultura specifica che possa animarli; si tratta di una carenza che riguarda la quasi generalità degli attori, ma colpisce soprattutto le istituzioni nella loro capacità operativa.

Mancano, dunque, risposte adeguate. La ricollocazione dei lavoratori licenziati per riduzione di personale risulta affidata, nei fatti, solo ad una serie di incentivi — economici e normativi — appositamente previsti a beneficio dei datori di lavoro disposti ad assumerli. Si tratta di incentivi che costituiscono la previsione speculare della più favorevole tutela della quale godono i predetti lavoratori in termini di trattamento di disoccupazione. Il nostro ordinamento, infatti, si caratterizza per l'accentuato particolarismo dei suoi assetti e presenta sperequazioni difficilmente tollerabili alla luce del principio di eguaglianza (Carabelli U., 1995, p. 360 s.; Magnani M., 1992, p. 707). Nel nostro paese i vincoli per l'impresa alla sua decisione di ridurre gli organici vengono in realtà, più che dal sistema legale, dal sistema delle relazioni industriali, ma si tratta appunto di vincoli i cui costi sono posti a prevalente carico di un terzo, lo Stato.

Le rigidità del sistema legale si riconducono, piuttosto, al sistema sanzionatorio, che prevede come misura normale la reintegrazione del lavoratore, laddove nelle esperienze straniere su questo versante prevalgono soluzioni di monetizzazione. Dal momento che i rischi di incorrere in una violazione della procedura o dei criteri di scelta non sono pochi, è chiaro quali possano essere le conseguenze per le imprese e quanto ciò costituisca un incentivo per

**Francia: licenziamenti  
per motivi economici**  
Carla Spinelli



**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

il ricorso alle soluzioni dilatorie e consensuali, i cui costi peraltro, come si è già rilevato, vengono in gran parte riversati all'esterno.

## Bibliografia

- Accornero A.** (1992), *È davvero in crisi la solidarietà nel mondo del lavoro?*, in *DLRI*, p. 263 ss.
- Bessy C.** (1994), *La sélection des salariés licenciés: économie d'une réglementation*, in *TE*, n. 58, p. 38 ss.
- Blaise H.** (1994), *La modification substantielle du contrat de travail*, in *DS*, p. 189 ss.
- Bordogna L.** (1985), *La "concession bargaining" e alcune recenti tendenze delle relazioni industriali negli Stati Uniti*, in *DLRI*, p. 277 ss.
- Borenfreund G.** (1990), *La résistance du salarié à l'accord collectif: l'exemple des accords dérogatoires*, in *DS*, p. 626.
- Borenfreund G.** (1991), *La représentation des salariés et l'idée de représentation*, in *DS*, p. 685 ss.
- Burdillat M.** (1993), *La gestion prévisionnelle de l'emploi: les conceptions des directions*, in *TE*, n. 57-bis, p. 21 ss.
- Caire G.** (1991), *"Crise" du syndicalisme?*, in *Convergences. Etudes offertes à Marcel David*, Quimper, Caligrammes, p. 75 ss.
- Carabelli U.** (1995), *Rapporto giuridico per l'Italia*, in *La gestione delle eccedenze di personale in Europa*, Roma, Documenti CNEL, vol. II, p. 303 ss.
- Cohen M.** (1993), *Designation et investigations de l'expert-comptable du comité d'entreprise*, in *DS*, p. 286 ss.
- Cohen M.** (1994), *Représentation du personnel et licenciement collectifs*, in N. Aliprantis-F. Kessler (a cura di), *Le droit collectif du travail. Etudes en hommage à H. Sinay*, Francoforte, Peter Lang, p. 207 ss.
- Cointepas M.** (1992), *Les règles de droit et le déclin syndical en France*, in *DS*, p. 250 ss.
- Couturier G.** (1992), *L'intérêt de l'entreprise*, in *Les orientations sociales du droit contemporain. Ecrits en l'honneur de Jean Savatier*, Parigi, PUF, p. 143 ss.
- Couturier G.** (1993a), *Droit du travail*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Couturier G.** (1993b), *Plan social et mesures de reclassement: l'apport de la loi du 27 janvier 1993*, in *DS*, p. 219 ss.
- Davies P.** (1994), *A challenge to single channel*, *ILJ*, p. 272 ss.
- Del Punta R.** (1993), *I licenziamenti collettivi*, in Papeleoni M., Del Punta R., Mariani M., *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, Cedam, p. 241 ss.
- Del Sol M.** (1994), *Le droit des salariés à une formation professionnelle qualifiante: des aspects juridiques classiques, des interrogations renouvelées*, in *DS*, p. 412 ss.
- De Simone G.** (1995), *Problemi di identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *LD*, p. 17 ss.
- Desjardins B.** (1992), *La réintégration*, in *DS*, p. 766 ss.
- Despax M.** (1994), *L'ordre des licenciements dans les entreprises à établissements multiples*, in *DS*, p. 243 ss.
- Domergue J.P.** (1987), *La convention de conversion*, in *DS*, p. 250 ss.
- Dupeyroux J.J.** (1993), *Droit de la sécurité sociale*, Parigi, Dalloz, XII ediz.
- Favennec-Hery F.** (1992), *Le droit e la gestion des départs*, in *DS*, p. 581 ss.
- Ferraro G.** (1995), *Morfologia e funzione delle nuove rappresentanze aziendali nell'Accordo interconfederale del dicembre 1993*, in *RGL*, I, p. 211 ss.
- Fontanaud D.** (1992), *Le droit commun du licenciement: panorama d'une jurisprudence récente de la chambre sociale de la Cour de cassation*, in *Revue de jurisprudence sociale*, n. 11, *Chron.*, p. 661 SS.
- Garot M.** (1995), *Plans sociaux: les ambiguïtés du volontariat*, in *Liasons sociales*, n. 96, p. 59 ss.
- Gaudu F.** (1990), *Commentaire de la loi n. 89-549 du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion*, in *Actualité législative Dalloz*.
- Gaudu F.** (1994), *Le contrôle de l'exécution du plan social*, in *DS*, p. 492 ss.
- Ghera E.** (1993), *Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci.
- Grumbach T.** (1993), *Licenciements économiques: contrôle administratif ou judiciaire*, *Semaine social Lamy*, n. 674, p. 3 ss.
- Jeammaud A.** (1981), *La notion de licenciement pour motifs économiques*, in *DS*, p. 267 ss.
- Jeammaud A.** (1993), *Le licenciements*, Paris, Dalloz.
- Keller M.** (1994), *Vers un droit spécifique de l'entreprise qui entre en période de licenciement économique*, in *DS*, p. 870 ss.
- Laborde J.P.** (1992), *La cause économique du licenciement*, in *DS*, p. 774 ss.
- Langlois P.H.** (1981), *Le labyrinthe infernal du salarié licencié pour motif économique*, in *DS*, p. 290 ss.
- Langlois P.** (1986), *La politique des avantages acquis*, in *DS*, p. 881 ss.
- Leccese V.** (1991), *Transazioni collettive e disposizione dei diritti del lavoratore*, in *DLRI*, p. 283 ss.
- Le Chatelier** (1994), *La nature juridique du constat de carence institué par l'article L. 321-4-1 du Code du travail*, in *DS*, p. 489 ss.
- Legrand H.J.** (1995), *L'ordre des licenciements ou*



*l'identification du salarié atteint par une suppression d'emploi*, in *DS*, p. 243 ss.

**Luttringer J.M.** (1994a), "L'entreprise formatrice" sous le regard des juges, in *DS*, p. 283 ss.

**Luttringer J.M.** (1994b), *Reflexions sur les rapports entre formation continue et negociation collective*, in N. Aliprantis-F. Kessler (a cura di), *Le droit collectif du travail. Etudes en hommage à H. Sinay*, Francoforte, Peter Lang, p. 43 ss.

**Lyon-Caen A.** (1981), *La loi du 3 janvier 1975: loi morte?*, in *DS*, p. 287 ss.

**Lyon-Caen A.** (1992a), *Le droit et la gestion des compétences*, in *DS*, p. 573 ss.

**Lyon-Caen A.** (1992b), *Adapter et reclasser: quelques arrêts stimulants de la Cour de cassation*, in *Semain social Lamy*, n. 596, p. 3 ss.

**Lyon-Caen A.** (1994), *La raison des juges*, in *Liaisons sociales*, suppl. mens. ai n. 11625 del 15 febbraio, p. 51 ss.

**Lyon-Caen G., Pelissier J., Supiot A.** (1994), *Droit du travail*, Parigi, Dalloz, XVII ediz.

**Magnani M.** (1992), *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in *LD*, p. 691 ss.

**Magrini S.** (1991), *Licenziamenti individuali e collettivi: separazione e convergenza delle tutele*, in *Licenziamenti collettivi e mobilità*, Milano, Giuffrè, p. 93 ss.

**Mallet L., Teyssier F.** (1993), *Ordre des licenciements et gestion des départs*, in *Personnel*, n. 338, p. 67 ss.

**Mariucci L.** (1988), *La contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino, p. 268 ss.

**Mariucci L.** (1995), *E ora, la riforma delle rappresentanze*, in *LI*, n. 12, p. 11 ss.

**Merlin L.** (1991), *Les accords de CPE: une cooperation ambivalente*, in *TE*, n. 57-bis, p. 33 ss.

**Moderne F.** (1983), *Le controle administratif des licenciements économiques*, Parigi, Sirey.

**Moraud M.** (1992), *La modification du contrat du travail*, Parigi, Edit. Liaisons.

**Morris G., Archer T.J.** (1992), *Trade unions, employers and the law*, Oxford, Blackwell.

**Pelissier J.** (1975), *Le licenciements pour motif économique*, in *Recueil Dalloz, Chron.*, p. 135 ss.

**Pelissier J.** (1989), *L'élaboration laborieuse d'un droit du licenciement*, in *Les transformations du droit du travail. Etudes offertes à C. Lyon Caen*, Parigi, Dalloz, p. 349 ss.

**Pelissier J.** (1992), *La cause économique du licenciement*, *Revue de jurisprudence sociale*, p. 527 ss.

**Pelissier J.** (1994), *Le controle des plans sociaux*, in *Revue de jurisprudence sociale*, n. 8/9, p. 563 ss.

**Pretot X.** (1989), *La conformité à la Constitution de la loi relative à la prevention du licenciement économique et au droit à la conversion*, in *DS*, p. 701 ss.

**Pretot X.** (1993), *Licenciement collectif pour motif économique: reclassement des salariés et controle de l'admini-*

*nistrato*, in *Revue de jurisprudence sociale*, n. 2, p. 87 ss.

**Ray J.E.** (1992), *La cause réelle et sérieuse du licenciement pour motif économique*, in *Liaisons sociales*, legisl., n. 72, p. 88 ss.

**Ray F., Mousseron P.H.** (1993), *Droit du travail, droit vivant*, Parigi, Edit. Liaisons.

**Rodiere P.** (1986), *Observations sur le maintien des avantages acquis face à la modification des règles régissant le contrat de travail*, in *DS*, p. 873 ss.

**Rojot J.** (1993), *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Rapporto giuridico per la Francia*, in *Documenti Cnel*, Roma, p. 64 ss.

**Rosanvallon P.** (1988), *La question syndicale*, Parigi, Calman-Levy, Fondation Saint-Simon.

**Saramito F.** (1994), *L'ordre des licenciements*, in *DO*, p. 211 ss.

**Sauret A.** (1992), *La gestion prévisionnelle de l'emploi: aspects juridiques*, in *DS*, p. 253 ss.

**Savatier J.** (1990a), *La portée des engagements pris par l'employeur dans le cadre d'un plan social lors d'un licenciement collectif*, in *DS*, p. 803 ss.

**Savatier J.** (1990b), *L'ordre des licenciements dans les licenciements pour motifs économique*, in *DS*, p. 515 ss.

**Scheidt M.** (1993), *La cause réelle et sérieuse du motif économique de licenciement*, in *DO*, p. 321 ss.

**Sciarra S.** (1985), *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, F. Angeli, p. 195 ss.

**Seguin P.** (1987), *Le nouveau droit des licenciements pour motif économique*, in *DS*, p. 180 ss.

**Serverin E.**, (1994), *L'application des sanctions pénales en droit social: un traitement juridictionnel marginal*, in *DS*, p. 654 ss.

**Sinay H.** (1989), *La réintégration dans l'entreprise in Les transformations du droit du travail. Etudes offertes à G. Lyon Caen*, Parigi, Dalloz, p. 415 ss.

**Sinay H.** (1994), *Rigueur et ampleur de la réintégration*, in *DS*, p. 552 ss.

**Soisson J.P.** (1989), *La loi du 2 août 1989 relative à la prevention du licenciement économique et au droit à la conversion*, in *DS*, p. 621 ss.

**Soubie R.** (1985), *Quelques observations sur les accords "donnant-donnant"*, in *DS*, p. 614 ss.

**Soma C.** (1992), *Indennità di mobilità: beneficiari e profili di incostituzionalità*, in *DPL*, p. 1953 ss.

**Spagnuolo Vigorita L.** (1992), *I licenziamenti collettivi per riduzione del personale nella recente legge n. 223/91: la fattispecie*, in *DRI*, n. 2, p. 209 ss.

**Streeck W.** (1993), *The rise and decline of neo-corporatism*, in *Economic and political changes in Europe: implications on Industrial Relations*, Atti del II congresso europeo regionale dell'IIRA, Bari-Napoli, 23-26 settembre 1991, Cacucci, Bari, p. 27 ss.

**Supiot A.** (1989), *Le progrès des lumières dans l'entreprise*, in *Les transformations du droit du travail. Etudes offertes à c. Lyon Caen*, Parigi, Dalloz, p. 463 ss.

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

**Francia: licenziamenti per motivi economici**  
Carla Spinelli

**Supiot A.** (1994), *Critique du droit du travail*, Parigi, PUF.

**Vardaro G.** (1985), *Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro*, Milano, F. Angeli, p. 423 ss.

**Vatinet R.** (1991), *Plan social et droits individuels des salariés licenciés pour motif économique*, in *DS*, p. 671 ss.

**Waquet P.** (1994), *Jurisprudence récente sur l'ordre des licenciements*, in *DS*, p. 677 ss.

**Waquet P.** (1995), *Le niveau d'appréciation des conditions du licenciement économique*, in *DS*, p. 482 ss.

**Wedderburn Lord** (1989), *Le législateur et le juge*, in *Les Transformations de Droit du Travail; Etudes Offer-tes à G. Lyon Caen*, Parigi, Dalloz.

**Wedderburn Lord** (1994), *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di Giustizia. Un frammento*, in *DLRI*, p. 691 ss.

**Zachert U.** (1993), *Trade unions in Europe - dusk or a new dawn?*, in *IJCLLIR*, p. 15 ss.

# Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale

*Emanuela Salsi*

Sommario

1. Divieto di discriminazione tra uomini e donne in materia di lavoro. 2. Libera circolazione dei lavoratori.

## 1. Divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro.

**Sentenza del 14 dicembre 1995, in causa C-317/93, Inge Nolte c. Landesversicherungsanstalt Hannover.**

*Pregiudiziale — Parità di trattamento tra uomini e donne in materia previdenziale — Art. 4, n. 1, della Direttiva 79/7/CEE — Esclusione dei lavori minori dall'assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia.*

Dispositivo: «L'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, dev'essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che escluda dal regime legale di assicurazione vecchiaia le attività dipendenti prestate per un orario settimanale normale inferiore alle quindici ore e per una retribuzione non superiore al settimo della retribuzione mensile media, anche se interessa un numero notevolmente maggiore di donne che di uomini, allorché il legislatore nazionale abbia potuto ragionevolmente ritenerla necessaria al raggiungimento di un obiettivo di politica sociale estraneo a qualsiasi discriminazione basata sul sesso».

**Sentenza del 14 dicembre 1995, in causa C-443/93, Ursula Megner e a. / Innungskrankenkasse Rheinhessen — Pfalz, già Innungskrankenkasse Vorderpfalz.**

*Pregiudiziale — Parità di trattamento tra uomini e donne in materia previdenziale — Art. 4, n. 1, della direttiva 79/7/CEE — Lavori minori e di breve durata — Esclusione dall'assicurazione obbligatoria vecchiaia, dall'assicurazione malattia e dall'obbligo contributivo relativo all'assicurazione contro la disoccupazione.*

Dispositivo: «L'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale dev'essere interpretato nel senso che una normativa nazionale, la quale escluda dall'obbligo di iscrizione ai regimi legali di assicurazione malattia e vecchiaia le attività dipendenti prestate per un orario settimanale normale inferiore alle quindici ore e per una retribuzione non superiore al settimo della base mensile di riferimento, come pure una normativa nazionale ai sensi della quale le attività dipendenti che per la loro natura, o in base a previa pattuizione contrattuale, sono abitualmente limitate a un orario normale inferiore a diciotto ore settimanali, sono escluse dall'obbligo contributivo relativo all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, non costituiscono una discriminazione basata sul sesso, anche se interessano un numero notevolmente maggiore di donne che di uomini, allorché il legislatore nazionale abbia potuto ragionevolmente ritenerle necessarie al raggiungimento di un obiettivo di politica sociale estraneo a qualsiasi discriminazione basata sul sesso».

Le due sentenze in commento vertono su una serie di quesiti concernenti l'interpretazione dell'articolo 4, n. 1 della Direttiva del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del

Giurisprudenza  
comunitaria  
Emanuela Salsi

principio di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale (in *GUCE*, 1979, L. 6 p. 24; sulla Direttiva n. 79/7/CEE cfr. Roccella, Treu, 1995, p. 243; Roccella, Civale, Izzi, 1995, pp. 365-367; Renga, 1990, pp. 154-155; in particolare sull'art. 4.1 cfr. Roccella, Treu, 1995, pp. 266-267).

La prima questione è stata sollevata in relazione alla controversia sorta tra la signora Nolte e la Landesversicherungsanstalt Hannover in seguito alla mancata accettazione, da parte del suddetto istituto, della domanda di collocamento a riposo con assegnazione di una pensione di invalidità presentata dalla ricorrente. Tale rifiuto trova fondamento nel diritto previdenziale tedesco che subordina l'attribuzione del diritto alla pensione di invalidità a tre condizioni: a) allo svolgimento di una attività di lavoro dipendente soggetta all'assicurazione obbligatoria nei cinque anni precedenti il verificarsi dell'inabilità; b) alla esistenza di almeno tre anni di contribuzione; c) all'espletamento di una attività non inquadrabile nella fattispecie dei cosiddetti "lavori minori", ossia di quelle attività che vengono regolarmente esercitate per un orario minore a quindici ore settimanali, contro la corresponsione di una retribuzione non superiore ad un settimo della retribuzione media degli iscritti al regime obbligatorio di assicurazione contro la vecchiaia nell'anno civile precedente.

Nella seconda fattispecie in esame invece la controversia è sorta tra le signore Megner e Scheffel, dipendenti della G.F. Hehl & Co. come addette alle pulizie e la Innungskrankenkasse Vorderpfalz, la quale, qualificando il lavoro svolto dalle ricorrenti come "lavoro minore e di breve durata" (dato che il loro orario di lavoro era al massimo di due ore al giorno per cinque giorni alla settimana) e basandosi sulla normativa previdenziale tedesca, ha ritenuto inesistente, nei loro confronti, l'obbligo di iscrizione al regime obbligatorio di assicurazione malattia e vecchiaia nonché l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione.

In entrambi i casi i giudici di merito hanno ritenuto indispensabile, ai fini della corretta soluzione della controversia concreta sottoposta alla loro attenzione, sospendere il processo nazionale in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia sulle questioni pregiudiziali sollevate, concernenti l'interpretazione dell'art. 4, n. 1 della Direttiva 79/7/CEE, che precisa che il principio di parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso.

In base alla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, si deve ritenere legittima l'invocazione dell'art. 4, n. 1 fatta dai ricorrenti nei confronti del giudice nazionale, in quanto, come rinvenibile in numerose sentenze (cfr.: sent. 4/12/1986, causa C-71/85, in *Racc.*, 1986, p. 3855; sent. 24/3/1987, causa C-286/85, in *FI*, 1987, IV, c. 343) l'art. 4, n. 1 della Direttiva 79/7 costituisce "una disposizione sufficientemente precisa ed incondizionata" e quindi, dopo la decorrenza del termine di attuazione in ambito nazionale (cfr. sent. 3/12/1992, causa C-140 e 141/91 e C-278 e 279/91, Suffritti e.a.c. INPS, in questa rivista, 1993, n. 2, p. 221), direttamente invocabile anche dal singolo davanti al giudice nazionale per ottenere la disapplicazione di qualsiasi disposizione nazionale ad esso contraria. (Al riguardo è bene notare che l'art. 4 n. 1 non si oppone all'applicazione di una norma nazionale che, malgrado la sua lettera difforme, consenta al giudice nazionale di rispettare l'obiettivo della Direttiva, ciò fino a quando lo Stato non abbia adottato le misure legislative necessarie alla trasposizione della Direttiva stessa: in tema cfr. la sent. 27/10/1993, causa C-338/91, in *FI*, 1995, c. 167 e ss.).

Nei casi in esame la Corte — conformemente alla sua consolidata giurisprudenza — precisa che solo coloro che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione personae* della Direttiva (come definito dall'art. 2), nonché coloro che subiscono gli effetti di una disposizione nazionale discriminatoria a titolo di un'altra persona che rientri nell'ambito di applicazione della Direttiva possono, in caso di incompatibilità di una normativa nazionale con l'art. 4, n. 1 di questa, far valere detta disposizione dinanzi ai giudici nazionali per escludere l'applicazione della normativa interna (così: sent. 24/2/1994, causa C-343/92 M.A.Roks e.a.c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke ed Maatschappelijke Belangen e.a., in *FI*, 1995, c. 447 ss.). Quindi il fatto di rientrare nel campo di applicazione materiale definito nell'art. 3 (il campo di applicazione materiale si estende ai regimi legali che assicurano contro i rischi di malattia, invalidità, vecchiaia, incidenti di lavoro, malattie professionali e disoccupazione) deve essere considerato condizione necessaria ma non sufficiente per essere assoggettati alla Direttiva, in quanto risulta invece indispensabile, in base a quanto definito nell'art. 2, essere parte della popolazione attiva.

A tale proposito la Corte — dopo aver precisato che la nozione di lavoratore deve essere intesa con riguardo al Regolamento del Consiglio del 25/9/1958, n. 3, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, e che tale definizione ha valenza comunitaria — ha ritenuto

ingiustificata l'esclusione dal concetto di popolazione attiva dei lavoratori minori, nonché dei lavoratori minori di breve durata, operata dal Governo tedesco, in quanto il reddito percepito o la durata della prestazione non sono ritenuti elementi qualificanti la figura del lavoratore (cfr. gli artt. 48-51 del Trattato).

Accertato quindi che anche i ricorrenti nelle cause in esame rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva 79/7/CEE e che nella normativa previdenziale tedesca non è ravvisabile alcuna forma di discriminazione diretta, la Corte ha dovuto procedere nell'accertare se fosse invece configurabile una discriminazione indiretta. (Per la nozione di discriminazione indiretta, tra le tante sentenze al riguardo cfr. sent. 27/10/1993, causa C127/92, P.M. Enderby c. Frenchay Health Authority e Secretary of State for Health, in *Racc.*, I, p. 5535; sent. 30/11/1993, causa C-189/91 P. Kirsammer-Hack c. Nurhan Sidal, in *Racc.*, I, 6185. In dottrina cfr.: Rivara, 1995, p. 79 e ss.; Barbera, 1994, p. 46 e ss.; Burragato, 1993, p. 468 e ss.; Ballestrero, 1992, p. 773 e ss.; Assanti, 1990, spec. p. 11; Renga, 1990, pp. 155-157; Scarponi, 1990, pp. 47-51).

Si tratta di una verifica di fondamentale importanza sia perchè — in base al principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno e alla diretta applicabilità dell'art. 119 del Trattato — il giudice nazionale è obbligato a disapplicare le disposizioni interne, compresi i contratti e gli accordi collettivi, contrari al diritto comunitario (cfr. sent. 7/2/1991, Nimz c. Freie und Hansestadt Hamburg, in questa rivista, 1992, n. 2, p. 219 e ss.), sia perchè la soppressione di ogni forma di discriminazione fondata sul sesso costituisce la base del diritto comunitario in materia sociale ed è una parte importante del programma di politica sociale, delineato già nella Risoluzione del consiglio Cee del 21 gennaio 1974 (in *GUCE*, 1974, C 13, p. 1).

In materia di parità di trattamento previdenziale fra uomo e donna la Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare che: a) l'art. 4, n. 1 della Direttiva 79/7/CEE non osta all'applicazione da parte del giudice nazionale di una norma di legge secondo la quale la prestazione di incapacità lavorativa viene revocata solo alla donna a seguito della concessione di una pensione di reversibilità, qualora detta disposizione sia applicata, in virtù di una costante giurisprudenza nazionale, sia alle vedove che ai vedovi che versano in stato di incapacità lavorativa (così: sent. 27/10/92, causa C-338/91, Steenhorst-Nerings c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en huisvrouwen); b) la Direttiva 79/7/CEE si oppone all'applicazione di qualsiasi misura nazionale che, benché formulata in maniera neutra, svantaggi di fatto un numero molto più elevato di donne rispetto agli uomini, a meno che tale misura sia giustificata da fattori obiettivi estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso (cfr. sent. 24/2/1994, causa C-343/92, cit.; sent. 7/5/91, causa C-229/89, Commissione c. Belgio, in *Racc.*, I-2205).

Tali principi, applicati alle fattispecie in esame, hanno portato la Corte a questa conclusione: la circostanza che la legislazione nazionale tedesca in materia sociale escluda dall'assicurazione obbligatoria di invalidità, vecchiaia e di disoccupazione un numero considerevolmente maggiore di donne che di uomini, non è tale da configurare un trattamento differenziato ingiustificato, poiché essa risponde a un legittimo obiettivo di politica sociale, ritenuto estraneo ad ogni intento discriminatorio. Al riguardo, è comunque opportuno rilevare che una recente decisione della House of Lord ha fornito una interpretazione più rigorosa della disciplina comunitaria con riferimento alla normativa prevista dal Legislatore britannico per il calcolo della continuità d'impiego necessaria ai fini dell'applicazione delle principali tutele del diritto del lavoro. Secondo la legislazione contenuta nell'*Employment Protection (Consolidation) Act* del 1978, per beneficiare delle tutele di legge il lavoratore doveva aver lavorato almeno 16 ore alla settimana senza interruzioni di rilievo, che si riducevano ad 8 ore dopo cinque anni di servizio. Secondo la House of Lords — proprio muovendo dal presupposto che la maggior parte dei lavoratori a tempo parziale sono donne — questa regola rappresenta una discriminazione indiretta per motivi di sesso, e come tale è in contrasto con i principi del diritto comunitario (cfr. *Regina v. Secretary of State for Employment ex parte Equal Opportunities Commission and Patricia Day*, in *ICR*, 1994, p. 317, su cui Tiraboschi M., in questo fascicolo della rivista).

**Sentenza dell'11 ottobre 1995, in causa C-92/94, Secretary of State for Social Security e a. / Rose Graham e a.**

*Pregiudiziale — Parità di trattamento tra uomini e donne — Prestazioni di invalidità — Collegamento con l'età pensionabile.*

Dispositivo: «Nel caso in cui, in applicazione dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 19 di-



**Giurisprudenza  
comunitaria**  
Emanuela Salsi

*cembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, uno Stato membro abbia fissato l'età pensionabile delle donne a 60 anni e quella degli uomini a 65 anni, detta disposizione l'autorizza anche, da un lato, a prevedere che il tasso della pensione di invalidità di cui godono le persone colpite da inabilità al lavoro prima di raggiungere l'età pensionabile venga limitato al tasso effettivo della pensione di fine lavoro a partire dall'età di 60 anni per le donne e di 65 per gli uomini e, dall'altro, a riservare il godimento di un assegno di invalidità, versato ad integrazione della pensione di invalidità, alle persone che abbiano, rispettivamente, meno di 55 anni, se donne, e meno di 60 anni, se uomini, al momento in cui diventano inabili al lavoro».*

Le questioni pregiudiziali presentate alla Corte di Giustizia dalla *Court of Appeal*, con ordinanza del 18 gennaio 1994, sono finalizzate a verificare la compatibilità della legislazione anglosassone in materia pensionistica con quanto disposto dall'art. 7, n. 1, lett. a) della direttiva 79/7/CEE del 19/12/1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di sicurezza sociale.

In particolar modo la *Court of Appeal* si è interrogata sulla possibilità di far rientrare nell'ambito di applicazione delle eccezioni al divieto di discriminazioni basate sul sesso (cfr. in particolare l'art. 119 del Trattato) la disciplina anglosassone nella parte in cui prevede età di riferimento differenziate a seconda del sesso al fine dell'erogazione dell'assegno di invalidità, nonché al fine della limitazione del tasso della pensione di invalidità al tasso effettivo della pensione di fine lavoro.

Analizzando la costante giurisprudenza della Corte al riguardo si può affermare innanzitutto che, nonostante il collegamento operato dalla normativa anglosassone fra sesso ed età pensionabile abbia di per sé natura palesemente discriminatoria, tuttavia esso può ritenersi giustificato in base all'art. 7, n. 1, lett. a) della direttiva 79/7/CEE che autorizza espressamente gli Stati membri ad escludere dal suo ambito di applicazione la fissazione dell'età pensionabile per la concessione delle prestazioni di vecchiaia e fine lavoro (cfr. sent. 7/7/1992, causa C-9/91, *The Queen c. Secretary of State for Social Security Ex parte: the Equal Opportunities Commission*, in *FI*, 1993, c. 405-406).

La Corte si è però preoccupata di precisare che tale deroga deve essere interpretata in modo restrittivo e, per le prestazioni complementari, va autorizzata solo rispetto alla obiettiva necessità di evitare di mettere in discussione l'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale o la coerenza fra il regime delle pensioni di vecchiaia e quello delle altre prestazioni (cfr. in particolare: sent. 30/3/1993, causa C. 328/91, *Secretary of State for Social Security c. Thomas e altri*, in *FI*, 1993, c. 280-281; sent. 26/2/1986, causa C-152/84, *Marshall*, in *Racc.*, p. 723).

Nella sentenza in esame la Corte di Giustizia è quindi giunta alla conclusione secondo la quale, se si ritiene ammissibile la fissazione di età pensionabili differenti fra uomo e donna, allora, allo stesso modo, non si può non giustificare la palese discriminazione derivante dall'attribuzione alle donne, fra i sessanta e i sessantacinque anni, di una pensione di invalidità inferiore a quella di cui beneficiano gli uomini. Infatti, dato che la pensione di invalidità ha la funzione di sostituire il reddito ricavato dall'attività lavorativa, essa rientra nel concetto di retribuzione, quindi la differenza di trattamento tra uomini e donne risulta ammissibile (cfr. in particolare sent. 17/5/1990, causa C-262/88, *Barber*, in *Racc.*, p. 1889; sent. 9/11/1993, causa C-132/92, *Birds eye Walls ltd. contro Friedel M. Roberts*, in *FI*, 1994, p. 121) in quanto non può essere considerato discriminante il fatto che gli uomini, lavorando in genere per un periodo più lungo rispetto alle donne, abbiano diritto ad una pensione di vecchiaia di importo più elevato rispetto a quella percepita dalle donne.

Infine, sulla base delle suddette argomentazioni, e tenendo inoltre presente lo stretto collegamento esistente tra pensione di invalidità ed assegno corrisposto ad integrazione di quest'ultima, la Corte ha risolto positivamente anche la seconda questione pregiudiziale sottoposta al suo giudizio, ritenendo ammissibile l'attribuzione del diritto alla percezione del suddetto assegno alle donne di età inferiore ai cinquantacinque anni ed agli uomini con meno di sessanta anni.

---

## 2. Libera circolazione delle persone.

---

**Sentenza del 15 dicembre 1995, in causa C-414/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL e a. / Jean-Marc Bosman e a.**

*Pregiudiziale — Libera circolazione dei lavoratori — Regole di concorrenza applicabile alle imprese — Calciatori professionisti — Regolamenti sportivi sul trasferimento dei calciatori, che obbligano la nuova*

sede società calcistica a pagare indennità alla società di provenienza — Limitazione del numero di calciatori cittadini di altri Stati membri che possono partecipare alle partite.

*Dispositivo:* «L'art. 48 del Trattato CEE osta all'applicazione di norme emanate da associazioni sportive secondo le quali un calciatore professionista cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto che lo vincola ad una società, può essere ingaggiato da una società di un altro Stato membro solo se questa ha versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, di formazione o di promozione.

L'art. 48 del Trattato CEE osta all'applicazione di norme emanate da associazioni sportive secondo le quali, nelle partite delle competizioni che esse organizzano, le società calcistiche possono schierare solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri.

L'effetto diretto dell'art. 48 del Trattato CEE non può essere fatto valere a sostegno di rivendicazioni relative a indennità di trasferimento, di formazione o di promozione che, alla data di questa sentenza, siano state già pagate o siano ancora dovute in adempimento di un'obbligazione sorta prima di tale data, detta eccezione per coloro che, prima della stessa data, abbiano intentato azioni giudiziarie o esperito rimedi equivalenti ai sensi del diritto nazionale vigente in materia».

La causa verte su una serie di quesiti concernenti l'interpretazione degli artt. 48, 85 e 86 del Trattato di Roma, istitutivo della CEE (in dottrina cfr., in particolare, Monaco, 1958, p. 9 ss., e più recentemente Pocar, 1991; Tesaurò, 1995).

L'intervento della Corte di Giustizia prende le mosse dal ricorso presentato l'8 agosto 1990 dal signor Bosman, calciatore belga professionista, al *Tribunal de première instance* di Liegi, al fine di ottenere una serie di provvedimenti urgenti nei confronti della Federazione calcistica belga (URBSFA), dell'*Union des associations européennes de football* (UEFA) e della squadra del *Royal Club Liegi* (RCL), con la quale, nel 1988, aveva stipulato un contratto avente validità sino al 30 giugno 1990 (per una dettagliata ricostruzione della vicenda cfr. Coccia, 1994, p. 350 e ss.).

In seguito allo scadere del suddetto contratto il signor Bosman veniva assunto dalla società calcistica francese di Dunkerque contro il pagamento di un'indennità di trasferimento pari a 1.200.000 franchi belgi, e alla stessa veniva inoltre concessa, contro versamento di 4.800.000 franchi belgi, una opzione irrevocabile per il trasferimento definitivo del calciatore. Entrambi i contratti erano però subordinati alla trasmissione alla *Federation française de football*, da parte della Federazione calcistica belga, del certificato di trasferimento che essa stessa era tenuta a rilasciare su richiesta del *Royal Club Liegi*. L'inadempimento di quest'ultimo, derivante dai dubbi nutriti circa la solvibilità della squadra acquirente, ha così condannato all'inefficacia i suddetti contratti.

Il ricorso nei confronti del *Royal Club Liegi* e della Federazione calcistica belga era volto ad ottenere la condanna delle suddette associazioni al versamento di una provvisoria mensile pari a 100.000 franchi belgi sino all'ottenimento di un nuovo ingaggio, nonché a far cessare comportamenti attuali (il *Royal Club Liegi* in data 31 luglio 1990 aveva sospeso il signor Bosman per l'intera stagione) e ad inibire comportamenti futuri idonei ad ostacolare le sue opportunità di assunzione.

Il ricorso nei confronti dell'*Union des associations européennes de football* era invece volto, in particolare, ad accertare se le limitazioni da questa introdotte al numero dei calciatori professionisti stranieri utilizzabili, nonché l'obbligo del pagamento di una indennità di trasferimento, formazione e promozione, da essa posto in capo alla società calcistica acquirente nei confronti della società di provenienza, fossero conformi alla normativa introdotta dal Trattato CEE con gli artt. 48, 85 e 86.

La *Cour d'appell* di Liegi, adita dal *Royal Club Liegi*, della Federazione calcistica belga e dall'*Union des associations européennes de football*, in ossequio a quanto disposto dall'art. 177 del Trattato ha ritenuto la soluzione di tali questioni interpretative pregiudiziale alla soluzione della controversia concreta, investendo così di tale questione la Corte di Giustizia (cfr. in particolare la sentenza del 5/10/1995, causa C-125/94, in *FI*, 1995, c. 453 e ss.) e disponendo la sospensione del processo nazionale in attesa della pronuncia della Corte (sui profili processuali cfr., Biavati-Carpi, 1994, p. 371 ss.).

Nonostante il parere contrario manifestato dalla Federazione calcistica belga e dall'*Union des associations européennes de football* la Corte di Giustizia, facendo riferimento alla sua giurisprudenza costante, è giunta a ritenere ammissibile il rinvio operato nei suoi confronti dal giudice nazionale in quanto:

— le questioni sottoposte alla sua attenzione risultavano correlate con l'effettività e l'oggetto della causa principale (sul punto cfr. Corte Giust. 16/6/1981, Solonia, causa C-126/80, in *FI*, 1981, IV, c. 385 ss.; 11/7/1991 Crispoltoni, causa C-368/89, in *FI*, Rep. 1992,

**Giurisprudenza  
comunitaria**

Emanuela Salsi

**Giurisprudenza  
comunitaria**  
Emanuela Salsi

voce Comunità Europee, n. 374; 26/10/1995, causa C-143/94, Furlanis costruzioni generali); — il giudice nazionale aveva ad essa fornito ogni informazione ritenuta necessaria per giungere ad una decisione adeguata (sul punto cfr. Corte Giust., 26/1/1993, Telemarsicabruzzo, cause riunite C-320/91, C-321/90 e C-322/90, in *FI*, 1994, IV, c. 325 ss.. Si segnalano inoltre le ordinanze del 9/8/1994, La Pyramide, causa C-378/93, in *FI*, 1994, IV, c. 1; 19/3/1993, Banchemo, causa C-157/92; 7/4/1995, Grau Gomis, causa C-167/94, inedita); — anche se le azioni esperite, mirando ad evitare la lesione di un diritto minacciato, avevano carattere declaratorio e si basavano su previsioni incerte, le cause a *quibus*, considerate nel loro insieme, non avevano natura ipotetica ed erano quindi consentite dal diritto nazionale (cfr. Corte Giust. 11/3/1980, causa C-104/79, Foglia/Novello, in *FI*, 1980, IV, c. 254 e 16/12/1981, causa C-244/80, Foglia/Novello II, in *FI*, 1982, IV, c. 307).

Per quanto riguarda l'esame della compatibilità della disciplina relativa ai trasferimenti dei calciatori professionisti con quanto disposto dall'art. 48 del Trattato, il precedente più illustre in materia è rappresentato dalla sentenza Walrave (cfr. sent. 12/12/1974, causa C-36/74, Walrave, in *FI*, 1975, IV, c. 81) e più di recente dalla sentenza Donà (cfr. sent. 14/7/1976, causa C-13/76, Donà, in *FI*, 1976, IV, c. 361). Quest'ultima, qualificando l'attività dei calciatori professionisti o semi professionisti che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazioni di servizi come una attività economica a fine di lucro (cfr. Trattato di Roma, art. 2), ha permesso di assoggettare la suddetta attività alla disciplina definita dal diritto comunitario, salvo limitate eccezioni che, in ogni caso, non possono essere invocate per escludere una intera attività sportiva dalla sfera d'applicazione del Trattato (cfr. sent. 14/7/1976, causa C-13/76, Donà, in *FI*, 1976, IV, punti 14 e 15).

Nè è apparso di rilevanza tale da modificare le decisioni della Corte il parere opposto manifestato da parte della dottrina (cfr. Barile, 1977, p. 1409 ss.; Trabucchi, 1974, p. 622 ss.; Coccia, 1994, p. 350 ss.. Contro tale orientamento cfr. invece Vidiri 1989, p. 66 ss.; Bianchi D'Urso 1992, p. 482; Bianchi D'Urso 1987, p. 75 ss.) e dal Governo tedesco. Quest'ultimo, negando la natura di attività economica alla maggior parte delle attività sportive e sottolineando piuttosto le analogie intercorrenti tra sport e cultura, pretendeva infatti, in applicazione dell'art. 128 n. 1 del Trattato, il rispetto delle diversità nazionali e regionali delle culture degli Stati membri. In risposta a tale orientamento la Corte ha sottolineato (cfr. sent. 31/3/1993, causa C-19/92, Kraus, in *Racc.*, I-1663, p. 16) come nel caso in questione non fossero poste in discussione le condizioni dell'esercizio di competenze comunitarie di rilievo limitato, come quelle basate sull'art. 128 n. 1, bensì come ci si interrogasse piuttosto sulla portata del principio di libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 48 del Trattato di Roma (sull'importanza di tale principio ai fini della creazione di un mercato europeo fondato sulla concorrenza e sulla liberalizzazione degli scambi cfr. Pocar, 1983, pp. 4-5; Bernini, 1993, p. 653 ss.).

Inoltre, secondo la Corte, l'interpretazione del principio di sussidiarietà fornita dallo stato tedesco, in base alla quale l'intervento delle autorità comunitarie deve limitarsi al minimo indispensabile, non può portare ad escludere dall'ambito di applicabilità dell'art. 48 le norme emanate da associazioni sportive (cfr. sent. 12/12/1974, causa C-36/74, Walrave, in *FI*, 1975, IV, punto 17, nel quale si afferma che l'art. 48 si applica anche ad atti diversi da quelli emanati dalle autorità pubbliche), e alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al principio di libertà di associazione (sancito in particolar modo dall'art. 11 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), in quanto è palese l'inesistenza di qualsivoglia legame strumentale tra tali norme e il principio in esame.

La Corte sottolineando l'applicabilità al caso in questione dell'art. 48, visto anche che la situazione di cui alle cause a *quibus* non può qualificarsi come puramente interna (fra le molteplici sentenze al riguardo cfr., ad esempio, sent. 28/3/1979, causa 175/78, Saunders, in *Racc.*, p.1129, punto 11; sent. 28/6/1984, causa C-180/83, Moser, in *Racc.*, p.2539, punto 15), è quindi giunta alla conclusione secondo la quale le norme sui trasferimenti, subordinando la possibilità di svolgere l'attività presso una nuova società al pagamento, da parte di quest'ultima, di una indennità di trasferimento, rappresentano un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori in quanto impediscono loro, anche dopo la scadenza del contratto, di decidere liberamente se lasciare le società alle quali appartengono (cfr. sent. 7/3/1991, causa C-10/90, Masgio, in *Racc.*, p. I-1119, punti 18 e 19), limitando così il numero di giocatori provenienti da altri Stati membri e sfavorendoli per quanto riguarda l'accesso alle opportunità di lavoro (a tale proposito cfr. l'art. 4 n. 1 del regolamento Cee n. 1612/68, nonché sent. 15/10/1987, causa C-222/86, Heylens, in *Racc.*, p. 4097, punto 14). Né risulta

possibile in tal caso invocare l'art. 92 del Trattato in quanto le norme sui trasferimenti non perseguono uno scopo legittimo compatibile col Trattato e in ogni caso non sono giustificate da motivi di interesse pubblico.

Secondo la Corte le norme sui trasferimenti risultano quindi incompatibili con l'art. 48, infatti esso ammette limitazioni alla libertà di circolazione solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di salute pubblica (art. 48 n. 3. Sulla determinazione dell'ambito di competenza di tale eccezione si veda la direttiva del Consiglio n. 64/221, su cui cfr. Panebianco, 1980, p. 1187 ss., nonché Roccella, Civali, IZZI, 1995, pp. 79-81). Risultano altresì incompatibili col diritto comunitario e ritenute ingiustificate dalla Corte le motivazioni addotte dall'*Union des associations européennes de football* a sostegno della limitazione della libertà di circolazione, relative alla sostenuta necessità di preservare il legame fra società calcistiche e il proprio paese o fra spettatori e la propria squadra, nonché nelle esigenze di tutelare gli ingaggi dei calciatori italiani e di assicurare l'equilibrio sportivo fra società. Né, secondo quanto sostenuto dalla costante giurisprudenza della Corte, appare ammissibile giustificare tale violazione ritenendola indispensabile per sostenere la ricerca di calciatori di talento, per favorire la formazione di giovani calciatori o per garantire l'equilibrio finanziario e sportivo fra società, come sostenuto di concerto dall'*Union des associations européennes de football* e dalla Federazione calcistica belga in quanto:

— le norme sui trasferimenti non impediscono alle società economicamente più forti di procurarsi i servizi dei migliori calciatori, né impediscono che i mezzi finanziari disponibili costituiscano un elemento decisivo nella competizione sportiva e che l'equilibrio fra le società ne risulti notevolmente alterato;

— la prospettiva di percepire indennità di trasferimento, di promozione o di formazione è effettivamente idonea ad incoraggiare le società a cercare calciatori di talento e ad assicurare la formazione di giovani calciatori. Tuttavia, essendo impossibile prevedere con certezza l'avvenire sportivo dei giovani calciatori le dette indennità si caratterizzano per incertezza e aleatorietà, quindi la prospettiva di ricevere indennità non può svolgere un ruolo determinante nell'incentivare l'ingaggio e la formazione dei giovani calciatori, né costituire un mezzo idoneo per finanziare tali attività.

Nonostante la portata rivoluzionaria di tale sentenza per l'organizzazione del gioco del calcio la Corte non ha ritenuto opportuno porre limitazioni temporali agli effetti della sentenza (cfr. art. 177 del Trattato e sul punto anche sent. 2/2/1988, causa C-24/86, Blaizot, in *FI*, 1988 IV, c. 421) in quanto ha affermato, rifacendosi a costante giurisprudenza, che è sempre necessario tenere presente che le conseguenze di una pronuncia giurisprudenziale non possono comunque indurre a scalfire l'obiettività del diritto e a pregiudicare la sua applicazione (cfr. sent. 16/7/1992, causa C-163/90, Legros e a., in *Racc.*, p. I-4625).

Vista l'incompatibilità delle norme menzionate nelle questioni pregiudiziali con l'art. 48 la Corte non ha ritenuto opportuno pronunciarsi sugli artt. 85 e 86, pur essendo palese come esse, ponendo limiti alla libertà di circolazione dei lavoratori riducano la libertà negli scambi, violando così i principi volti alla tutela della concorrenza di cui agli artt. 85 e 86, come si desume anche dalle conclusioni presentate dall'avvocato generale C.O. Lenz all'udienza della Corte plenaria.

**Giurisprudenza  
comunitaria**  
Emanuela Salsi

## Bibliografia

**Assanti** (1990), *Discriminazioni indirette e rimedi nel rapporto di lavoro: tipi di rimedi disponibili in casi di discriminazione diretta ed indiretta, relazione tra tipo di violazione e tipo di rimedi*, in *QDLRI*, n. 7, p. 9 e ss.

**Ballestrero** (1992), *La nozione di discriminazione nella legge n. 125/1991*, in *RCDL*, p. 773 e ss.

**Barbera** (1994), *La nozione di discriminazione*, in *NLCC*, p. 46 e ss.

**Barile** (1977), *La Corte di Giustizia della Comunità europea e i calciatori professionisti*, in *GI*, I, 1, p. 40 ss.

**Bernini** (1993), *Lo sport e il diritto comunitario dopo Maastricht: profili generali*, in *Riv. dir. sport.*, p. 653 ss..

**Bianchi D'Urso** (1987), *Sui limiti della libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee*, AA.VV., *Il rapporto di lavoro sportivo*, Atti del Convegno tenutosi ad Ascoli Piceno il 19 dicembre 1987, Rimini, 1987, p. 75 ss.

**Bianchi D'Urso** (1992), *Attività sportiva e libera circolazione nella Cee*, in *DL*, I, p. 482.

**Biavati, Carpi** (1994), *Diritto processuale comunitario*, Milano, p. 371 ss..

**Burrigato** (1993), *La discriminazione indiretta secondo la Corte di giustizia: oneri probatori e sanzioni*, in *RIDPC*, p. 468 e ss.

**Coccia** (1994), *L'indennità di trasferimento e la libera*



**Giurisprudenza comunitaria**  
 Emanuela Salsi

*circolazione dei calciatori professionisti nell'Unione europea*, in *Riv. dir. sport.*, p. 350 ss.

**Grasselli** (1993), *Quali frontiere per i lavoratori sportivi*, in *DPL*, p. 2117 e ss.

**Monaco** (1958), *Caratteri istitutivi della Comunità Economica Europea*, in *Riv. dir. intern.*, 1958, p. 9 ss.

**Panebianco** (1980), *Circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee*, voce del *Novissimo digesto*, Torino, p. 1187 ss.

**Pocar** (1983), *Diritto comunitario del lavoro*, *Enciclopedia giuridica del lavoro diretta da Mazzoni*, Padova, XXIII.

**Pocar** (1991), *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Milano.

**Renga** (1990), *La giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in materia di parità*, in *QDLRI*, n. 7, p. 139 e ss.

**Rivara** (1995), *Discriminazione, giustificazione ed effettività nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *LD*, p. 79 e s.

**Roccella, Civale, Izzi** (1995), *Diritto comunitario del lavoro - Casi e materiali*, Torino.

**Roccella, Treu** (1995), *Diritto comunitario del lavoro*, Padova.

**Scarponi** (1990), *Criteri obiettivi di selezione e valutazione del personale e discriminazione indiretta*, in *QDLRI*, n. 7 p. 47.

**Tesauro** (1995), *Diritto comunitario*, Padova.

**Trabucchi** (1974), *Sport e lavoro lucrativo. Partecipazione alle gare e requisito della cittadinanza in uno dei paesi della Comunità europea*, in *Riv. dir. civ.*, II, p. 622 ss.

**Vidiri** (1989), *La libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee ed il blocco "calcistico delle frontiere"*, *GI*, IV, p. 66.

**Giurisprudenza**

*Attività calcistica: natura*

— sent. 31/3/1993, causa C-19/92, Kraus, in *Racc.*, I-1663, p. 16.

*Concessione delle prestazioni di invalidità: collegamento con l'età pensionabile.*

— sent. 7/7/1992, causa C-9/91, *The Queen c. Secretary of State for Social Security Ex parte: the Equal Opportunities Commission*, in *FI*, 1993, c. 405-406.

— sent. 30/3/1993, causa C. 328/91, *Secretary of State for Social Security c. Thomas e altri*, in *FI*, 1993, c. 280-281.

— sent. 26/2/1986, causa C-152/84, *Marshall*, in *Racc.*, p. 723.

— sent. 17/5/1990, causa C-262/88, *Barber*, in *Racc.*, p. 1889.

*Disciplina calcistica sui trasferimenti e applicabilità dell'art. 48 del Trattato di Roma*

— sent. 12/12/1974, causa C-36/74, *Walrave*, in *FI*, 1975, IV, punto 17.

— sent. 28/3/1979, causa 175/78, *Saunders*, in *Racc.*, p. 1129, punto 11.

— sent. 28/6/1984, causa C-180/83, *Moser*, in *Racc.*, p. 2539, punto 15.

— sent. 7/3/1991, causa C-10/90, *Masgio*, in *Racc.*, p. I-1119, punti 18 e 19.

— sent. 15/10/1987, causa C-222/86, *Heylens*, in *Racc.*, p. 4097, punto 14.

*Discriminazione indiretta: nozione comunitaria*

— sent. 27/10/1993, causa C-127/92, in *Racc.*, I, p. 5535.

— sent. 30/11/1993, causa C-189/91, in *Racc.*, I, 6185

*Interpretazione dell'art. 4, n. 1 della Direttiva n. 79/7/CEE del 19 dicembre 1978.*

— sent. 4/12/1986, causa C-71/85, in *Racc.*, 1986, p. 3855.

— sent. 24/3/1987, causa C-286/85, in *FI*, 1987, IV, c. 343.

— sent. 3/12/1992, causa C-140 e 141/91 e C-278 e 279/91, in questa rivista, 1993, n. 2, p. 221.

— sent. 27/10/1993, causa C-338/91, in *FI*, 1995, c. 167 ss.

— sent. 24/2/1994, causa C-343/92, in *FI*, 1995, c. 447 ss..

*Limitazioni temporali agli effetti di una sentenza*

— sent. 2/2/1988, causa C-24/86, *Blaizot*, in *FI*, 1988 IV, c. 421 ss..

— sent. 16/7/1992, causa C-163/90, *Legros e a.*, in *Racc.*, p. I-4625.

*Parità di trattamento previdenziale fra uomo e donna*

— sent. 9/11/1993, causa C-132/92, *Birds eye Walls Ltd. contro Friedel M. Roberts*, in *FI*, 1994, c. 121.

*Rinvio operato dal giudice nazionale nei confronti della Corte di Giustizia: condizioni per l'ammissibilità*

— sent. 16/6/1981, *Solonia*, causa C126/80, *FI*, 1981, IV, c. 385 ss..

— sent. 11/7/1991 *Crispoltoni*, causa C-368/89, *FI*, Rep. 1992, voce *Comunità Europee*, n. 374.

— sent. 26/10/1995, causa C-143/94, *Furlanis costruzioni generali*);

— sent. 26/1/1993, *Telemarsicabruzzo*, cause riunite C-320/91, C-321/90 e C322/90, *FI*, 1994, IV, c. 325 ss..

— sent. 11/3/1980, causa C-104/79, *Foglia/Novello*, *FI*, 1980, IV, c. 254.

— sent. 16/12/1981, causa C-244/80, *Foglia/Novello II*, *FI*, 1982, IV, c. 307.

— ordinanza 9/8/1994, *La Pyramide*, causa C-378/93, *FI*, 1994, IV, c. 1.

— ordinanza 19/3/1993, *Banchero*, causa C-157/92, inedita.

— ordinanza 7/4/1995, *Grau Gomis*, causa C-167/94, inedita.

*Supremazia del diritto comunitario sul diritto interno*

— sent. 7/2/1991, in questa rivista, 1992, n. 2, p. 219 ss.



# Autonomia, subordinazione e contratti di lavoro *sui generis*: un recente *revirement* della giurisprudenza inglese?

Michele Tiraboschi

Sommario

**A. IL CASO.** Tribunale d'Appello del Lavoro, 6 febbraio 1995 — *McMeechan* contro *Secretary of State for Employment*. **B. COMMENTO.** Un *revirement* più apparente che reale della giurisprudenza inglese in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro come autonomi, subordinati o *sui generis*. **1.** L'alternativa tra autonomia e subordinazione e la crisi del *contract of employment*. **2.** Tecniche legislative di modulazione delle tutele, tipizzazione contrattuale e spazi per l'atipicità negoziale: le peculiarità del caso inglese. **3.** Sviluppi teorici e applicazioni concrete della regola della atipicità negoziale: la qualificazione della fattispecie «lavoro intermittente tramite agenzia». **4.** Il caso *McMeechan v. Secretary of State for Employment* del 6 febbraio 1995: un *revirement* più apparente che reale nella giurisprudenza inglese. **5.** Conclusioni. Le sollecitazioni culturali e gli spunti interpretativi sollevati dal caso *McMeechan* con riferimento alla qualificazione del lavoro intermittente tramite agenzia nel nostro ordinamento.

## A. IL CASO.

**Tribunale d'Appello del Lavoro, 6 febbraio 1995 — *McMeechan* contro *Secretary of State for Employment*.**

*Lavoro — Contratto di lavoro — Lavoro autonomo o lavoro subordinato — Agenzia di lavoro temporaneo — Lavoratore ingaggiato da un'agenzia mediante successivi contratti di durata limitata — Domanda di liquidazione dei compensi di lavoro rivolta contro il Ministro Segretario di Stato per l'Occupazione a causa dell'insolvenza dell'agenzia — Definizione della prestazione del lavoratore come di lavoro autonomo, subordinato o sui generis — Employment Protection (Consolidation) Act del 1978 (c. 44), ss. 122, 153 (1).*

*Omissis* — «Giudice Mummery J. — Come distinguere una prestazione di lavoro subordinato da una di lavoro autonomo? Questa decisione e gli argomenti che possono essere portati contro di essa dimostrano come alcune semplici circostanze di fatto e pochi documenti cartolari possano sollevare un problema complesso e di difficile soluzione».

«L'appello è contro una decisione del Tribunale Industriale di Bristol del 19 ottobre 1993, formalmente notificata alle parti il 9 novembre 1993. Con questa decisione, presa all'unanimità, il Tribunale Industriale è giunto alla conclusione che, ai sensi dell'articolo 122 dell'*Employment Protection (Consolidation) Act* del 1978, il Ministro Segretario di Stato per l'Occupazione non è tenuto al pagamento a favore dell'attore, Mr. McMeechan, della somma di 105.07 sterline dovutagli dalla Noel Employment Ltd, un'agenzia di lavoro temporaneo in liquidazione coatta per insolvenza. Il Tribunale Industriale ha rigettato la domanda dell'attore, ed una analoga domanda proposta da parte di Mrs. A.E. Bond, sul presupposto che tra il lavoratore e l'agenzia non intercorreva alcun rapporto di lavoro subordinato».

«Contro questa decisione l'attore ha proposto ricorso in data 2 dicembre 1993. La questione è stata in un primo tempo discussa presso il Tribunale d'Appello del Lavoro in data 21 aprile 1994, in un'udienza preliminare, dove l'attore è comparso personalmente. Riconosciuta l'esistenza di una sostenibile questione di diritto, il Tribunale d'Appello ha consentito alla trattazione della causa. Sono state fornite

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

adeguate istruzioni per assumere agli atti i mezzi mediante i quali i fatti oggetto della controversia sono stati ritenuti provati dal *chairman* del Tribunale Industriale. Il Tribunale d'Appello ha poi suggerito all'attore di trovarsi un rappresentante legale. Non avendo tuttavia trovato un legale, il lavoratore ha sostenuto il ricorso personalmente».

«*Il quadro legale*».

«Le disposizioni contenute negli articoli 106 e 122 dell'*Employment Protection (Consolidation) Act* del 1978 impongono un obbligo in capo al Ministro Segretario di Stato di utilizzare i fondi della *National Insurance* per il pagamento delle somme dovute a chi soddisfi i requisiti fissati dagli articoli stessi. È opinione generale che il Ministro Segretario di Stato debba ritenersi vincolato a tale obbligo nel caso in cui il richiedente sia un lavoratore subordinato e il suo datore di lavoro sia divenuto insolvente. Tuttavia nessuno dei due articoli fornisce una definizione di lavoratore subordinato. È l'articolo 153, comma 1, dell'*Employment Protection (Consolidation) Act* a fornire la seguente definizione: "il termine '*contract of employment*' indica un contratto di lavoro subordinato o un contratto di apprendistato sia esso stato concluso in modo esplicito o per fatti concludenti, in forma scritta o verbale; (...) il termine '*employee*' indica una persona che lavora (o, nel caso in cui il rapporto di lavoro sia concluso, ha lavorato) in base ad un contratto di lavoro subordinato; il termine '*employer*', in relazione ad un lavoratore, indica la persona per cui il dipendente lavora (o, nel caso in cui il rapporto sia concluso, ha lavorato); (...)».

«Il ricorrente sostiene di essere stato assunto dalla Noel Employment Ltd in base ad un contratto di lavoro subordinato e che l'agenzia è diventata insolvente nei suoi confronti alla stregua di quanto indicato nell'articolo 122 dell'*Employment Protection (Consolidation) Act*. Il Ministro Segretario di Stato riconosce lo stato di insolvenza della Noel Employment Ltd, ma esclude categoricamente l'esistenza di un rapporto di subordinazione tra l'agenzia ed il ricorrente alla stregua della definizione contenuta nell'articolo 153 (1) e, di conseguenza, esclude il diritto del ricorrente di ricevere alcuna somma ai sensi dell'articolo 106 o dell'articolo 122».

«*Le circostanze di fatto*».

«Il Tribunale Industriale ha vagliato gli elementi di prova forniti dal ricorrente e da Mrs. Bond e ha tratto le seguenti conclusioni. (1) La Noel Employment Ltd era un'agenzia di lavoro temporaneo presso cui il ricorrente e Mrs. Bond hanno lavorato in base ad una serie di successivi contratti di durata limitata. (2) Una copia del contratto è stata prodotta in giudizio e il Tribunale ha riferito in termini generali circa i suoi effetti, anche se poi ha trascurato di analizzare nel dettaglio le singole clausole contrattuali. Il Tribunale, in particolare, ha rilevato che il contratto era stato qualificato come di lavoro autonomo, sebbene "contenesse numerosi elementi che facessero propendere per la qualificazione nel senso della subordinazione". (3) Il ricorrente e Mrs. Bond hanno lavorato per un'agenzia di lavoro temporaneo, sebbene fossero poi concretamente sotto il controllo e la direzione delle imprese presso le quali venivano di volta in volta inviati in missione. Sulla base di questi pochi elementi il Tribunale Industriale ha ritenuto che, se si prescindesse dall'elemento della direzione e del controllo, "questi contratti di durata limitata potrebbero plausibilmente essere considerati come contratti temporanei di lavoro subordinato". E ha poi aggiunto: "questo Tribunale non vede quali ragioni esistano perché un contratto di lavoro subordinato non possa essere concluso per una durata temporanea e perché non possa essere soggetto a cessazione senza alcun periodo di preavviso. Pare anzi a questo collegio che si contribuirebbe a realizzare una notevole semplificazione giuridica se i lavoratori temporanei, i lavoratori intermittenti e tutte le tipologie di lavoratori che sicuramente non sono autonomi o che comunque non svolgono un'attività a proprio rischio in senso stretto venissero trattati come lavoratori assunti alla stregua di un contratto di lavoro subordinato"».

«Nonostante queste considerazioni il Tribunale è tuttavia pervenuto alla conclusione che nè il ricorrente nè Mrs. Bond potessero essere considerati lavoratori subordinati. A queste conclusioni il Tribunale sembra essere giunto principalmente per due motivi. In primo luogo, un altro Tribunale Industriale di Bristol, di fronte ad una analoga controversia promossa da un lavoratore della Noel Employment Ltd contro il Ministro Segretario di Stato per l'Occupazione, ha escluso, con sentenza del 13 agosto 1993, l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra il ricorrente e l'agenzia di lavoro temporaneo. In secondo luogo, il Tribunale si è ritenuto vincolato alla decisione emessa dal Tribunale d'Appello del Lavoro nel caso *Wickens v. Champion Employment* [1984] I.C.R., 365 (\*). Nel caso *Wickens* il Tribunale d'Appello ha infatti escluso l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra un'agenzia di lavoro temporaneo ed i lavoratori intermittenti iscritti nei suoi libri paga in ragione

note

(\*) Si ricorda che in base alla regola del "precedente vincolante", tipica dei sistemi di *common law*, i Tribunali Industriali sono tenuti a conformarsi alle decisioni dei Tribunali d'Appello del Lavoro e di tutte le altre corti superiori. Le decisioni dei Tribunali Industriali non hanno invece alcuna autorità di precedente, ma al più mero valore persuasivo in fattispecie analoghe, in virtù del principio che soltanto le decisioni delle *Superior Courts* possono stabilire precedenti vincolanti. In tema si può consultare Tiraboschi M., 1995b, pp. 161-182.

dell'assenza "degli elementi della continuità dell'obbligazione lavorativa e della diligenza connaturati alla struttura del contratto di lavoro subordinato".».

«Le argomentazioni dell'attore».

«I motivi dell'appello del ricorrente si fondano sulla circostanza che "la decisione del Tribunale è priva di fondamento giuridico con riferimento alla ricostruzione dello *status* di lavoratore subordinato". Il principale elemento adotto dall'attore prima del ricorso presso il Tribunale d'Appello è una lettera ottenuta dalle autorità tributarie (*Inland Revenue*) già nel corso del giudizio di fronte al Tribunale Industriale. Il ricorrente aveva inutilmente richiesto un aggiornamento dell'udienza per poter produrre in giudizio questa lettera, che al momento non era ancora disponibile, dell'Ufficio Tributario di Portsmouth, relativa al regime fiscale cui erano assoggettati i suoi compensi e quelli di Mrs. Bond. Senza opposizione da parte di Lord Meston, che rappresenta il Ministro Segretario di Stato, il ricorrente ha ora prodotto agli atti questa lettera che afferma: "possiamo confermare che non è stato effettuato nessun trattamento particolare con riferimento allo *status* dei lavoratori della Noel Employment Agency. Il Dipartimento dell'Occupazione è in errore nel ritenere come di lavoro autonomo la vostra posizione lavorativa, in quanto anche ai lavoratori di agenzie di lavoro temporaneo si applica l'art. 134 dell'*Income and Corporation Taxes Act* del 1988. Questo articolo stabilisce che, agli effetti della legislazione fiscale, le prestazioni rese dai lavoratori temporanei sono da equiparare a quelle degli altri lavoratori subordinati (...)».

«L'assunto del ricorrente è che se è considerato come lavoratore dipendente ai fini della legislazione tributaria, allora, per evidenti ragioni di correttezza e coerenza, dovrebbe essere considerato come lavoratore dipendente anche da parte di una diversa emanazione della Corona, quale il Ministro Segretario di Stato, ai fini del conseguimento di somme di denaro pubbliche ottenute mediante il finanziamento dei contribuenti».

«Le argomentazioni del Ministro Segretario di Stato».

«Siamo grati a Lord Meston per la chiarezza e la correttezza con cui ha impostato la controversia in rappresentanza del Ministro Segretario di Stato. La sua posizione è che il Tribunale Industriale non ha commesso alcun errore di diritto: i servizi forniti dalle agenzie di lavoro temporaneo non comportano infatti nessun vincolo di subordinazione tra il lavoratore e l'agenzia stessa. L'accordo tra il lavoratore temporaneo e l'agenzia si colloca in una categoria contrattuale anomala, che non appartiene né al lavoro autonomo né al lavoro subordinato. A fondamento di questa considerazione Lord Meston richiama un principio generale formulato dalla Divisional Court nel caso *Construction Industry Training Board v. Labour Force Ltd* [1970] 3 All E.R., 220 (\*\*). Va rilevato che questo caso non concerneva espressamente la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia. Il problema su cui si soffermava la corte riguardava invece la corretta ricostruzione di un accordo negoziale contenente termini e condizioni d'impiego. In questa decisione il giudice Cooke J. rilevava quanto segue: "questi accordi davano luogo a contratti in virtù dei quali il lavoratore si vincolava con i convenuti per svolgere un lavoro a favore di una terza parte, il beneficiario della prestazione lavorativa. Non si trattava però della fornitura delle prestazioni di uno o più dipendenti dei convenuti a favore dell'imprenditore beneficiario, in quanto i lavoratori in questione non si erano mai vincolati a svolgere un'attività lavorativa a favore dei convenuti. Io credo che sia fuori discussione la circostanza che, se A si impegna con B a svolgere un'attività lavorativa esclusivamente a favore di C, non ci si trovi in presenza di un contratto di lavoro autonomo, quanto di un contratto *sui generis*, e cioè di una tipologia negoziale differente tanto dal lavoro autonomo quanto dal lavoro subordinato"».

«Lord Meston indica nel caso *Wickens v. Champion Employment* [1984] I.C.R., 365 un'applicazione concreta di questo principio generale alla fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia. In questo caso il Tribunale era chiamato a decidere circa la qualificazione giuridica dei lavoratori "intermittenti" iscritti negli elenchi di un'agenzia di lavoro temporaneo. In base alle clausole contrattuali i lavoratori non erano obbligati ad accettare le missioni di volta in volta proposte dall'agenzia, così come l'agenzia non era a sua volta obbligata a offrire occasioni di lavoro a questi lavoratori intermittenti. Peraltro, non risultava che i lavoratori svolgessero un'attività completamente autonoma o per proprio conto. La conclusione del Tribunale Industriale in questo caso è stata che il rapporto tra agenzia e lavoratori intermittenti non dà luogo ad un contratto di lavoro subordinato. Nel giudizio di appello il giudice Nolan J., nel valutare una clausola scritta del contratto che espressamente stabiliva "il lavoratore temporaneo è assunto dalla Champion Employment mediante un contratto di lavoro subordinato", aveva poi modo di precisare: "siamo obbligati a ritenere che, in realtà, nessun rapporto di lavoro subordinato in senso stretto possa anche remotamente avvicinarsi allo schema contrattuale realizzato tra le parti in questione (...) posto che, in questo caso, non esisteva nessun obbligo per l'agenzia di procurare occasioni di lavoro, né per i lavoratori di accettare le offerte di

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

note

(\*\*) Le "Divisional Courts" sono organi giudiziari della *High Court* con funzioni di giudice d'appello in materia civile o penale ovvero con funzioni di supervisione sulle *Inferior Courts* e sui *Tribunals*. Cfr. de Franchis F., 1984, p. 658.

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

lavoro. Nei rapporti negoziali intercorsi tra l'agenzia e i lavoratori temporanei sono infatti mancati l'elemento della continuità dell'obbligazione lavorativa e quel particolare legame di diligenza e fiducia che unisce un datore di lavoro a un lavoratore subordinato. Rimane peraltro vero che, come puntualmente evidenziato da Mrs. Andrew, non è stato provato che il lavoratore temporaneo stesse svolgendo un'attività in regime di autonomia o per proprio conto. Tutto quello che si può rilevare al riguardo è che non vi è nulla che vieti al lavoratore intermittente di essere inserito nei registri di più agenzie di lavoro temporaneo. Tuttavia, ai fini della soluzione della controversia, non rileva la circostanza che il lavoratore stesse o meno svolgendo un'attività di lavoro autonomo (...)».

«Su queste basi il Tribunale d'Appello nel caso *Wickens* non ha potuto rilevare alcun errore di diritto nella decisione del Tribunale Industriale che aveva escluso l'esistenza di un vincolo di subordinazione tra il lavoratore temporaneo e l'agenzia. Questa sentenza è stata successivamente seguita da una analoga decisione del Tribunale d'Appello, nel caso *Ironmonger v. Movefield Ltd* [1988] I.R.L.R., 461, con riferimento ad un'ipotesi di lavoro intermittente tramite agenzia non formalizzata in alcun documento cartolare».

«Lord Meston ha completato la sua citazione dei precedenti giurisprudenziali con una recente decisione: il caso *Pertemps Group Ltd v. Nixon (unreported)* del 1° luglio 1993. In questa sentenza il Tribunale d'Appello ha annullato una precedente decisione del Tribunale Industriale che aveva ricondotto allo schema del lavoro subordinato il rapporto intercorso tra un lavoratore ed un'agenzia di lavoro temporaneo. Con una decisione particolarmente argomentata e attenta alle clausole dedotte in contratto, il Tribunale d'Appello ha escluso che il ricorrente svolgesse un'attività di lavoro in base ad un contratto di lavoro subordinato alla stregua dell'*Employment Protection (Consolidation) Act*».

«Con riferimento alle deduzioni dell'attore, Lord Meston ha infine rilevato che l'articolo 134 dell'*Income and Corporation Taxes Act* del 1988 non può essere utilizzato ai fini della decisione dei fatti di causa. In realtà, questa disposizione è un riconoscimento dell'ambiguità che sarebbe altrimenti esistita attorno alla qualificazione da darsi alle prestazioni dei lavoratori somministrati a terzi da agenzie di lavoro temporaneo se queste non fossero state *considerate* come di lavoro subordinato in virtù e ai soli fini di questa legge. L'art. 134 stabilisce infatti che "ai fini della legislazione tributaria, le prestazioni rese (o che dovranno essere svolte) da lavoratori intermittenti a favore di clienti di agenzie di lavoro temporaneo saranno da *considerarsi come* se eseguite in adempimento di un contratto di lavoro subordinato, e tutti i compensi ricevuti per tali attività saranno da considerarsi come emolumenti provenienti da tali prestazioni lavorative e saranno assoggettati alla normativa tributaria ai sensi dello *Schedule E* (corsivo nostro)».

*«Conclusioni».*

«Nonostante le stringenti argomentazioni di Lord Meston, siamo giunti alla conclusione che il Tribunale Industriale abbia commesso un errore di diritto nello stabilire che il ricorrente non fosse un dipendente della Noel Employment Ltd. La decisione resa in primo grado va pertanto annullata: il ricorrente è da qualificarsi come lavoratore subordinato e dunque ha diritto al pagamento delle somme dovutegli dal Ministro Segretario di Stato. La questione va dunque rimessa al Tribunale Industriale per determinare, in assenza di accordo tra le parti, l'ammontare preciso della somma da pagare al lavoratore. Le ragioni che portano a questa conclusione possono essere così sintetizzate».

«(1) Il Tribunale Industriale ha erroneamente impostato la risoluzione della controversia. In effetti, la relazione contrattuale tra il ricorrente e la Noel Employment Ltd è stata governata da un contratto scritto di lavoro. Nel caso in cui il contratto sia, come in questa ipotesi, interamente disciplinato da un documento o da documenti cartolari, la questione della qualificazione della fattispecie negoziale è una questione di diritto che deve essere impostata attraverso la ricostruzione della effettiva volontà così come concretamente manifestata dalle parti».

«(2) Invece di ricostruire il contenuto giuridicamente rilevante delle clausole negoziali, il Tribunale si è limitato a richiamare il precedente del caso *Wickens v. Champion Employment* del 1984, che tuttavia si riferiva alla qualificazione di uno schema contrattuale sostanzialmente differente rispetto a quello intercorso tra il ricorrente e la Noel Employment Ltd. Sembra infatti che il Tribunale, al pari della dottrina, abbia postulato l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento in base al quale le prestazioni di lavoro somministrate da un'agenzia di lavoro temporaneo a favore di imprese terze non comportano l'esistenza di un vincolo di subordinazione nè con l'agenzia nè con l'impresa beneficiaria della prestazione lavorativa. La giurisprudenza non ha tuttavia mai stabilito un siffatto principio di diritto. Al più ha indicato le regole generali applicabili a simili fattispecie, rinviando poi alla ricostruzione dei diversi schemi negoziali per la decisione dei singoli casi concreti. Questo perlomeno è stato l'approccio del Tribunale d'Appello nel caso *Wickens* e, più recentemente, nel caso *Pertemps Group Ltd v. Nixon (unreported)* del 1° luglio 1993. In altri termini, per la soluzione del caso occorre valutare *tutte* le singole clausole del contratto piuttosto che seguire acriticamente principi di diritto espressi da altre sentenze con riferimento a ipotesi contrattuali differenti».

«(3) Esistono indubbiamente alcuni elementi nello schema contrattuale che legava il ricorrente con la Noel Employment Ltd che inducono ad *escludere* l'elemento della subordinazione. Al punto 1 del documento cartolare si legge: "Fornirete le vostre prestazioni lavorative a favore della Noel Employment Ltd sulla base di un contratto di lavoro autonomo e senza alcun vincolo di subordinazione". Il contratto stabilisce pertanto che le prestazioni lavorative sono fornite dal ricorrente a favore della

Noel Employment Ltd, mentre l'affermazione che l'attività lavorativa è svolta senza vincolo di subordinazione non è decisiva ai fini della qualificazione della fattispecie negoziale, posto che, come più volte rilevato, la riconduzione di un contratto al lavoro autonomo o subordinato dipende unicamente dall'analisi concreta delle singole clausole contrattuali. Nessuna rilevanza ha infatti l'autoqualificazione data dalle parti al contratto».

«Un ulteriore elemento che parrebbe escludere il vincolo di subordinazione è la clausola contenuta al punto 3 del documento cartolare, in base alla quale la Noel Employment Ltd avrebbe consentito al lavoratore di svolgere, in determinati casi, prestazioni di lavoro autonomo a favore dell'impresa cliente, riservandosi tuttavia il diritto di indicare quale dei lavoratori temporanei designare per lo svolgimento di tali incarichi a seconda del tipo di lavoro da svolgere. Per di più al punto 5 si ribadiva che il lavoratore temporaneo non era legato da alcun vincolo di subordinazione con l'agenzia, posto che per il lavoratore non esisteva alcun obbligo di accettare le proposte di lavoro di cui al punto 3, sebbene “una volta accettata la missione questa dovrà essere svolta secondo le regole generali di *common law* che disciplinano il rapporto tra un datore di lavoro e un lavoratore in quanto applicabili. Inoltre, nell'esecuzione di ogni missione presso un'impresa cliente dovranno essere rispettate le seguenti condizioni...”».

«Il contratto indicava dunque una serie di obblighi in capo al lavoratore temporaneo analoghi a quelli che accompagnano un rapporto di lavoro subordinato, come, per esempio, un obbligo di fedeltà, di correttezza, di obbedienza alle direttive dell'imprenditore, etc. Tra le condizioni del contratto non risultava tuttavia alcun vincolo di orario giornaliero o settimanale, mentre poi la Noel Employment Ltd non era tenuta al pagamento di alcuna somma di denaro in caso di ferie o assenze dovute a malattia o infortunio o a titolo di contributi pensionistici. Al punto 9 del contratto era infine prevista la possibilità di periodi di carenza di lavoro tra una missione e l'altra».

«(4) Nel contratto erano comunque previste ulteriori clausole tipiche di un rapporto di lavoro subordinato. Al punto 4 del contratto la Noel Employment Ltd si obbligava a versare settimanalmente i compensi ai lavoratori; compensi calcolati su base oraria e al netto di quanto versato all'“Assicurazione nazionale” (*PAYE*). Ma ancora più importanti sono queste ulteriori clausole che ci portano a ricondurre il contratto in questione allo schema del lavoro subordinato. Ci riferiamo, innanzi tutto, alla clausola posta sotto il titolo “*Notes to temporary*” che stabilisce un obbligo in capo al lavoratore di sottostare settimanalmente a determinati controlli e verifiche, e prosegue: “se sei un lavoratore temporaneo affidabile il nostro cliente si rivolgerà ancora alla Noel Employment, garantendo così sia a te che a noi un futuro sicuro. Ovviamente, ciascun lavoratore temporaneo che non terrà una condotta appropriata al tipo di incarico verrà *licenziato* in tronco. Aiutaci ad aiutarci!”».

«Al punto 10 del contratto è poi stabilito: “l'agenzia può in ogni momento ordinarti, senza preavviso e senza essere tenuta a specificarti i motivi, di interrompere la missione presso l'impresa cliente”. Il punto 11 stabilisce che: “se in seguito ad una scelta dell'agenzia le tue prestazioni non sono più richieste sulla base di un rapporto di lavoro autonomo, tu hai il diritto di richiedere al tuo superiore una revisione di questa decisione”. È anche prevista una procedura per la risoluzione delle controversie tra l'agenzia ed il lavoratore».

«(5) Alla stregua dell'insieme di tutte le singole clausole del contratto siamo giunti alla conclusione che, sebbene sembrino fare riferimento “a lavoratori temporanei autonomi”, di fatto esse hanno realizzato un rapporto di lavoro subordinato tra la Noel Employment Ltd ed il ricorrente, che ha reso un'attività lavorativa a favore della Noel Employment in base ad una serie di contratti dietro un corrispettivo settimanale soggetto alle trattenute fiscali, e che era passibile di un licenziamento in tronco da parte dell'agenzia. Inoltre, la Noel Employment aveva la possibilità di esercitare controlli sulle prestazioni rese dal lavoratore e sui relativi pagamenti».

«Per tutte queste ragioni l'appello va accolto, e la causa deve essere rimessa al Tribunale Industriale affinché determini, in assenza di accordo tra le parti, la somma dovuta dal Ministro Segretario di Stato al ricorrente».

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

---

**B. COMMENTO. Un *revirement* più apparente che reale della giurisprudenza inglese in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro come autonomi, subordinati o *sui generis*.**

---

### 1. L'alternativa tra autonomia e subordinazione e la crisi del *contract of employment*.

---

Le particolari tematiche giuridiche affrontate dall'Employment Appeal Tribunal nella sentenza in commento offrono un appropriato spunto per sviluppare alcune brevi riflessioni di carattere comparativistico a proposito dell'atteggiamento dei giudici nei confronti del problema della qualificazione dei rapporti di lavoro.

Analogamente a quanto si verifica nel nostro Paese, anche nel Regno Unito il contratto di lavoro subordinato rappresenta la “pietra angolare” su cui si fonda l'intero edificio giuslavoristico (così: Kahn-Freund O., 1954, p. 45, cui *adde*, più recentemente: Ewing K.D., 1992, p. 71; Napier B., 1986, p. 331; Lord Wedderburn, 1986, p. 106). Dalla riconduzione o meno di un contratto allo schema del lavoro subordinato dipende infatti l'individuazione della disciplina di legge e delle regole di *common law* concretamente applicabili al caso di specie:



**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

la configurabilità di una responsabilità indiretta del datore di lavoro per fatto del dipendente (*vicarious liability*), la determinazione degli *implied terms* del regolamento negoziale, l'accesso allo *statutory floor of rights* che accompagna il rapporto di lavoro, il diritto ad agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni in caso di inadempimento contrattuale (*breach of contract of employment*) e, infine, il particolare regime fiscale e contributivo. Nonostante si sia recentemente cercato di ipotizzare ulteriori e ben più profonde assonanze tra i due sistemi normativi, le analogie si fermano comunque qui. In effetti, per affermare che "il problema della qualificazione del rapporto di lavoro si pone nell'ordinamento inglese sostanzialmente negli stessi termini pratici nei quali si pone nell'ordinamento italiano" (Benvenuti M.I., 1994, p. 97) occorre non tenere conto quantomeno della circostanza che nel Regno Unito il più delle volte non è sufficiente — mentre in altri casi non è addirittura neppure necessario — essere stati assunti con un contratto di lavoro subordinato per rientrare nel campo di applicazione della legislazione di tutela del lavoro (1). In un contesto normativo che, peraltro, non prevede alcuna sostanziale limitazione alla stipulazione di contratti di lavoro di carattere occasionale, temporaneo o intermittente (cfr. Casey B., 1988, p. 1), le garanzie di legge più significative sono infatti riconosciute soltanto a quei lavoratori che siano riusciti a maturare presso il proprio datore di lavoro un'anzianità di almeno due anni continuativi di servizio (2), mentre poi la disciplina dettata in materia di discriminazioni legate al sesso o alla razza (3), in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (4) e in materia di trattenute retributive ingiustificate (5) trova in via di principio applicazione anche nei riguardi di numerose categorie di lavoratori autonomi. Rispetto al nostro ordinamento non è dunque prevista quella automatica e, spesso, sin troppo rigida corrispondenza tra fattispecie lavoro subordinato ed effetti. Con un atteggiamento decisamente empirico, tipico di quel Paese, il Legislatore britannico ha rinunciato ad una classificazione puramente concettuale delle diverse tipologie legali attraverso cui può essere resa una prestazione di lavoro, preferendo di volta in volta ricollegare le molteplici tutele del lavoro subordinato al grado di maggiore o minore affinità della fattispecie

## note

(1) Differenze ancora più radicali possono poi essere colte sia in una prospettiva di indagine storico-giuridica, su cui cfr. Veneziani B., 1986, pp. 31-72; Hepple B., Fredman S., 1992, pp. 40-42, p. 77; Hepple B., 1983, pp. 393-418, che in un'analisi dei più moderni criteri giurisprudenziali in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro, ed in particolare del requisito della "*mutuality of obligation*" sui cui ci soffermeremo diffusamente nel prosieguo di queste note.

(2) Per la disciplina in tema di licenziamenti ingiustificati cfr. l'articolo 64, comma 1, dell'*Employment Protection (Consolidation) Act* del 1978, così come emendato dall'*Unfair Dismissal (Variation of Qualifying Period) Order* del 1985. Legati al "*qualifying period of continuous service*" sono anche i *redundancy payments*, il diritto al preavviso, i *maternity rights*, i permessi per lo svolgimento di attività sindacali, il diritto ad ottenere un documento scritto che contenga le clausole d'impiego, la tutela in caso di trasferimento d'azienda o di insolvenza del datore di lavoro, etc. Al riguardo è importante rilevare che fino a poco tempo fa la continuità dell'impiego veniva calcolata su base settimanale: per beneficiare delle tutele di legge il lavoratore doveva aver lavorato almeno 16 ore alla settimana senza interruzioni di rilievo, che si riducevano ad 8 ore dopo cinque anni di servizio (cfr. lo *Schedule 13, Computation of period of employment, E.P.C.A.*, 1978). Con una decisione del 3 marzo 1994 (*Regina v. Secretary of State for Employment ex parte Equal Opportunities Commission and Patricia Day*, in *ICR*, 1994, p. 317, su cui Deakin S., 1994, pp. 151-155) la House of Lords ha tuttavia stabilito che questa regola rappresenta una discriminazione indiretta per motivi di sesso (in considerazione del fatto che la maggior parte dei lavoratori a tempo parziale sono donne), e come tale è in contrasto con i principi del diritto comunitario (cfr. l'art. 119 del Trattato di Roma, nonché, la Direttiva n. 75/117/CEE e la Direttiva n. 76/207/CEE relative alla parità di trattamento economico e normativo tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile). In seguito a questa fondamentale pronuncia della House of Lords, a cui presto si sono uniformate le corti di grado inferiore (cfr. *Warren v. Wylie & Wylie*, in *IRLR*, 1994, 316; *Mediguard Services Ltd. v. Thame*, in *IRLR*, 1994, 504), il Legislatore inglese ha provveduto a rimuovere definitivamente la regola del calcolo orario settimanale della continuità dell'impiego: con le *Employment Protection (Part-time Employees) Regulations* del 10 gennaio 1995 (SI 1995/31) tutti i lavoratori a tempo parziale che abbiano maturato il *qualifying period of continuous service* godono ora degli stessi diritti dei lavoratori a tempo pieno, a prescindere dal numero di ore effettive di lavoro settimanale. Lo *Schedule 13, Computation of period of employment, E.P.C.A.*, 1978, come modificato dalle *Regulations* del 1995 (SI 1995/31), stabilisce infatti che: «any week during the whole or any part of which the employee's relations with the employer are governed by a contract of employment shall count in computing a period of employment». Sul punto cfr. più approfonditamente la voce *Part-Time Employees*, in *UK Employment Law*, DiscLaw Publishing Ltd., maggio 1995 (<http://www.gold.net/users/bn74/disclaw/parttime.htm>).

(3) Cfr. l'articolo 82, comma 1, del *Sex Discrimination Act* del 1975, l'articolo 78, comma 1 del *Race Relations Act* del 1976 e l'articolo 1, comma 6, lett. a) dell'*Equal Pay Act* del 1970.

(4) Cfr. gli articoli 52, comma 1, e 53 dell'*Health and Safety at Work Act* del 1974, recentemente modificato con le *Management of Health and Safety at Work Regulations* del 1992 con le quali il Legislatore inglese ha provveduto alla trasposizione della direttiva quadro n. 89/391/CEE e di alcune direttive derivate.

(5) Cfr. l'articolo 8, comma 2, lett. c), del *Wages Act* del 1986.

concreta rispetto al prototipo normativo del lavoratore dipendente inserito in via continuativa e per un periodo di tempo considerevole nell'organizzazione produttiva di uno stesso datore di lavoro (in tema cfr. Tiraboschi M., 1995a, pp. 176-177; Neal A., 1992a, pp. 93-94; Deakin S., 1992, pp. 263-264). Sarebbe insomma tempo sprecato cercare nel diritto inglese una definizione generale e astratta di "prestatore di lavoro subordinato" o di "contratto di lavoro subordinato". Ogni singolo testo di legge presuppone in linea di principio una propria nozione legale di "worker", "employee" o "contract of employment" la cui validità è tendenzialmente destinata a restare circoscritta alle finalità di politica del diritto del singolo intervento legislativo (Ewing K.D., 1992, pp. 76-78; Lord Wedderburn, 1986, p. 106, p. 123; in dottrina non mancano tuttavia autori che ritengono di poter desumere dai singoli testi di legge un concetto unitario di lavoro subordinato: v. Sigeman T., 1992, p. 55; per la ricostruzione dell'intero dibattito cfr. invece Hepple B., 1992a, pp. 1213-1215).

Di fronte alla progressiva frammentazione del mercato del lavoro non manca anzi chi propone di liberarsi definitivamente dall'ingombrante quanto inutile figura del contratto di lavoro subordinato, ricorrendo piuttosto a categorie concettuali e strumenti normativi alternativi, che contribuiscano a ricondurre entro un sistema coerente e razionale i criteri di imputazione delle tutele (e di distribuzione delle risorse) del diritto del lavoro e rendere così maggiormente effettivi i diritti delle diverse tipologie di lavoratori (cfr. con diversi accenti Ewing K.D., 1992, pp. 80-84; Hepple B., 1986, pp. 6983; Leighton P., 1984, pp. 86-106; Haines B.W., 1980, pp. 262-275. In tema v. anche Neal A., 1992b, pp. 115-119).

Al riguardo, scarso seguito sembra invero riscuotere quell'impostazione teorica — autorevolmente avallata da alcune decisioni della House of Lords — che ricollega all'attuale evoluzione del quadro legale il progressivo spostamento «del rapporto di lavoro dal regno del contratto a quello dello *status*» (così: Lord Diplock nel caso *Ford v. Warwick County Council*, in *ICR*, 1983, spec. p. 280; v. anche Lord Hailsham nel caso *Lewis v. Surrey County Council*, in *IRLR*, 1987, p. 510; in dottrina cfr. Anderman S.D., 1992, p. 31; Streeck W., 1988, pp. 673-719; e già Friedman W., 1972, *passim*). In questa prospettiva, una volta abbandonata la primigenia collocazione della relazione tra *master* e *servant* nell'ambito del diritto delle persone, ancora insuperabile rimane la classica argomentazione proposta da Kahn-Freund, laddove rileva che, pur in presenza di più o meno penetranti limitazioni di natura eteronoma all'autonomia negoziale delle parti, è la libertà di scelta circa l'instaurazione o meno del vincolo giuridico che conferma inequivocabilmente il fondamento contrattuale del rapporto di lavoro (Kahn-Freund O., 1967, p. 643; Id., 1954, p. 51; sull'infondatezza della concezione che identifica nell'intangibilità dell'accordo tra i contraenti da parte di fonti eteronome un elemento imprescindibile dell'autonomia privata cfr. anche Rodotà S., 1969, pp. 33-34 e *passim*, e De Luca Tamajo R., 1976, pp. 8-16 e *passim*, e ivi ampi riferimenti dottrinali e comparati).

Del resto, anche chi propone in modo radicale di abbandonare definitivamente la fragile figura del contratto di lavoro subordinato non si discosta comunque, sul piano propositivo, da una prospettiva interpretativa di matrice contrattuale. Per questa dottrina il contratto di lavoro subordinato dovrebbe sì "essere sostituito da una più ampia definizione relativa ad un «rapporto di lavoro» che intercorre tra un lavoratore e un imprenditore". Tuttavia "questo rapporto di lavoro dovrebbe essere naturalmente basato su un accordo volontario (...). L'insistenza sull'accordo rende opportuno definirlo come «contratto» piuttosto che come «*status*», sebbene naturalmente si tratti di un nuovo tipo di «contratto» (...)" (così: Hepple B., 1986, p. 74; Id. 1992b, pp. 287-296).

Con questo, tuttavia, le molteplici perplessità sull'effettiva utilità e sul ruolo da assegnare al *contract of employment* non sono certo fuggite. Addirittura già a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, e cioè ben prima che la vigorosa politica di *de-regulation* e di *de-rigidification* intrapresa dal Governo conservatore contribuisse a stravolgere l'intero sistema normativo del diritto del lavoro inglese, voci non meno autorevoli di quella di Otto Kahn-Freund non hanno infatti esitato a sostenere che "la pietra angolare del contratto di lavoro subordinato è in realtà costituita da un nucleo di detriti" (Rideout R.W., 1966, p. 111, e ivi, per un'articolata critica al pensiero di Kahn-Freund, pp. 111-127). Posto su queste malferme fondamenta, il concetto di subordinazione non poteva allora che disgregarsi progressivamente nel mare della casistica giurisprudenziale una volta chiamato a confrontarsi con le nuove forme di lavoro e di organizzazione del processo produttivo proposte dalla realtà economica, sociale e giuridica degli anni Ottanta e Novanta (in questo senso, con diversi accenti, v. Ewing K., 1992, p. 71; Hepple B., Fredman S., 1992, p. 77; Napier B., 1988/89, pp. 208-209; Lord Wedderburn, 1987, spec. pp. 4-7; Hepple B., 1986, p. 74, p. 70. Sui

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

molteplici fattori economici ed istituzionali che, nel corso degli ultimi decenni, hanno complessivamente contribuito a trasformare il rapporto individuale di lavoro subordinato vedi invece Davies P., Freedland, 1993, pp. 526-667, e spec. pp. 551-576).

---

**2. Tecniche legislative di modulazione delle tutele, tipizzazione contrattuale e spazi per l'atipicità negoziale: le peculiarità del caso inglese.**

---

La riluttanza con la quale l'interprete si accosta al contratto di lavoro subordinato ha in ogni caso consentito alla giurisprudenza inglese di arginare la tendenza alla tipizzazione propria degli ordinamenti europeo-continentali (in tema, diffusamente: Sacco R., 1993, pp. 419-449; De Nova G., 1994, pp. 23-29; Id., 1974, pp. 3-57; Galgano F., 1990, pp. 387-391). Favorito da una tecnica legislativa di modulazione delle tutele tendenzialmente congegnata in funzione del grado di maggiore o minore approssimazione tipologica al modello normativo di volta in volta sotteso alla disciplina legale, il giudice di *common law*, posto di fronte a fattispecie negoziali anomale o atipiche, non si sente infatti obbligato a ricondurre sempre e necessariamente il caso di specie negli schemi dei contratti tipici predisposti dal Legislatore (6). Nei sistemi di *civil law* — e nel nostro Paese in particolare — l'alternativa concettuale tra autonomia e subordinazione costituisce probabilmente il terreno di maggiore incidenza del fenomeno della tipizzazione dei contratti: il carattere inderogabile e tassativo della disciplina tipica del rapporto di lavoro induce l'interprete a svalutare in radice il ruolo dell'autonomia negoziale delle parti, per poi ricondurre ogni singolo contratto concreto o al tipo "lavoro autonomo" o al tipo "lavoro subordinato" (sull'incidenza del carattere eteronomo della disciplina di legge nella qualificazione dei rapporti di lavoro cfr. recentemente D'Antona M., 1995, spec. p. 67, pp. 75-78, nonché, per una descrizione critica del fenomeno, e un tentativo di recuperare la rilevanza qualificatoria dell'assetto di interessi predisposto dalle parti, Ichino P., 1989, spec. pp. 32-42). Quale che sia lo spazio effettivo lasciato dalla nostra giurisprudenza alla comune intenzione delle parti circa la ricostruzione della struttura del regolamento contrattuale, e persino quale che sia il metodo utilizzato nella qualificazione della fattispecie concreta (identità o prevalenza), il ricorso alla tecnica della tipizzazione preclude infatti qualsiasi margine di operatività al principio dell'atipicità negoziale, che pure è riconosciuto in termini generali dall'ordinamento (cfr. l'art. 1322 c.c. in combinato disposto con l'art. 4 della Costituzione), riducendo la soluzione delle controversie concrete a una semplicistica alternativa tra qualificazioni concorrenti e alternative (7). I giudici inglesi, al contrario, vuoi perché alieni alla mentalità classificatoria tipica dei giuristi continentali, vuoi soprattutto perché non assuefatti alla distinzione fra norme cogenti e norme suppletive (cfr. De Nova G., 1974, p. 36), sono restii a intervenire sull'assetto di

---

note

(6) Questa particolare impostazione culturale del giudice inglese è radicata nella tradizione e, naturalmente, non è limitata al solo problema della qualificazione dei rapporti di lavoro. Rimanendo sempre in ambito lavoristico, esemplare al riguardo è la vicenda che ha storicamente accompagnato (e caratterizzato) l'approccio giuridico al fenomeno sociale "contratto collettivo" nel Regno Unito rispetto agli altri Paesi occidentali. Sul punto v. chiaramente Schmidt F., Neal A., 1984, p. 3 ss. e spec. p. 18 ss. Questi autori, nell'affrontare l'esperienza europeo-continentale (pp. 20-21), significativamente puntualizzano che "according to the conceptual mode of thinking, a characteristic of the continental heritage, (...) when jurists in the civil law countries subjected the collective agreement to scholarly analysis, they posed the following questions: There exist a number of recognised types of contract and other legal transaction. Can the collective agreement, as a new phenomenon, be classified as one of these?". La risposta data dalla dottrina europeo-continentale fin dall'inizio del secolo, pur nella consapevolezza dei limiti e dell'insufficienza del diritto comune, è positiva: la tecnica della tipizzazione consente infatti di affermare che "the collective agreement constitutes a contract which is basically similar to other contracts and is governed by the ordinary rules of contract". Diversa è invece la risposta data dai giudici e dai giuristi inglesi, che, infatti, escludono la natura obbligatoria — e dunque contrattuale — del contratto collettivo, riconducendolo piuttosto, in mancanza di una specifica indicazione di segno contrario ad opera delle parti, ad un *gentlemen's agreement* privo di rilevanza giuridica. In tema, per ulteriori approfondimenti, cfr. Tiraboschi M., 1992a, pp. 2-12, e spec. note 2 e 6, Cheshire G.C., Fifoot C.H., Furmston M.P., 1991, pp. 120-121, nonché, Veneziani B., 1992, pp. 153-159, e spec. p. 159, dove, con riferimento proprio al problema della qualificazione del contratto collettivo, efficacemente si sottolinea come in un ordinamento come quello britannico "il magistrato può giocare tutto il suo ruolo di promotore delle dimensioni sociali dell'autonomia privata".

(7) Una lettura anche superficiale dei repertori della nostra giurisprudenza consente di apprezzare l'estrema attualità delle considerazioni svolte più di venti anni fa da De Nova G., 1974, p. 15: "convinto della necessità di fare ricorso ad un tipo per risolvere la controversia, ed educato — per anatemi dottrinali — a considerare il ricorso al contratto *sui generis* soluzione apparente e perciò inutile, il giudice asseconda l'impostazione delle parti e sceglie una delle due qualificazioni (alternative); al più, ne elabora una propria".

interessi predisposto dalle parti e non esitano pertanto, quando ne ricorrano gli estremi ed esista una valida giustificazione (*consideration*), a riconoscere l'esistenza di contratti di lavoro *sui generis* o in senso stretto atipici (*contract of its own kind*). È opinione generale, del resto, che proprio nella funzione di attuazione della effettiva volontà delle parti risiede la fonte ultima di legittimazione dell'intervento del giudice in materia di autonomia privata (cfr. Collins H., 1990, spec. pp. 374-380; De Nova, 1974, pp. 37-39).

In conformità al principio della autonomia negoziale le *courts* inglesi sono così solite affermare che «ogni persona è senza dubbio libera di svolgere un lavoro per un'altra persona senza dover necessariamente costituire con questa un contratto di lavoro subordinato» o comunque un rapporto di lavoro standard (così, tra i tanti, il giudice Gibson nel caso *Calder v. Kitson Wickers & Son (Engineers) Ltd*, in *ICR*, 1988, p. 250; cfr. anche Anderman S.D., 1992, p. 5; Collins H., 1990, p. 375). È poi la stessa anarchia giudiziale circa i criteri distintivi e i tratti caratterizzanti del tipo lavoro subordinato ad attenuare fortemente il ricorso alla tecnica della tipizzazione contrattuale contribuendo a valorizzare la struttura del regolamento di interessi voluto dalle parti (sull'atteggiamento casuistico dei giudici inglesi nella qualificazione dei rapporti di lavoro cfr. Ewing K.D., 1992, pp. 71-84; Clark J., Lord Wedderburn, 1983, pp. 153-154; Leighton P., 1983, pp. 198-199) (8).

In effetti, nel caso della qualificazione dei rapporti di lavoro, l'individuazione dell'elemento dotato di virtù identificativa del tipo, quale presupposto ineludibile per poter poi ricorrere alla tecnica della tipizzazione, «presuppone che vi sia sempre una scelta alternativa tra due distinte tipologie negoziali, il contratto di lavoro autonomo e il contratto di lavoro subordinato (...), mentre in realtà ci potrebbe anche essere un terzo tipo di contratto o addirittura nessun contratto» (così Lord Justice Stephenson nel caso *Nethermere (St Neots) Ltd v. Taverna and Gardiner*, in *ICR*, 1984, spec. pp. 619-620, e anche p. 617, p. 624, in riferimento all'opportunità dell'utilizzazione del *business on his own account test* nella qualificazione di una fattispecie di lavoro a domicilio; nello stesso senso v. anche Mr. Justice Slynn nel caso *Airfix Footwear Ltd v. Cope*, in *ICR*, 1978, spec. pp. 1214-1215. In dottrina v. Hepple B., 1992a, p. 1213).

È peraltro lo stesso Legislatore inglese a riconoscere l'esistenza di tipologie di lavoro che vanno al di là dell'alternativa tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Nelle *Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations* del 1981, per esempio, il concetto di «employee» indica «ogni persona che lavora per un'altra in base a un contratto di lavoro subordinato o di apprendistato ovvero mediante altro tipo di contratto, con esclusione del contratto di lavoro autonomo» (corsivo mio).

Il problema affrontato dall'Employment Appeal Tribunal nella sentenza in commento, relativo alla qualificazione delle prestazioni di lavoro rese da un lavoratore intermittente a

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

note

(8) A risolvere il problema giuridico della identificazione della fattispecie lavoro subordinato "in una moltitudine di isolate pronunce dei Tribunali Industriali" (Hepple B., 1986, p. 74) concorre del resto l'opinione dominante nella giurisprudenza inglese, secondo cui la riconduzione di un contratto allo schema del lavoro autonomo o subordinato è in larga parte una questione meramente di fatto e non di diritto (e come tale non appellabile davanti ad un Employment Appeal Tribunal). Recentemente cfr. *Lee Ting Sang v. Chung Chi-Keung and Another*, in *ICR*, 1990, p. 409 (Privy Council), e ivi ampi riferimenti giurisprudenziali. Soltanto se la qualificazione del caso concreto dipende in via esclusiva dalla esatta interpretazione di un documento cartolare si può parlare di questione di diritto: questo principio, ben evidenziato anche dal giudice Mummery nella sentenza in epigrafe (v. *supra* p. ...), è stato fissato dalla House of Lords nel caso *Davies v. Presbyterian Church of Wales*, in *ICR*, 1986, p. 280. In tema cfr. anche il caso *O'Kelly v. Trusthouse Forte P.L.C.*, in *ICR*, 1983, p. 728 (Court of Appeal), ed ivi le opinioni di Sir John Donaldson M.R. e di Lord Justice Fox che impostano il problema in termini di «question of mixed fact and law» (p. 761), nonché, quella minoritaria di Lord Justice Ackner che parla invece di «question of law» (p. 752). Contro la tendenza alla tipizzazione e alla concettualizzazione concorre del resto la particolare configurazione dei Tribunali Industriali (cfr. Tiraboschi M., 1995b, p. 161 e ss.), laddove la presenza di due membri laici accanto ad un solo giudice togato può spingere il tribunale «a considerare il problema della qualificazione dei rapporti di lavoro alla luce della loro particolare esperienza industriale» e, dunque, in base ad un approccio basato più sul «common sense» che sulle definizioni legali. In questo senso v. esplicitamente *Thames Television Ltd. v. Wallis*, in *IRLR*, 1979, p. 139.

Per gli orientamenti della giurisprudenza italiana in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro e giudizio di legittimità, che, al contrario, ben testimoniano il largo ricorso alla tecnica della tipizzazione, v. invece per tutti Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., 1992. Questi autori ben evidenziano, infatti, come la ricorrente affermazione della Corte di Cassazione che la riconduzione dello specifico contratto alla fattispecie tipica integra un giudizio di fatto largamente discrezionale "non ha in realtà precluso alla Suprema Corte interventi sostanziali anche nel giudizio di merito, data la facilità con cui è possibile imputare a scelta dei "criteri generali" attraverso i quali distinguere lavoro autonomo e lavoro subordinato, la scelta, invece, degli elementi di fatto a cui attribuire rilevanza qualificatoria (...)" (pp. 30-31).



**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

favore di un imprenditore “utilizzante” per il tramite di un soggetto intermediario/interposto o di una agenzia di lavoro temporaneo, costituisce appunto uno dei campi di maggiore rilevanza della regola della atipicità negoziale riconosciuta dai giudici inglesi.

---

**3. Sviluppi teorici e applicazioni concrete della regola della atipicità negoziale: la qualificazione della fattispecie «lavoro intermittente tramite agenzia».**

---

Già nel caso *Construction Industry Training Board v. Labour Force Ltd* (in *All E.R.*, 1970, 3, p. 220), con riferimento ad una fattispecie di somministrazione non professionale di manodopera nel settore delle costruzioni, la Divisional Court della Queen’s Bench Division esponeva la tesi che un rapporto di lavoro non deve essere necessariamente ricondotto ad uno schema contrattuale tipico: «*se Tizio si impegna con Caio a svolgere un’attività lavorativa esclusivamente a favore di Sempronio, questo contratto non è di lavoro autonomo (nè di lavoro subordinato), ma piuttosto è un contratto sui generis, e cioè di una tipologia negoziale differente tanto dal lavoro autonomo quanto dal lavoro subordinato*» (p. 225).

Sulla base di questo precedente la giurisprudenza inglese ha poi provveduto ad impostare e risolvere, nel corso del tempo, i complessi problemi collegati alla qualificazione di un po’ tutte quelle ipotesi soggettive trilaterali in cui un prestatore di lavoro si vincola con un intermediario/interposto o una agenzia di lavoro temporaneo a svolgere un lavoro sotto il controllo e le direttive di una terza parte. La piena valorizzazione della regola della atipicità negoziale si è comunque avuta con riferimento alla qualificazione giuridica dell’ipotesi socialmente più rilevante e diffusa di somministrazione professionale di manodopera: la fattispecie riconducibile alla denominazione «lavoro intermittente tramite agenzia» (in tema cfr. *Upex R.*, 1994, p. 13; *Industrial Relations Law Bulletin*, 1995b, pp. 5-6; *Hepple B.*, 1993, pp. 263-265, pp. 273-274; *Pitt G.*, 1992, pp. 56-57; *Hepple B.*, *Napier B.*, 1978, pp. 84-99). L’*Employment Agencies Act* del 1973, nel fissare le modalità per la conduzione di un’agenzia privata per l’impiego (9), individua due schemi attraverso cui realizzare la fornitura professionale di manodopera, l’uno grosso modo riconducibile alla nozione di lavoro intermittente tramite agenzia (*employment business*), e l’altro a quella di agenzia privata di collocamento (*employment agency*). Tuttavia, mentre l’attività di semplice intermediazione svolta dalle *employment agencies* non crea particolari problemi interpretativi, collocandosi la questione della qualificazione del rapporto di lavoro instaurato per il tramite dell’intermediario nel tradizionale dibattito sulla distinzione tra autonomia e subordinazione, non poche incertezze sorgono invece con riferimento alla classificazione del lavoro intermittente tramite agenzia. Né l’*Employment Agencies Act* del 1973, né le *Employment Agencies (Exemption) Regulations* del 1976, del 1979 e del 1984 hanno infatti provveduto a tipizzare il vincolo negoziale che lega il lavoratore intermittente ad un’agenzia di lavoro temporaneo, limitandosi a richiedere che al prestatore venga consegnato un documento cartolare in cui si specifichi espressamente la natura del rapporto di lavoro (cfr. in particolare la *regulation 9 (6) (a)* i delle *Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations* del 1976, S.I., 1976, n. 715).

L’unico punto fermo in materia, immediatamente fissato dalla prima giurisprudenza che si è prodotta sull’*Employment Agencies Act* del 1973, è la circostanza che il lavoratore le cui prestazioni sono somministrate ad un imprenditore “utilizzante” per il tramite di un’agenzia di lavoro temporaneo «non ha probabilmente alcun legame giuridico, e in ogni caso non ha comunque un rapporto di lavoro subordinato, con l’impresa terza». In questo senso si era infatti già espresso più di venti anni fa il giudice Ashworth J. nel caso *O’Sullivan v. Thompson-Croom* (in *Knights Industrial Report*, 1973, 14, p. 108).

In assenza di una tipizzazione legale, la fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia è stata così progressivamente ricondotta dalla giurisprudenza nell’alveo dei contratti di lavoro *sui generis* o in senso stretto atipici (*contract of its own kind*).

Muovendo dalla *ratio decidendi* del caso *Construction Industry Training Board v. Labour*

---

note

(9) Al riguardo è importante segnalare che la disposizione contenuta nell’articolo 1 dell’*Employment Agencies Act* del 1973, secondo cui è reato intraprendere o costituire un’agenzia privata di collocamento o un’agenzia di lavoro temporaneo senza aver preventivamente ottenuto un’apposita licenza dal Dipartimento dell’Occupazione, è stata abrogata il 3 gennaio 1995, in seguito al processo di implementazione del *Deregulation and Contracting Out Act* del 1994. Per ulteriori informazioni cfr. *Employment Observatory*, 1995, pp. 14-15; *Industrial Relations Law Bulletin*, 1995b, p. 5.



*Force Ltd* la giurisprudenza ha in un primo tempo semplicemente escluso l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra l'agenzia di lavoro temporaneo ed i lavoratori intermittenti iscritti nei suoi libri paga — e questo persino nei casi in cui il *nomen iuris* assegnato dalle parti al contratto fosse pacificamente di lavoro subordinato (10) —, senza peraltro porsi il problema della riconduzione del contratto concreto ad un tipo legale. Emblematico di questo atteggiamento empirico e "atipizzante" dei giudici inglesi è il caso *Wickens v. Champion Employment* (in *ICR*, 1984, p. 365). In effetti, nonostante una parte della dottrina non esiti ad affermare — erroneamente — che nel caso *Wickens* il collegio giudicante si sia espresso nel senso della autonomia (così: Benvenuti M.I., 1994, p. 114; Deakin S., 1992, p. 277; Veneziani B., 1992a, p. 37), l'argomentazione sviluppata in motivazione dal giudice Nolan si oppone fermamente ad una semplicistica riconduzione della fattispecie all'alternativa tra autonomia e subordinazione, limitandosi piuttosto ad escludere l'applicabilità di una qualsivoglia disciplina tipica al caso di specie:

«sebbene non sia stato dimostrato che i lavoratori temporanei stessero svolgendo un'attività di lavoro autonomo, essi non erano comunque obbligati ad accettare le missioni di volta in volta proposte dall'agenzia, così come l'agenzia non era a sua volta obbligata a offrire occasioni di lavoro a questi lavoratori intermittenti; i contratti stipulati tra l'agenzia e i lavoratori temporanei non hanno pertanto dato luogo ad un rapporto di lavoro caratterizzato dagli elementi della continuità dell'obbligazione lavorativa e della diligenza connaturati alla struttura del contratto di lavoro subordinato. Pertanto, il Tribunale Industriale non ha commesso alcun errore di diritto nel ritenere che i lavoratori temporanei non fossero subordinati, e nell'escludere di conseguenza la propria competenza circa il ricorso dei lavoratori contro un presunto licenziamento ingiustificato» (*Wickens v. Champion Employment*, cit., p. 366, p. 371; in dottrina, sulle difficoltà causate da una contrapposizione concettuale secca tra autonomia e subordinazione rispetto al problema della qualificazione e della disciplina dei rapporti di lavoro in senso atecnico atipici, v. Casey B., 1991, pp. 179-199, e già Id., 1988, spec. pp. 140-142).

Questa posizione — che apre inequivocabilmente la strada alla atipicità negoziale — è stata successivamente perfezionata nel caso *Ironmonger v. Movefield Ltd* (in *IRLR*, 1988, p. 461), con riferimento a un'ipotesi di lavoro intermittente tramite agenzia non formalizzata in alcun documento cartolare. In questa decisione l'Employment Appeal Tribunal ha chiaramente stabilito che l'accordo tra il lavoratore temporaneo e l'agenzia si colloca in una categoria contrattuale *sui generis*, che non appartiene nè al lavoro autonomo nè al lavoro subordinato. Su questo indirizzo interpretativo si sono poi assestate tutte le pronunce più recenti.

Per la giurisprudenza inglese, insomma, la reciproca libertà delle parti circa l'offerta e l'accettazione delle missioni, e dunque l'assenza di un obbligo giuridico tra i contraenti di mantenere in vita il rapporto di lavoro dopo ogni singola missione (la c.d. *mutuality of obligation*), fa del lavoro intermittente tramite agenzia un contratto anomalo, e cioè un *contract of its own kind*. In questo senso si sono recentemente espressi il Tribunale d'Appello del Lavoro nel caso *Pertemps Group Ltd v. Nixon* del 1° luglio 1993 (*unreported*), e i giudici del Tribunale Industriale di Bristol in due decisioni del 13 agosto 1993 e del 9 novembre 1993 (*unreported*) relative alla qualificazione dei rapporti di lavoro intercorsi tra

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

note

(10) Del resto, e analogamente al nostro ordinamento, anche nel Regno Unito la qualificazione in termini giuridici di una fattispecie negoziale è di esclusiva competenza del giudice. Dato questo rilevante ma per nulla scontato, posto che il principio *iura novit curia*, che nei sistemi di *civil law* accompagna la regola della inabilitazione delle parti circa la scelta del tipo, è ignoto alla *common law* (v. de Franchis F., 1984, p. 121, p. 874). Il principio adottato dai giudici inglesi si fonda piuttosto sulla considerazione che «parties cannot by their intention make a transaction into something which is not»: così *Global Plant Ltd v. Secretary of State for Social Services*, in *QB*, 1972, 1, p. 139. Con specifico riferimento alla qualificazione dei rapporti di lavoro, oltre all'opinione del giudice Mummery nella sentenza in epigrafe (v. *supra* p. ...), cfr. *Ready-Mixed Concrete v. Minister of Pensions and National Insurance*, in *All E.R.*, 1968, 1, p. 433; *Ferguson v. John Dawson and Partners (Contractors) Ltd.*, in *IRLR*, 1976, p. 346; *Young & Woods Ltd. v. West*, in *IRLR*, 1980, p. 201; *Warner Holidays v. Secretary of State for Social Services*, in *ICR*, 1983, p. 440; *Catamaran Cruisers Ltd. v. Williams and others*, in *IRLR*, 1994, p. 386. Per l'orientamento minoritario, che assegna valore prioritario alla qualificazione operata dalle parti, v. invece *Massey v. Crown Life Assurance Co.*, in *ICR*, 1978, p. 590. Sul punto v. diffusamente Benvenuti M.I., 1994, I, pp. 114-116, nonché, per la dottrina inglese, Anderman S.D., 1992, pp. 104-105 e soprattutto Lewison K., 1989, spec. pp. 196-198, che precisa: "the nature of the relationship between the parties is to be determined by the substance of the obligations into which they have entered; and if their contract is described by a label inconsistent with the substance, or if the parties incorrectly state what they believe to be the effect in law of their contract, the label or the statement will be rejected" (p. 196).

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

alcuni lavoratori temporanei e la Noel Employment Ltd di cui nella sentenza in epigrafe. È proprio per queste ragioni che la sentenza in commento (*McMeechan v. Secretary of State for Employment*), nel ricondurre il vincolo giuridico instaurato tra un lavoratore temporaneo e un'agenzia di lavoro temporaneo nell'ambito del lavoro subordinato, sembra proporre all'attenzione dell'interprete un importante *revirement* giurisprudenziale.

---

**4. Il caso *McMeechan v. Secretary of State for Employment* del 6 febbraio 1995: un *revirement* più apparente che reale nella giurisprudenza inglese.**

---

Sebbene il caso *McMeechan v. Secretary of State for Employment* costituisca indubbiamente un importante sviluppo nella giurisprudenza dell'Employment Appeal Tribunal in materia di lavoro intermittente tramite agenzia, sarebbe tuttavia eccessivo parlare di *revirement* giurisprudenziale. L'argomentazione sviluppata nella sentenza in commento dal relatore non si discosta infatti poi molto — se non nello specifico *decisum* — dagli orientamenti giurisprudenziali sin qui consolidati, ponendosi in ogni caso in perfetta sintonia con l'atteggiamento "atipizzante" e l'empirismo dei giudici inglesi circa la qualificazione dei rapporti di lavoro.

È lo stesso giudice Mummery, del resto, a rivendicare una linea di continuità con la giurisprudenza precedente — ed in particolare con i casi *Wickens v. Champion Employment* e *Pertemps Group Ltd v. Nixon* — giungendo a confutare, con argomentazioni stringenti e persuasive, l'esistenza nell'ordinamento inglese di una interpretazione tipica e totalizzante della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia:

*«sembra che il Tribunale di primo grado, al pari della dottrina, abbia postulato l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento in base al quale le prestazioni di lavoro somministrate da un'agenzia di lavoro temporaneo a favore di imprese terze non comportano l'esistenza di un vincolo di subordinazione nè con l'agenzia nè con l'impresa beneficiaria della prestazione lavorativa. La giurisprudenza non ha tuttavia mai stabilito un siffatto principio di diritto. Al più ha indicato le regole generali applicabili a simili fattispecie, rinviando poi alla ricostruzione dei diversi schemi negoziali per la decisione dei singoli casi concreti»* (in questo senso cfr. anche Hepple B., 1993, p. 274; Id., 1992a, p. 1234; Hepple B., Napier B., 1978, pp. 93-94, p. 97)

In effetti, è affermazione costante nella giurisprudenza inglese in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro che, per la soluzione del caso concreto, occorre valutare tutte le circostanze di fatto e tutte le singole clausole del regolamento negoziale, piuttosto che seguire acriticamente principi di diritto espressi da altre sentenze con riferimenti a ipotesi contrattuali differenti. E la questione della qualificazione del singolo contratto concreto andrà allora impostata facendo ricorso ai tradizionali criteri o test elaborati nel corso dei decenni in sede giurisprudenziale (per un riepilogo dei vari criteri — *mutuality of obligation*, *control test*, *business integration test*, *economic reality test*, *multiple test*, *business on his own account test* — cfr. per tutti Ewing K.D., pp. 72-76; Benvenuti M.I., 1994, spec. pp. 101-114; Industrial Relations Law Bulletin, 1995a, pp. 5-8, e ivi ampi riferimenti giurisprudenziali). Semmai, il vero elemento di novità del caso *McMeechan* può essere ravvisato in una interpretazione evolutiva del test della *mutuality of obligation* applicato a fattispecie di lavoro temporaneo.

A partire da una fondamentale decisione della Corte d'Appello nel caso *O'Kelly v. Trusthouse Forte P.L.C.* (in *ICR*, 1983, p. 728, spec. p. 744), la presenza nell'assetto negoziale realizzato dalle parti di un minimo irriducibile di obbligazioni reciproche — la *mutuality of obligation*, appunto — ha costituito per i giudici inglesi uno degli elementi essenziali nella qualificazione delle prestazioni di lavoro occasionali, intermittenti o temporanee come di lavoro autonomo o subordinato (per un'evoluzione storica del criterio della *mutuality of obligation* cfr. Lord Justice Stephenson nel caso *Nethermere (St Neots) Ltd v. Taverna and Gardiner*, in *ICR*, 1984, pp. 623-627). Sino alla decisione in epigrafe, il criterio della *mutuality of obligation* si è tuttavia il più delle volte risolto in una verifica dell'esistenza o meno di un obbligo formale tra le parti circa la continuità del rapporto per il futuro. Posta questa definizione del concetto di *mutuality of obligation*, quale intesa formale tra le parti contraenti circa la proiezione giuridica nel tempo del rapporto di lavoro, era giocoforza escludere dall'ambito del lavoro subordinato tutte quelle prestazioni di lavoro intermittenti od occasionali caratterizzate per la reciproca libertà delle parti relativamente all'offerta e all'accettazione delle missioni per il futuro (oltre ai casi già richiamati al paragrafo 3 in tema

di qualificazione del lavoro intermittente tramite agenzia, v. anche *O'Kelly v. Trusthouse Forte P.L.C.*, in *ICR*, 1983, pp. 762-763, p. 759, pp. 753-754. Cfr. anche *Airfix Footwear Ltd v. Cope*, in *ICR*, 1978, pp. 1214-1215).

Richiamando, seppure implicitamente, un importante indirizzo dottrinale (cfr. Freedland M.R., 1976, spec. pp. 18-19; Leighton P., 1985, p. 56), l'Employment Appeal Tribunal nel caso in esame ha invece riconosciuto quella che i giuristi inglesi chiamano la "duplice struttura" del vincolo che lega un lavoratore intermittente ad una agenzia di lavoro temporaneo. In effetti, quand'anche assente nel cosiddetto *booking arrangement*, e cioè nell'accordo di massima tra lavoratore e agenzia che precede l'affidamento degli incarichi concreti, la *mutuality of obligation* può tuttavia essere presente nel contratto che scaturisce dall'accettazione da parte del lavoratore dell'opportunità di lavoro offertagli dall'agenzia. In questo secondo caso, sebbene si tratti di un livello di proiezione giuridica nel tempo dell'obbligazione lavorativa piuttosto limitato, in quanto circoscritto alla singola missione, la presenza degli altri elementi caratteristici della subordinazione, quali la sottoposizione alle direttive (in senso lato) e al controllo dell'agenzia, può tuttavia dar luogo ad una qualificazione del rapporto concreto come di lavoro subordinato.

Ai fini della tutela del diritto del lavoro si tratta probabilmente di una conquista di poco conto, solo se si considera la circostanza che per buona parte dei lavoratori intermittenti la durata degli intervalli tra una missione e l'altra è spesso superiore a quella dei periodi di lavoro effettivo. È ben difficile, in questi casi, che il lavoratore possa conseguire l'anzianità continuativa di servizio richiesta per l'accesso alle garanzie di legge più significative (cfr. *supra*, paragrafo 1, nota 2).

In queste ipotesi, la presenza di un'intesa, seppure implicita, circa la prosecuzione del rapporto per il futuro e nel reciproco interesse, può tuttavia permettere al giudice riconoscere tra le parti l'esistenza di un unico contratto omnicomprensivo di lavoro dipendente che disciplina l'intero rapporto instaurato nel corso del tempo tra il lavoratore temporaneo e l'agenzia (il c.d. *global umbrella contract*). È in questa direzione che si muove appunto il giudice Mummery nella sentenza in commento, allorché valorizza quale elemento decisivo circa la presenza del vincolo di subordinazione una clausola contrattuale — a prima vista irrilevante — contenuta nelle "Notes to temporary", che precisava: "se sei un lavoratore temporaneo affidabile il nostro cliente si rivolgerà ancora alla Noel Employment, garantendo così sia a te che a noi un futuro sicuro. Ovviamente, ciascun lavoratore temporaneo che non terrà una condotta appropriata al tipo di incarico verrà licenziato in tronco. Aiutaci ad aiutarli!". L'esecuzione diligente delle missioni proposte dalla agenzia ingenera insomma un affidamento nel lavoratore intermittente circa la continuazione del rapporto nel tempo (nell'interesse tanto del debitore che del creditore della prestazione lavorativa), e un correlativo diritto dell'agenzia di recedere dal contratto di lavoro per inadempimento nel caso in cui il comportamento inaffidabile del lavoratore escluda la possibilità della prosecuzione del rapporto per il futuro.

Per questo particolare indirizzo interpretativo — in definitiva — la *mutuality of obligation* non deve necessariamente consistere in un rigoroso ed esplicito impegno formale delle parti circa l'estensione nel tempo dell'obbligazione lavorativa. Per instaurare un rapporto di lavoro subordinato si ritiene sufficiente la presenza — oltre ovviamente agli indici tipici della subordinazione elaborati in sede giurisprudenziale — di un minimo irriducibile di obbligazioni reciproche che, ponendosi ben al di là di un semplice scambio di lavoro contro retribuzione, ingeneri tra le parti un affidamento reciproco circa la proiezione del vincolo giuridico nel tempo (in questo senso v. già *Nethermere (St Neots) Ltd v. Taverna and Gardiner*, in *ICR*, 1984, pp. 623-627, con riferimento a una fattispecie di lavoro a domicilio, anche se in questo caso è difficile valutare con certezza se il giudice abbia dato rilevanza ad un presunto impegno implicito tra le parti circa la prosecuzione del rapporto o non abbia invece finito con il valorizzare semplicemente il dato fattuale della proiezione nel tempo del vincolo contrattuale).

Resta in ogni caso confermato che la *mutuality of obligation* non può essere intesa alla stregua di un elemento caratterizzante o tratto distintivo di un supposto tipo legale del lavoro subordinato — che difatti nell'ordinamento inglese non esiste —, rappresentando piuttosto un medio logico per ricondurre un contratto concreto alla fattispecie del lavoro subordinato. Nel ricorso al criterio della *mutuality of obligation* non può allora essere ravvisata una opzione dei giudici inglesi in favore del metodo sussuntivo (cfr. Benvenuti M.I., 1994, p. 137), posto che nell'ordinamento inglese la qualificazione in termini giuridici dell'assetto di interessi predisposto dalle parti dipende da un apprezzamento complessivo

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

della *singola* vicenda contrattuale e sfugge da qualsiasi tentativo — o possibilità — di sussunzione della fattispecie concreta in un tipo legale forgiato dal Legislatore (in tema, sulla distinzione tra qualificazione giuridica e sussunzione in un tipo legale, cfr. Costanza M., 1981, p. 176, p. 178 e ivi nota 9, p. 182, nonché De Nova G., 1974, pp. 35-36, laddove ribadisce che sarebbe vano cercare nella letteratura di *common law* una impostazione del problema della costruzione del regolamento contrattuale in termini di tipo legale).

---

**5. Conclusioni. Le sollecitazioni culturali e gli spunti interpretativi sollevati dal caso *McMeechan* con riferimento alla qualificazione del lavoro intermittente tramite agenzia nel nostro ordinamento.**

---

Per un osservatore italiano, le sollecitazioni culturali e gli spunti interpretativi sollevati dal caso *McMeechan* sono indubbiamente molteplici e meritevoli di ulteriori approfondimenti, soprattutto con riferimento alla rilevanza qualificatoria dell'affidamento del creditore circa il protrarsi nel tempo del vincolo giuridico (sul profilo della continuità giuridica dell'obbligazione cfr. Ichino P., 1989, spec. pp. 49-53; per le connessioni tra contratto e affidamento nella *common law* v. invece Marini G., 1995, *passim*). In questa sede è tuttavia sufficiente rilevare il diverso (*rectius*: contrapposto) atteggiamento della nostra giurisprudenza rispetto a quella inglese con riguardo alla risoluzione delle molteplici questioni qualificative che sorgono in presenza di fattispecie negoziali limite o *sui generis*, a cui male si attagliano le note distintive tra i tipi affinate in sede di elaborazione concettuale da dottrina e giurisprudenza.

In realtà anche la giurisprudenza italiana riconosce, quantomeno in linea di principio, che “la qualificazione giuridica delle convenzioni private (...) non è indispensabile ai fini della risoluzione delle controversie che possono sorgere tra coloro che hanno stipulato un dato contratto”, data l'insussistenza nel nostro ordinamento di un regime di tipicità delle azioni civili (Costanza M., 1981, pp. 177-179, e per la cit. p. 177). Mentre poi, in taluni casi, è proprio la giurisprudenza del lavoro ad affrancarsi dalla tecnica della tipizzazione contrattuale (cfr. *supra*, paragrafo 2), ammettendo l'esistenza di rapporti di lavoro che, seppur caratterizzati dalla presenza di un corrispettivo (11), vengono qualificati come atipici o *sui generis*.

Così, dinnanzi a un contratto in cui, quale corrispettivo dell'addestramento professionale impartito dall'Alitalia ad alcuni titolari di borsa di studio per la formazione di tecnici di volo, si ha in capo all'allievo un obbligo di apprendimento accompagnato da un onere accessorio di svolgere determinate prestazioni lavorative, la Cassazione non esita a negare la qualificazione del contratto in termini di lavoro subordinato e riconoscere che «il suddetto rapporto (di lavoro) è in tal modo contraddistinto dalla mancanza di corrispettività delle prestazioni delle parti, nel senso che esso dà luogo *ad una peculiare figura negoziale*» (così Cassazione 1° febbraio 1994 n. 987, in *OGL*, 1994, p. 759, corsivo mio; cfr. anche Cassazione 13 giugno 1990 n. 5731, in *OGL*, 1990, p. 72). Ancora più incisiva, poi, è la presa di posizione di una nota pronuncia della Pretura di Roma del 16 novembre 1985 (in *OGL*, 1986, p. 47), che, a fronte della difficoltà di inquadrare il caso concreto negli schemi del lavoro autonomo o subordinato, supera in radice il problema (ritenuto non indispensabile) della qualificazione della fattispecie negoziale:

*«in un quadro di riferimento in cui “lavoro subordinato” e “lavoro autonomo” sono i poli estremi di un proliferare di schemi contrattuali e normativi intermedi che dell'uno e dell'altro hanno gli elementi senza esaurirsi negli stessi, c'è da chiedersi se sia ancora attuale il tradizionale modus procedendi della giurisprudenza del lavoro costretta ad operare una scelta di tipo “manicheo” per l'uno o l'altro corno del problema. Ad avviso di questo Pretore, invece, l'indispensabile controllo giurisdizionale deve diventare più duttile e consapevole delle trasformazioni ormai intervenute, essere diretto quindi alla individuazione descrittiva del contenuto essenziale della fattispecie sottoposta all'esame (rinunciando, ove possibile, ad un non indispensabile intervento definitorio) ed in seguito alla verifica di rispetto nel caso concreto del nucleo essenziale di principi e norme inderogabili (soprattutto costituzionali) comuni a tutte le figure contrattuali che hanno il “lavoro”, inteso in senso lato, come loro*

note

---

(11) Diversa è infatti la questione della qualificazione dei rapporti di lavoro gratuiti, da più autori pacificamente impostata in termini contratto atipico. In tema v. già Ghezzi G., 1959, p. 1365 e ss.; Treu T., 1968, p. 44 e ss. Su gratuità e lavoro subordinato v. ora per tutti Pizzoferrato A., 1995, pp. 427-465.



*contenuto*» (Pretura di Roma del 16 novembre 1985 cit., pp. 50-51; cfr. anche Pretura pen. di Milano 29 aprile 1988, in *RIDL*, 1988, II, spec. pp. 643-645).

Si tratta comunque di casi ancora isolati ed eccezionali. Come già rilevato, il carattere inderogabile e tassativo della disciplina tipica del rapporto di lavoro induce l'interprete a svalutare in radice il ruolo dell'autonomia negoziale delle parti, per poi ricondurre ogni singolo contratto concreto ad una alternativa tra qualificazioni concorrenti nell'ambito della dicotomia "lavoro autonomo" — "lavoro subordinato".

In questa prospettiva si è recentemente collocata anche la Corte Costituzionale: i principi «dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato» — rileva la Corte (sentenza 23-31 marzo 1994 n. 115, in *ADL*, 1995, p. 297) — non consentono alle parti di «escludere direttamente o indirettamente, con la loro dichiarazione negoziale, l'applicabilità della disciplina inderogabile prevista a tutela dei rapporti di lavoro che abbiano contenuto e modalità di esecuzione propri del rapporto di lavoro subordinato». Per la Corte Costituzionale — si è detto — l'esclusione di rilevanza della volontà delle parti nasce dalla circostanza che "il significato classificatorio e quello assiologico della subordinazione *non possono non coincidere*" (D'Antona M., 1995, p. 73, corsivo dell'A.). Nulla da eccepire, sul punto, se non fosse che l'alternativa qualificatoria secca tra autonomia e subordinazione offerta dal Legislatore non sempre pare idonea a cogliere e segnalare all'interprete la reale natura dell'assetto di interessi predisposto dalle parti in fattispecie di lavoro genuinamente anomale o *sui generis*.

In effetti, una volta esclusa rilevanza alla autonomia negoziale delle parti, la "sutura" giudiziale tra volontà dei privati e intervento eteronomo voluto dalla legge non può allora che derivare da un grossolano processo di tipizzazione — orientato più teleologicamente che sillogisticamente — del caso concreto, per cui la fattispecie è ricostruita in funzione degli effetti giuridici voluti dall'interprete, anche a costo di stemperarne ad uno ad uno gli elementi di novità o atipicità (v. D'Antona M., 1995, pp. 73-78, che infatti, esclusa rilevanza al processo di interpretazione della volontà delle parti, è poi coerentemente costretto ad optare per il metodo tipologico di qualificazione dei rapporti di lavoro). Con il che il contratto concreto, anche quando caratterizzato da profili di assoluta anomalia, viene stravolto dall'interprete, sul presupposto (talvolta una vera e propria presunzione) che si tratti di un'operazione negoziale sostanzialmente diretta ad eludere l'applicazione delle norme cogenti del diritto del lavoro (cfr. Cassazione n. 3607/1990; Cassazione n. 4330/1984). Ingabbiato a tutti i costi in uno dei due tipi legali concorrenti predisposti dall'ordinamento, e all'uopo dilatati in via interpretativa, lo schema contrattuale concreto, da strumento di autoregolamentazione di interessi privati (ovviamente nei limiti fissati dall'ordinamento: cfr. l'art. 1322 c.c.), degrada a vincolo giuridico eteronomo portatore di una logica non di rado contrapposta a quella effettivamente voluta dalle parti (12).

Le modalità di qualificazione del lavoro intermittente tramite agenzia elaborate dai giudici inglesi offrono in proposito un importante motivo di riflessione. E questo non tanto perché l'esperienza comparata relativizza storicamente il giudizio, formulato con riferimento al nostro ordinamento, che "nel rapporto del lavoro subordinato la tipizzazione va di pari passo con lo sviluppo storico del diritto del lavoro come ordinamento protettivo" (D'Antona M., 1990, p. 534): già si è detto della ritrosia del giudice inglese ad intervenire sugli atti dell'autonomia privata — concepita addirittura come *immunità* personale (cfr. De Nova G., 1974, p. 39, nota 127) — a fronte di una tecnica legislativa di protezione del lavoro come quella italiana imperniata sul modello del *tipo imposto*. Il vero profilo di interesse del caso *McMeechan* attiene piuttosto al particolare approccio giuridico alla fattispecie che, pur sviluppandosi in funzione di una sensibilità giuridica e di un tradizione culturale profondamente diverse dalla nostra, può tuttavia fornire utili indicazioni operative anche a un'osservatore italiano in vista di una possibile legalizzazione della somministrazione professionale di manodopera.

**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

note

(12) Contro questa tendenza alla tipizzazione contrattuale, particolarmente apprezzabile nell'ambito della qualificazione dei rapporti di lavoro è lo sforzo interpretativo di chi legge nell'art. 409 c.p.c. un tentativo del Legislatore di "sottrazione dall'area del lavoro subordinato tipico di una serie di rapporti di lavoro che sociologicamente possono essere considerati atipici e che giuridicamente possono essere qualificati quali rapporti di lavoro dedotti in schemi contrattuali diversi dal rapporto di lavoro subordinato generato da un contratto tipico". Così Napoli M., 1993, p. 61 (corsivo mio), nonché, p. 63 dove l'A., con la consueta chiarezza, rileva: "la dottrina, in realtà, non tiene nel debito conto la circostanza che, in assenza della fattispecie definita dall'art. 409 n. 3, i rapporti ivi compresi finirebbero con l'essere ricondotti all'interno della subordinazione ex art. 2094, magari dilatata" (corsivo mio).



**Il lavoro intermittente  
tramite «agenzia»  
nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

A ben vedere, infatti, con riferimento alla fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia, l'alternativa secca tra autonomia e subordinazione sembra essere allo stesso tempo troppo rigida e troppo astratta per consentire di inquadrare il complesso intreccio di diritti, pretese, facoltà e mere situazioni di fatto che scaturisce dall'incrocio di due distinti vincoli negoziali, quello di diritto commerciale instaurato tra l'agenzia e l'impresa cliente e quello di lavoro instaurato tra il lavoratore intermittente e l'agenzia. O si dispone di una gamma di scelte qualificatorie ampia e calibrata sulle peculiarità del caso di specie, come nell'ordinamento inglese, oppure, come sembra essere maggiormente confacente alla tradizione giuridica italiana impostata per tipi astratti e per concetti, si dovranno riconoscere sul piano dogmatico gli elementi di peculiarità della fattispecie, a pena di incrementare il già considerevole divario tra realtà economica e astrazione giuridica. Rispetto al tipo legale del lavoro subordinato risultano infatti completamente stravolti i tratti caratterizzanti di cui all'articolo 2094 c.c.: saltata la coincidenza tra *dominus* del rapporto ed effettivo beneficiario della prestazione lavorativa, nessun rilievo qualificatorio sembrano più assumere gli elementi della eterodirezione, del coordinamento spazio-temporale della prestazione e dell'inserzione nell'impresa, posto che altrimenti il vincolo di subordinazione dovrebbe ravvisarsi non già tra il lavoratore e l'agenzia, ma piuttosto tra il lavoratore e l'imprenditore che di fatto utilizza, coordina e dirige la prestazione lavorativa stessa.

Se poi, per altro verso, si intende l'inserzione nell'impresa come sinonimo di continuità giuridica, e dunque come affidamento del creditore circa l'estensione nel tempo dell'obbligazione lavorativa (Ichino P., 1989, p. 50), allora potrebbe parimenti escludersi la presenza di un vincolo di subordinazione tra lavoratore intermittente e agenzia quando esista reciproca libertà delle parti relativamente all'offerta e all'accettazione delle missioni per il futuro (un po' come avviene nell'ordinamento inglese, naturalmente nei limiti in cui la continuità non possa riferirsi al contenuto della singola missione). Infatti, e come mostra l'esperienza comparata, la volontarietà dell'accettazione degli incarichi e la discontinuità delle prestazioni si accompagnano, il più delle volte, con clausole contrattuali che tendono ad escludere, con diverse sfumature, ora l'esistenza di vincoli relativi al mettersi a disposizione per un dato periodo di tempo ora l'obbligo di accettare un certo numero di incarichi di lavoro al mese o all'anno ora l'obbligo di giustificare le proprie assenze o i propri rifiuti. E, in ogni caso, è sempre fatta salva la possibilità di svolgere prestazioni saltuarie per conto di più agenzie. (Questi dati condizionano peraltro anche il problema della qualificazione dei rapporti di lavoro intermittente instaurati per il tramite di pseudo-agenzie di servizi e cooperative di comodo e largamente diffusi nella pratica degli affari, nonostante il divieto di cui all'art. 1 Legge n. 1369/1960. In tema cfr. Tiraboschi M., 1992b, spec. pp. 93-94, nonché, con specifico riferimento al problema dell'intermittenza delle prestazioni lavorative e alla distinzione tra libertà formale e materiale nell'accettazione delle missioni, Ichino P., 1987, pp. 76-83).

Per superare queste notevoli difficoltà, e dunque per garantirsi la possibilità di ricondurre la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia nell'area del lavoro subordinato, la nostra dottrina è solita parlare in proposito di alterazione funzionale della "causa" del contratto (Vergari S., 1994, p. 448; Miscione M., 1994, p. 777). In questo modo, tuttavia, si finisce per assorbire i problemi del "tipo" negoziale, e cioè quelli della *qualificazione* di una struttura negoziale (anche) in ragione della sua *funzione astratta*, in quelli della "causa", circoscritti invece alla ricerca della *ragione giustificativa* ovvero alla verifica della *liceità* del *singolo* contratto, confondendo così due problemi giuridici che sono e devono restare necessariamente distinti (cfr. Gazzoni, 1993, pp. 761-773). Il punto, come detto, merita ulteriori approfondimenti. In questa sede ci si può comunque limitare a riconoscere che l'assunzione da parte del lavoratore intermittente dell'obbligo di porre le proprie energie lavorative a disposizione di terzi va ricondotta ad un *nuovo "tipo" contrattuale di lavoro subordinato* — al momento vietato dal nostro Legislatore —, e non invece all'alterazione funzionale della "causa" del contratto di lavoro subordinato.

In conclusione: le considerazioni sin qui sviluppate — suffragate anche dalla comparazione con altri ordinamenti stranieri (Tiraboschi M., 1995c, spec. pp. 114-116, con riferimento al Giappone) — suggeriscono di inquadrare il lavoro intermittente tramite "agenzia" in uno schema legale a sé stante, i cui tratti caratterizzanti dipenderanno dal modello di disciplina concretamente adottato dal legislatore (la struttura dello schema è infatti destinata a cambiare radicalmente a seconda che si adotti il modello tedesco, quello francese, o altri modelli ancora), senza dover passare per forza di cose, anche se in forma di deroga o eccezione, attraverso la definizione codicistica dell'art. 2094 c.c.

**Anderman S.D.** (1992), *Labour Law: Management Decisions and Workers' Rights*, Butterworths, London.

**Batt F.R.** (1967), *The Law of Master and Servant*, Pitman and Sons Ltd, V ed. a cura di G.J. Webber.

**Benvenuti M.I.** (1994), *Il problema della qualificazione del rapporto di lavoro nell'ordinamento inglese: profili comparativistici*, in *RIDL*, I, p. 95 e ss.

**Blanpain R.** (1993), *Comparative Report*, in Blanpain R. (ed.) *Temporary Work and Labour Law of the European Community and Member States*, Kluwer, Deventer, 1993, p. 3 e ss.

**Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T.** (1992), *Diritto del lavoro, 2, Il rapporto di lavoro subordinato*, UTET, Torino, 1992.

**Cheshire G.C., Fifoot C.H., Furmston M.P.** (1991), *Law of Contract*, Butterworths, London, XII ed.

**Clark J., Lord Wedderburn of Chalton** (1983), *Modern Labour Law: Problems, Functions, and Policies*, in Lord Wedderburn of Chalton, Lewis R., Clark J., *Labour Law and Industrial Relations. Building on Kahn-Freund*, Oxford, p. 127 e ss.

**Casey B.** (1991), *Survey Evidence on Trends in 'Non-standard' Employment*, in Pollert A., *Farewell to Flexibility?*, Basic Blackwell, Oxford, p. 179 e ss.

**Casey B.** (1988), *Temporary Employment — Practice and Policy in Britain*, Policy Studies Institute, London.

**Collins H.** (1990), *Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 10, p. 353 e ss.

**Costanza M.** (1981), *Il contratto atipico*, Giuffrè, Milano.

**D'Antona M.** (1995), *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *ADL*, p. 63 e ss.

**D'Antona M.** (1990), *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *DLRI*, p. 529 e ss.

**Davies P., Freedland M.** (1993), *Labour Legislation and Public Policy*, Clarendon Press, Oxford.

**De Luca Tamajo R.** (1976), *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli.

**De Nova G.** (1974), *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova.

**De Nova G.** (1994), *Nuovi contratti*, UTET, Torino, 2<sup>a</sup> ed.

**de Franchis F.** (1984), *Dizionario Giuridico — Law Dictionary*, Giuffrè, Milano.

**Deakin S.** (1994), *Part Time Employment, Qualifying Thresholds and Economic Justification*, in *ILJ*, 1994, p. 151 e ss.

**Deakin S.** (1992), *Great Britain*, in Veneziani B. (ed.), *Law, Collective Bargaining and Labour Flexibility in E.C. Countries*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, p. 259 e ss.

**Deakin S.** (1989), *Lavoro standard e lavori atipici nell'esperienza inglese: il ruolo del giudice, della contratta-*

*zione e della legge*, in Pedrazzoli M., *Lavoro subordinato e dintorni*, Il Mulino, Bologna, p. 213.

*Encyclopedia of Employment Law* (1992), Sweet & Maxwell Green, London.

Employment Observatory (1995), *United Kingdom: Changes to the Law on Employment Agencies*, in *Employment Observatory Policies*, European Commission, DG V, inforMISEP, n. 51, p. 14 e s.

**Ewing K.D.** (1992), *The concept of subordination — Great Britain*, in *BCLR*, p. 71 e ss.

**Ewing K.D.** (1989), *Neoliberalismo e relazioni industriali in Gran Bretagna*, in *DLRI*, p. 65 e ss.

**Freedland M.R.** (1976), *The Contract of Employment*, Clarendon Press, Oxford.

**Friedman W.** (1972, ma 1959), *Law in a Changing Society*, Penguin Books, Harmondsworth, II ed.

**Galgano F.** (1990), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. II, Cedam, Padova.

**Gazzoni F.** (1993), *Manuale di diritto privato*, IV ed., ESI, Napoli.

**Ghezzi G.** (1959) *Osservazioni sulla prestazione gratuita di lavoro subordinato*, in *RTDPC*, p. 1365 e ss.

**Haines B.W.** (1980), *English Labour Law and the Separation from Contract*, in *Journal of Legal History*, p. 262 e ss.

**Hepple B.** (1995), *The future of Labour Law*, in *ILJ*, p. 303 e ss.

**Hepple B.** (1993), *United Kingdom*, in Blanpain R. (ed.) *Temporary Work and Labour Law of the European Community and Member States*, Kluwer, Deventer, 1993, p. 259 e ss.

**Hepple B.** (1992a), *Forms of Employment*, in *Encyclopedia of Employment Law*, 1992, Sweet & Maxwell Green, London, p. 1211 e ss.

**Hepple B.** (1992b), *Labour Law and the New Labour Force*, in Gladstone A., Wheeler H., Rojot J., Eyraud F., Ben-Israel R. (ed.), *Labour Relations in a Changing Environment*, de Gruyter, Berlin-New York, p. 287 e ss.

**Hepple B.** (1986), *Restructuring Employment Rights*, in *ILJ*, p. 69 e ss.

**Hepple B.** (1983), *Individual Labour Law*, in Bain G. (ed.), *Industrial Relations in Britain*, Blackwell, Oxford, p. 393 e ss.

**Hepple B., Fredman S.** (1992), *Great Britain*, in Blanpain R., *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer, Deventer, 1992, Part. I, *The Individual Employment Relationship*, p. 77 e ss.

**Hepple B., Napier B.** (1978), *Temporary Workers and the Law*, in *ILJ*, p. 84 e ss.

**Ichino P.** (1989), *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.

**Ichino P.** (1987), *Libertà formale e libertà materiale del lavoratore nella qualificazione della prestazione come autonoma o subordinata*, in *RIDL*, II, p. 76 e ss.

*Industrial Relations Law Bulletin* (1995a), *Employment*

**Il lavoro intermittente tramite «agenzia» nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

**Il lavoro intermittente tramite «agenzia» nel Regno Unito**  
Michele Tiraboschi

*status 1: general principles*, Industrial Relations Services, november 1995, n. 533, p. 2 e ss.

Industrial Relations Law Bulletin (1995b), *Employment status 2: specific categories*, Industrial Relations Services, december 1995, n. 534, p. 2 e ss.

**Kahn-Freund O.** (1954), *Legal Framework*, in Flanders A., Clegg H.A., *The System of Industrial Relations in Great Britain — Its History, law and institutions*, Basil Blackwell, Oxford, p. 45 e ss.

**Kahn-Freund O.** (1967), *A Note on Status and Contract in British Labour Law*, in *Mod. Law Rev.*, p. 635 e ss.

**Leighton P.** (1986), *Marginal Workers*, in Lewis R., *Labour Law in Britain*, 1986, Basil Blackwell, Oxford, cap. XVIII, p. 503 e ss.

**Leighton P.** (1984), *Observing Employment Contracts*, in *ILJ*, p. 86 e ss.

**Leighton P.** (1983), *Employment and Self-employment — Some problems of Law and Practice*, in *EG*, maggio 1983, p. 198 e ss.

**Lewison K.** (1989), *The Interpretation of Contracts*, Sweet & Maxwell, London.

**Marini G.** (1995), *Promessa e affidamento nel diritto dei contratti*, Jovene, Napoli.

**Miscione M.** (1994), *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in *LG*, p. 777 e ss.

**Napier B.** (1988/89), *Deregulation, Flexibility and Individual Labour Law in the United Kingdom*, in *IJCL-LIR*, p. 206 e ss.

**Napier B.** (1986), *The Contract of Employment*, in Lewis R., *Labour Law in Britain*, 1986, Basil Blackwell, Oxford, cap. XII, p. 331 e ss.

**Napoli M.** (1993) *I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, in *Quaderni DRI*, Giuffrè, Milano, p. 51.

**Neal A.** (1992a), *Vulnerable Workers in Sweden and Britain*, in Neal A., Victorin A., *Law and the Weaker Party*, vol. V, *The Comparison*, Butterworths, London, p. 69 e ss.

**Neal A.** (1992b), *Atypical Workforms and European Labour Law*, in *RA*, p. 115 e ss.

**Neal A.** (1991), *La dimensione sociale europea e il mercato del lavoro britannico post-thatcheriano*, in questa rivista, n. 2, p. 25 e ss.

**Pitt G.** (1994), *Cases and Materials in Employment Law*, Pitman Publishing, London.

**Pitt G.** (1992), *Employment Law*, Butterworths, London.

**Pizzoferrato A.** (1995), *Gratuità e lavoro subordinato*, in *LD*, p. 427 e ss.

**Rideout R.W.** (1966), *The Contract of Employment*, in *Current Legal Problems*, p. 111 e ss.

**Rodotà S.** (1969), *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano.

**Sacco R.** (1993), *I tipi contrattuali*, in Sacco R., De Nova G., *Il contratto*, in Trattato di diritto civile diretto da Rodolfo Sacco, UTET, Tomo 2, p. 419 e ss.

**Schmidt F., Neal A.** (1984), *Collective Agreements and Collective Bargaining*, in Hepple B., *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XV, *Labour Law*.

**Sigeman T.** (1992), *The Concept of Employee: Some Comparisons between British and Swedish Law*, in Neal A., Victorin A., *Law and the Weaker Party*, vol. V, *The Comparison*, Butterworths, London, p. 51 e ss.

**Streck W.** (1988), *Status e contratto nella teoria delle relazioni industriali*, in *DLRI*, p. 673 e ss.

**Tiraboschi M.** (1995a), *Licenziamento ingiustificato, continuità dell'impiego e categorie protette dei lavoratori: il caso inglese*, in questa rivista, n. 1, p. 171 e ss.

**Tiraboschi M.** (1995b), *Tribunali Industriali e tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori: il caso inglese*, in questa rivista, n. 2, p. 161 e ss.

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

**Tiraboschi M.** (1992a), *Problemi e prospettive in tema di risoluzione e recesso nel contratto collettivo di lavoro*, Collana del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Modena, n. 20.

**Tiraboschi M.** (1992b), *Il lavoro temporaneo in Italia*, in questa rivista, n. 1, p. 83 e ss.

**Treu T.** (1968), *Onerosità e corresponsività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano.

**Upex R.** (1994), *The Law of Termination of Employment*, Sweet & Maxwell, London, IV ed.

*UK Employment Law* (1995), voce *PartTime Employees*, DiscLaw Publishing Ltd, maggio 1995 (<http://www.gold.net/users/bn74/disclaw/parttime.htm>).

**Veneziani B.** (1992a), *General Report*, in Veneziani B. (ed.), *Law, Collective Bargaining and Labour Flexibility in E.C. Countries*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, p. 5 e ss.

**Veneziani B.** (1992b), *Stato e autonomia collettiva - Diritto sindacale italiano e comparato*, Cacucci, Bari.

**Veneziani B.** (1986), *The Evolution of the Contract of Employment*, in Hepple B., *The Making of Labour Law in Europe*, Mansell, London, p. 31 e ss.

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

**Wedderburn of Chalton** (1987), *Labour Law: From Here to Autonomy?*, in *ILJ*, p. 1 e ss.

**Wedderburn of Chalton** (1986), *The Worker and the Law*, Penguin Books, Harmondsworth, III ed.

**Wedderburn of Chalton, Deakin S., McKendrick E.** (1989), *Il diritto del lavoro in Gran Bretagna (1984-1987)*, in *DLRI*, p. 501 e ss.

---

# Il primo contratto dei “lavoratori” dei media

*Alberto Orioli*

Sommario

---

**1.** Premessa. **2.** I contratti di formazione e lavoro. **3.** La retribuzione di reingresso. **4.** Gli effetti di un mercato del lavoro in sofferenza. **5.** Retribuzioni per i nuovi assunti e costo del lavoro. **6.** I rapporti fra sindacato e categoria. **7.** La libertà di stampa come schermo. **8.** Una categoria da ripensare.

---

## **1. Premessa.**

Non è il contratto dei giornalisti, ma l'accordo per i lavoratori di carta stampata, radio e Tv. È caduto uno status e l'intesa per il periodo '95-99 (scadenza al 30 settembre '97 per la parte economica) ne ha preso atto con puntualità. L'adagio “meglio fare i giornalisti che lavorare” fa luogo a nuovi pudori e induce a proponimenti meno gloriosamente strafottenti.

Una certa aura sulla professione reporter che ancora faticava a resistere, è stata spazzata via dall'intesa raggiunta il 16 novembre '95 tra Fnsi e Federazione degli editori.

Il lavoro giornalistico, da sempre mitizzato tra passione civile, spirito di libertà e amore per il mondo, professione romantica per eccellenza, popolata di personaggi “maledetti” e non, coraggiosi e cialtroni, avventurieri e nobili d'animo, generosi e opportunisti fa i conti, per la prima volta nella sua storia, con strumenti contrattuali mutuati dal mondo ben più disciplinato e regolare dei settori manifatturieri. In una rivoluzione culturale shock che porta gli editori ad agitare, per il futuro, lo spauracchio della tecnologia che soppianta l'uomo, della buona rete che rimpiazza il buon reporter, in un futuribile delirio di una comunicazione controllata da pochi centri di potere e gestita da stuoli di mezze maniche della notizia, mansueti digitatori di parole chiave e poco altro. E se non bastasse l'apocalisse tecnologica, è già sufficiente la libellistica, da Honoré de Balzac (“I giornalisti” ed. Abramo 1992) a Vincenzo Zeno Zencovich (“Alcune ragioni per sopprimere la libertà di stampa”, ed. Laterza, 1995), a corrodere fin nel profondo l'essenza di una professione in crisi da oltre un secolo.

---

## **2. I contratti di formazione e lavoro.**

E così la categoria dei Paolo Monelli, dei Vergani, dei Barzini, e, per citare qualche contemporaneo, dei Montanelli o dei Biagi fa i conti, con qualche snobismo, con i contratti di formazione e lavoro per aspiranti giornalisti dai 18 ai 32 anni (della durata di un anno) e si leva la protesta degli ordini professionali preoccupati della compatibilità di questo strumento di accesso — in uso anche tra tornitori e carpentieri — con l'attività di praticantato (che dura 18 mesi e sfocia poi nell'esame di Stato).

Ma, per frenare l'emorragia di occupati, l'intesa accredita, per la categoria, anche le agevolazioni — abbinata alla formazione professionale — per le assunzioni di giovani disoccupati (ex articolo 6 della legge n. 299/1994 convertito in legge 18 luglio 1994 n. 451)

**Il contratto collettivo  
dei lavoratori dei media**  
Alberto Orioli

già contrattate dai calzaturieri. *L'idem* sentire economico, così, coinvolge tomaie e menabò, le suole e che — come si usa dire nel gergo del “nonnismo” di redazione — dovrebbe consumarle per professione (cercando notizie, ovviamente on the road).

L'intesa contrattuale, insomma, prende atto della fine di un'epoca. E piuttosto che tornare all'agiografia della “nobile arte” duole, invece, tornare sul duro terreno che il nuovo contratto ha contribuito a battere e fare un cinico riferimento all'inviato vecchio stile che, qualora oggi si trovasse espulso dal proprio giornale in crisi e volesse rientrare in qualche altro media, dovrebbe accettare un posto di lavoro con la retribuzione del redattore di prima nomina con meno di 30 mesi di anzianità (e, quand'anche venisse assunto in pianta stabile, dovrebbe accettare per altri 12 mesi quel tipo di trattamento economico). Il tutto, ovviamente, fatti salvi i trattamenti di miglior favore che il mercato delle “firme” può comunque garantire.

---

### 3. La retribuzione di reingresso.

---

Il contratto ha introdotto, per la prima volta, il concetto di “retribuzione di reingresso” in base alla quale le aziende, dal primo dicembre '95 possono assumere giornalisti professionisti iscritti, da più di sei mesi, in un apposito elenco di disoccupati. Le condizioni? Contratto a tempo determinato (della durata oscillante tra i 4 e i 12 mesi) e qualifica di redattore con meno di 30 mesi di anzianità.

---

### 4. Gli effetti di un mercato del lavoro in sofferenza.

---

Inutile ricorrere a malinconici amarcord: la categoria soffre, come non mai, di una tensione fortissima sul mercato del lavoro.

Il contratto ne ha preso atto e ha tentato di porre un tampone a una situazione, in certe aree, davvero pesante. I disoccupati oggi sono oltre 1.000 (di questi solo 700 fanno parte delle liste da cui gli editori potrebbero assumere personale con stipendio di “reingresso”): se nel '91 ci sono state 1.200 assunzioni, nel '94 erano scese a 390. I cassintegrati (a carico dell'ente previdenziale della categoria, l'Inpgi) sono stati nel '95 1.068 contro i 257 del '90. Nonostante la lista di iniziative naufragate (basti citare “la Voce”, “l'Informazione”, “la Notte”), l'appello che il lavoro in una redazione di un giornale — o peggio ancora di una Tv — ha verso i giovani è ancora fortissimo. Dunque, legioni di aspiranti giornalisti bussano alle porte delle redazioni ogni anno, con fiducia o rassegnazione.

D'altra parte, aumenta il numero delle testate al centro di ristrutturazioni massicce con l'inevitabile espulsione di personale redazionale.

Lo stato dell'arte, soprattutto per la carta stampata, è tutto qui: un corpo di “in” ad alto costo del lavoro e un crescente numero di “out” che, ovviamente, inducono a deprimere le retribuzioni e le condizioni generali di ingaggio, perché disposti a trovare spazio anche a “prezzi” più bassi.

Quindi, il settore dell'editoria tenta di correre ai ripari. Per troppo tempo, effettivamente, il giornalista ha goduto di uno status calato dall'alto, come si direbbe in certi ambienti, “a prescindere”. La rendita di posizione di chi, per secoli, ha intermediato il bene più prezioso, l'informazione, entra in crisi nel momento in cui le tecnologie insidiano questo privilegio. E a entrare in crisi per prima, alla fine, è quella parte della categoria che ha gestito il bluff di autorevolezze presunte, di millantati poteri d'interdizione sulla vita politica e sociale.

Il contratto, buon ultimo, ha fatto esplodere le vecchie contraddizioni della professione per le quali val la pena di citare una pagina di Gramsci: “Il giornalista sembra aderire ad alcuni tratti del carattere italiano: l'improvvisazione, il ‘talentismo’, la pigrizia fatalistica, il diletterantismo scervellato, la mancanza di disciplina intellettuale, l'irresponsabilità e la slealtà morale e intellettuale”.

Troppo severo, il giornalismo non è certo tutto qui. Però occorre prendere atto, tristemente, che pur restando nelle semplici dinamiche contrattuali, dettate dalle ragioni economiche, l'accordo raggiunto al ministero del Lavoro ha fatto saltare i cardini “sociali” di uno status professionale perché, per la prima volta, sotto la spinta dell'emergenza occupazione, ha potuto far scoprire, là dove esiste, il bluff. E a nulla è servito il rivendicare la libertà di stampa o l'accampare l'autorevolezza, la difesa del prestigio e della dignità di casta. Per la



prima volta le mazzate dell'impellenza economica hanno avuto la meglio sulla "sacertà" di una categoria.

**Il contratto collettivo  
dei lavoratori dei media**  
*Alberto Orioli*

---

#### 5. Retribuzioni per i nuovi assunti e costo del lavoro.

---

La retribuzione iniziale di un praticante — la Fieg parla di 45 milioni annui — si è sempre collocata, comparativamente (anche se i paragoni tra categorie sono sempre un indicatore assai grezzo perché non considerano il periodo di impegno, lo stress effettivo e la produttività) ai livelli di quella di un funzionario di banca con alcuni anni di attività o di un direttivo della pubblica amministrazione. Un praticante, non va dimenticato, è il giornalista neoassunto che sta in redazione per 18 mesi prima di tentare l'esame di Stato per passare allo status di vero e proprio professionista. Si tratta, dunque, di un compenso per un lavoro snervante — che a volte non lascia davvero respiro — di grande soddisfazione, ma comunque sempre allo stadio iniziale.

Fnsi e Fieg hanno preso provvedimenti. Bruscamente, come impone lo stato di salute del settore. E, in un circuito forse un po' troppo corporativo, entrambi hanno scelto di sacrificare nel testo del nuovo contratto le prossime generazioni, per lo più tutelando gli "in". E le dinamiche retributive per chi deve entrare nell'ambiente hanno subito, calcola la Fnsi, almeno un taglio del 20-25%. Alla fine, si è negoziato lo scambio tra decelerazione delle dinamiche salariali all'ingresso e tutela, per quanto possibile, dell'esistente, agendo pesantemente sulla leva dei ritiri anticipati, coperti con ingenti esborsi dell'ente previdenziale di categoria.

Forse è fin troppo facile dire, a posteriori, che il punto di partenza del costo del lavoro giornalistico — che nel complesso incide in media per il 37,8% in modo diretto sui costi complessivi (con l'aggiunta della quota di costo delle collaborazioni esterne inserita negli oneri per "servizi esterni" che incidono per il 39,5%) — è da sempre il vero punto dolente. Che ormai si è mostrato in tutta la sua devastante potenza sui conti economici quando il costo di un altro fattore di produzione, la carta, vitale per i giornali (ahinoi quasi quanto gli stessi redattori!), ha condizionato pesantemente i bilanci aziendali con un aumento del 70% solo nel '95. E non è bastato il calo del 3,7% del costo del lavoro registrato nel '94 (ultimo dato disponibile).

Allora, forzata da agenti esterni, la categoria ha preso atto di una situazione lasciata crescere allo stato brado, tra sottovalutazioni snobistiche o omissioni naif, per correre ai ripari in affanno. Con risultati drammatici per le dinamiche della retribuzione di categoria e anche per l'occupazione. Il problema della differenziazione salariale tra l'inizio carriera e fine carriera non si è mai posto, in realtà, nel corso delle ultime vicende contrattuali; e oggi ben si può dire che se si fosse considerato prima il taglio secco subito oggi dalle buste paga dei neoassunti poteva essere più graduale. La categoria non è stata in grado di prevedere con saggezza le eventuali distorsioni che una performance retributiva così drogata avrebbe portato nel lungo periodo.

---

#### 6. I rapporti fra sindacati e categoria.

---

È chiaro che questa situazione contrattuale induce a una riflessione sul sindacato e sulla categoria. E può anche sfociare in una provocazione; può ancora avere senso parlare di sindacato, di un sindacato culturalmente impostato sul lavoratore dipendente, per una categoria in mutazione come quella dei giornalisti? Non sarebbe meglio adottare stili di comportamento e di negoziazione propri del lavoro autonomo, scommettendo, per il futuro soprattutto sulle forme di lavoro solo libero-professionale? La domanda cade nel vuoto di una categoria in genere assai poco sensibile a un cambiamento strategico di tutele sindacali. Prova ne sia la scelta fatta, sempre in occasione della trattativa contrattuale, sul tema caldissimo dei cosiddetti "service". La categoria — sindacalmente parlando — ha eretto barricate per fare fronte ai tentativi di introdurre forme di lavoro appaltato all'esterno, levando gli scudi in nome dell'autonomia e della libertà di stampa.

Quello dei "service", infatti, è stato uno dei capitoli più controversi dell'intesa raggiunta al ministero del Lavoro. Si tratta di "pezzi" di produzione giornalistica appaltati ad aziende terze che il sindacato ha tenuto a limitare rigorosamente a iniziative aggiuntive e non sostitutive di quanto già svolto all'interno delle redazioni. Il timore, espresso a caldo è stato subito quello del condizionamento tra informazione e pubblicità o promozione editoriale

**Il contratto collettivo  
dei lavoratori dei media**  
Alberto Orioli

nel caso di materiali trattati e gestiti da terzi. Battaglia sacrosanta della Fnsi che, tuttavia, ha cercato di sollevare la questione lasciando il sospetto che, alla fine, fosse soprattutto uno schermo per ottenere garanzie sulle conseguenze per l'occupazione, ancora una volta, degli "in".

La Fnsi ha chiesto e ottenuto che al personale dei "service" venga applicato l'accordo giornalistico, un modo corretto per evitare dumping contrattuali in un ambiente dove certo non mancano casi di aziende e aziendine che occupano giornalisti con contratti impropri. Ma il sindacato dei giornalisti non ha neppure voluto lontanamente cogliere, nei "service", una possibile opportunità di occupazione per gli "out", magari fissando paletti contrattuali per la costituzione di società o di cooperative di disoccupati, sollecitando agevolazioni magari chiedendo all'Inpgi di erogare in un'unica soluzione le indennità di disoccupazione se finalizzate alla costituzione di imprese di questo tipo. O ancora creando luoghi-incubatori per far decollare iniziative di questo tipo.

Usare i "service" per un'impresa editoriale può anche significare, per il futuro, arrivare a una struttura centralizzata di nocciolo duro cui facciano capo referenti esterni utilizzati come consulenti. Su questo il sindacato ha fatto una battaglia di basso profilo tutta centrata su obiettivi di tutela minima senza analizzare possibili vie d'uscita strategiche — nella prospettiva di lungo periodo — per una categoria che, comunque, gli editori hanno in animo di trasformare in un settore di impiegati. Cosa che se non riuscirà agli editori rischia di riuscire alle tecnologie.

Le strutture "satellitari" alle redazioni cui delegare parte del lavoro per rendere il prodotto finale più competitivo nei costi sono anche un modo che consente al giornalista di entrare in una prospettiva di lavoro autonomo. Non un ghetto, una riserva di serie b, ma una zona ancora franca dove i redattori potrebbero dare vita a forme di autoimprenditorialità su cui magari calibrare anche un vero e proprio "prototipo contrattuale". Del resto è noto che il diritto del lavoro ripensa se stesso, disorientato dalla zona grigia in cui le tutele della subordinazione vengono estese all'area dell'autonomia così come certe prerogative culturali del lavoro autonomo sembrano sempre più affini a forme di subordinazione impropria.

---

#### 7. La libertà di stampa come schermo.

---

Troppo spesso durante la vertenza si sono erette barricate in nome della libertà di stampa, valore supremo scomodato per esigenze di "bottega sindacale". In modo così strumentale che, con l'andare del tempo, ha logorato presso l'opinione pubblica lo stesso significato alto di questo presidio della democrazia.

Tant'è che lo stesso Zencovich può permettersi di provocare così: "I giornalisti hanno diritto alla libertà di stampa, quanto un cassiere di una banca sui soldi che maneggia".

E per restare al tema dei "service" la Fnsi più volte ha fatto ricorso al nobile vessillo caro, non v'è dubbio, a chiunque appartenga alla professione. Nonostante i proclami è mancato però il vero presidio deontologico che si traducesse in un potenziamento dei controlli di qualità, della vigilanza etica e della correttezza. Presidi questi che rendono davvero forte la categoria, ne aumentano l'indipendenza e ne rafforzano il potere contrattuale.

La battaglia della Fnsi, alla fine, con tanto di interpretazione autentica del ministro del Lavoro, sarà servita a garantire l'applicazione del contratto giornalistico ai redattori delle società di "service" e a sancire il controllo del direttore responsabile sui materiali prodotti all'esterno. Risultati, in un certo qual modo, tautologici. Non c'è stato nessun riflesso, ad esempio, sul tema della cosiddetta "esclusiva" che oggi obbliga i singoli redattori a produrre materiali per un solo editore: la categoria non ne ha fatto un nuovo obiettivo negoziale anche se i fatti potrebbero indurre a rivedere le vecchie formulazioni.

Quando la categoria tenta la strada della tutela della deontologia è debole (ed è anche per questo che ha perso peso contrattuale). Ad esempio, le varie carte con cui si sono erette le barriere tra pubblicità e informazione non hanno funzionato: sono decine i casi di violazione di quegli schermi (sì di carta) che sindacato ed editori hanno eretto a protezione di un contenuto giornalistico tanto sacro, quanto continuamente violabile. Perfino una magna charta di ben più evidente concretezza come quella sui diritti dei minori viene continuamente stravolta e piegata per esigenze di informazione, di informazione-spettacolo o di solo spettacolo, in una koinè che ha distrutto valori, professionalità e, forse, anche un'intera categoria ormai ridotta a uno stato impiegatizio cui non viene più chiesta elaborazione e creatività.

Non mancano, qua e là, prese di posizione di qualche orgoglioso collega, convinto della

propria passione civile, del senso di vigilanza e del proprio forte potere di “controllo democratico”, esercitato nel supremo diritto tutelato dall’articolo 21 della costituzione. E casi di questo tipo ce ne sono. Ma, nel complesso, la categoria dei giornalisti ha bisogno di essere ripensata, di ricrearsi, di ritrovare ruolo e potere.

**Il contratto collettivo  
dei lavoratori dei media**  
Alberto Orioli

---

#### 8. Una categoria da ripensare.

---

È quasi inutile ricordare le banalità sui nuovi sistemi di comunicazione dove il medium è diventato più che mai il messaggio (si veda Internet) e dove esistono centri di fabbricazione delle notizie, degli “eventi” che i giornali sono costretti — per dovere di cronaca — a seguire contribuendo a fare del giornalista il terminale ultimo di un processo di informazione generato, con consapevolezza, metodo e direi quasi scientificità, altrove. Il recupero del potere della categoria, se ancora possibile, potrebbe passare da due strettoie epocali per il mondo dei giornalisti. La prima — lo abbiamo visto — sarebbe l’abbandono della tutela sindacale da lavoratori subordinati per imboccare la strada solo professionale; la seconda sarebbe lanciare una grande campagna — sindacale prima di tutto — per acquisire, per quanto possibile, parte della proprietà dei gruppi editoriali. Utopia? No, sarebbe una dimostrazione di maturità della categoria incanalarsi su un terreno partecipativo che, finora, ha trovato diffusione solo quando è stato vissuto in chiave difensiva e solidaristica (si vedano le numerose cooperative di giornalisti sorte all’indomani di chiusure di giornali).

Questa della partecipazione, o meglio della co-gestione delle imprese, come unico vero baluardo dell’indipendenza professionale potrebbe essere una delle sfide davvero interessanti per il sindacato di categoria che potrebbe decidere anche di mettere in campo un vero e proprio investitore istituzionale, se solo riuscisse a raddrizzare i conti dell’Inpgi (l’ente previdenziale della categoria) passando da un’azione di risanamento pesante per una categoria che, obiettivamente, ha vissuto di privilegi, anche previdenziali. A questo si potrebbe anche aggiungere il contributo utile che potrebbe garantire anche la previdenza complementare.

Alcuni hanno saggiamente sintetizzato il dilemma cruciale della categoria, quando questa è stata scossa dallo scandalo che ha coinvolto alcuni giornalisti economici accusati di interessi privati in alcune società di Borsa su cui scrivevano articoli: il problema per un giornalista non è tanto l’*avere* una qualche azione di società quotata, quanto piuttosto l’*essere* di fatto azione di chi possiede il gruppo.

Fino a quando non vi sarà chiarezza sulle reali possibilità del giornalista di “autodeterminarsi”, il crinale di ciò che è corretto e ciò che non lo è resta affare della coscienza dei singoli, con i rischi di abbondanti deroghe che, in genere, avvengono quando a presidiare la virtù si resta in solitudine.

Ma lo sforzo di accedere alla proprietà delle aziende editoriali non è mai stato un obiettivo strategico del sindacato dei giornalisti che è sempre apparso concentrato su battaglie congiunturali, per lo più corporative, improntate su rivendicazioni salariali, quando non su obiettivi a slogan di poco verosimile impatto. Come è stato, francamente, in avvio di negoziato contrattuale, l’*avere* alzato il vessillo della settimana composta da quattro giorni di lavoro e tre di riposo come rivendicazione primaria. Non è certo con risposte come queste che si può rintuzzare l’attacco ai giornalisti portato con le sfide brucianti di chi, ad esempio, predica che “la libertà di stampa è troppo importante per essere lasciata solo ai professionisti della vendita di notizie”.

---

# Note sui rinnovi contrattuali nel pubblico impiego

*Mario Ricciardi*

Sommario

---

**1.** Premessa. **2.** Il quadro generale. **3.** Il sistema di relazioni sindacali. **4.** La riforma del rapporto di lavoro. **5.** La dirigenza: dall'accordo quadro ai contratti. **6.** Osservazioni conclusive.

---

## **1. Premessa.**

La stagione dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego è giunta, mentre scriviamo, ad un punto avanzato: nel volgere di poco più di un anno sono stati sottoscritti i principali contratti di comparto, ed è da poco iniziata la stipulazione degli accordi per la dirigenza. Si tratta dei primi contratti rinnovati dopo la recente riforma del pubblico impiego, e dopo l'accordo trilaterale del 23 luglio 1993; essi coincidono, inoltre, con un momento di delicata transizione del sistema politico italiano, e di particolare acutezza della crisi finanziaria dello Stato. La complessità della fase evidenzia l'importanza di questa vicenda negoziale, ma contribuisce anche a spiegare perché una valutazione attendibile non solo dei contratti, ma di tutto questo periodo di complessa trasformazione del pubblico impiego, potrà essere compiuta soltanto quando i materiali che si stanno accumulando si saranno interamente depositati, e sarà possibile valutarne l'impatto complessivo sul funzionamento della pubblica amministrazione del nostro paese.

La — limitata — ambizione di queste note è dunque quella di abbozzare soltanto un primo, molto parziale, "punto" della situazione, partendo dalle più recenti premesse dell'attuale fase delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

---

## **2. Il quadro generale.**

Le premesse ideologico-politico-sindacali della stagione contrattuale sono note, e ciò autorizza a ripercorrerle soltanto per sommi capi.

Intervenuta all'inizio degli anni settanta, sull'onda vincente del boom sindacale, la sindacalizzazione del pubblico impiego non ha prodotto quel balzo in direzione dell'efficienza-efficacia della p.a., che pure dichiarava proporsi: ha però inciso profondamente, per un quarto di secolo, sull'assetto dei rapporti di lavoro. Ha prodotto la loro bilateralizzazione, nel bene e nel male: nel bene, rendendo i lavoratori del pubblico impiego più consapevoli dei loro diritti, e ridimensionando la discrezionalità dell'amministrazione. Nel male, introducendo vincoli e rigidità spesso irrazionali: il baricentro del potere, prima decisamente orientato verso i vertici politico-burocratici, si è spostato bruscamente dalla parte dei sindacati, creando un sistema micro-cogestionale spesso paralizzante, nel quale si sono sommate le tutele tipiche del rapporto di lavoro pubblico e i garantismi importati dal settore privato. Allo stesso tempo, la sindacalizzazione del pubblico impiego non è riuscita ad impedire la prosecuzione, sotto altre forme, dello scambio tra *status quo* (e risorse salarial-

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
*Mario Ricciardi*

clientelari) e fedeltà politica che aveva caratterizzato la fase precedente. Il sindacato non ha modificato tale assetto, vi si è adeguato, rendendolo per certi aspetti più trasparente, ma conferendogli anche, per lungo tempo, una legittimazione di massa.

La crisi di questo equilibrio, manifestatasi sul finire degli anni ottanta, ha avuto due cause principali: la prima, è stata il tramonto del sistema politico che aveva sorretto lo scambio in questione, a seguito del crollo del ceto politico della prima repubblica. La seconda, è stata la fine della politica di spesa pubblica che tale equilibrio politico aveva reso possibile. Il D.Lgs. n. 29/93 è nato in questo crocevia, anche se la sua gestazione è stata abbastanza lunga, complessa e condivisa da consentirgli di tentare di affrontare i problemi del pubblico impiego scavando alle radici, e non solo fermandosi alla superficie.

Gli obiettivi dell'operazione politico-istituzionale sottesa al D.Lgs. n. 29 sono, com'è noto, molteplici. Innanzitutto, è evidente il tentativo di estirpare i fenomeni di macro e micro consociativismo da tempo operanti nel pubblico impiego. Da un lato, infatti, il potere politico esercitava la funzione di negoziatore contrattuale a livello di comparto più per scambiare favori che per tenere efficienza. A livello decentrato, si era consolidata una prassi di deresponsabilizzazione della dirigenza e di esercizio di poteri — di veto, più che d'iniziativa — da parte dei sindacati, tale da determinare una sostanziale paralisi dei processi decisionali. La lotta contro il consociativismo ha, nel D.Lgs. n. 29, due capisaldi: da un lato, la sottrazione della titolarità negoziale diretta al potere politico, e il suo affidamento a un soggetto "tecnico", l'ARAN, sottoposto al controllo-indirizzo del Presidente del Consiglio; dall'altro, il ridimensionamento dei poteri di fatto acquisiti dal sindacato a livello degli enti e degli uffici, e la loro simmetrica restituzione ai dirigenti.

Il secondo obiettivo presente nel D.Lgs. n. 29 è quello di lanciare una vasta "operazione-responsabilità" tra i pubblici dipendenti, con l'intento di transitare da una pubblica amministrazione che vive alla giornata, ripetendo operazioni sempre uguali, a un'amministrazione che lavora per obiettivi innovativi, e che in base al loro raggiungimento valuta e emunera il lavoro del personale. Presupposto indispensabile per il successo dell'operazione è la creazione — di cui è punteggiato il D.Lgs. n. 29 — di un efficace sistema di premi e di sanzioni per incentivare i comportamenti produttivi, e penalizzare pigrizie, inefficienze, assenteismi. Il modello è quello del rapporto di lavoro privato, al quale si tende ad omologare quello pubblico. Corollario di ciò — e chiave di volta della progettata riforma — è la rivitalizzazione della dirigenza, affrontando i nodi cruciali della sua formazione, responsabilizzazione, contiguità/separatezza dal potere politico, e dei suoi poteri sui sottoposti.

Anche dai cenni estremamente sommarî che vi abbiamo dedicato, non sfugge la vastità dell'impresa tentata dal legislatore con il D.Lgs. n. 29. Si tratta, nientedimeno, che di modificare radicalmente, partendo dal versante delle relazioni sindacali, il pachidermico apparato amministrativo modellatosi in quasi un secolo e mezzo di storia, con il contributo di governi, parlamenti, sindacati: un'impresa titanica, sulla realizzabilità della quale — e sulle condizioni, e presupposti di tale realizzabilità, su cui esiste oggi un vasto dibattito — torneremo brevemente in conclusione di queste note.

Il dato forse più interessante, almeno dal punto di vista delle relazioni industriali, è tuttavia il fatto che tale impresa è stata tentata mantenendo un corposo versante consensual-sindacale. Il decreto rinvia infatti, per il completamento e il raggiungimento di molti degli obiettivi di cui si è detto, alla contrattazione collettiva. Oltre che interessante, il dato è in qualche misura sorprendente, poiché era opinione diffusa che proprio la contrattazione, o per meglio dire i suoi eccessi, fosse una delle responsabili delle inefficienze della p.a., e dunque ci si poteva aspettare un ridimensionamento degli spazi negoziali ancora più consistente di quello poi realizzatosi. È ozioso stabilire se la prova d'appello concessa alla contrattazione collettiva (sia pure con vincoli maggiori di prima, e cercando di espungerne gli aspetti collusivi), sia stata determinata da una genuina fiducia nel metodo consensuale, o derivi dalla realistica considerazione dell'impossibilità di azzerare un potere ramificato come quello sindacale. Fatto sta che è alla contrattazione collettiva che la riforma ha demandato il compito di dar corpo alle grandi linee del mutamento annunciato, e a rapporti tutto sommato bilaterali sono state affidate alcune operazioni assai delicate di riforma.

Ciò spiega, dunque, perché a questa prima tornata contrattuale del dopo riforma sia opportuno guardare non solo nell'ottica "tradizionale" del bilancio di una prova di forza tra sindacati e datore di lavoro. Essa merita invece di essere analizzata anche sotto un altro profilo, quello della verifica dei passi (eventualmente) compiuti verso gli obiettivi di riforma della p.a. poc'anzi ricordati.

Vi è poi un secondo antefatto della stagione contrattuale nel pubblico impiego, di cui



bisogna tener conto, ed è l'intesa del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro. Si tratta, com'è noto, di un'intesa trilaterale intervenuta per riformulare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore privato. Tuttavia, l'accordo in questione va posto in relazione con la stagione contrattuale in corso, per almeno tre ragioni. La prima è che nell'accordo di luglio sono state inserite alcune clausole riguardanti appunto la contrattazione nel pubblico impiego: in particolare, nel protocollo sono contenuti due impegni rilevanti della parte pubblica, quello a rinunciare alla prassi delle "leggine" e dei decreti invasivi dell'ambito contrattuale da parte del governo, e quello di dare il via — dopo una lunga pausa — alle trattative per il rinnovo dei contratti.

Una seconda ragione, d'ordine generale, la si può individuare nelle ambizioni globalmente costituenti dell'accordo, che si propone non solo di ridisegnare il sistema delle relazioni sindacali dopo la fine della scala mobile ma, più in generale, di dare sostanza e stabilità alla politica dei redditi nel nostro paese. In quest'ottica, le cosiddette "sessioni di confronto con le parti sociali sulla politica dei redditi" previste ogni anno nei mesi di giugno e settembre, ambiscono a diventare un vero e proprio vertice contrattuale comune sia per le r.i. pubbliche che per quelle private, segnando i confini entro i quali devono agire i titolari d'impresa così come il governo-datore di lavoro.

La terza ragione è d'ordine più immediato: veleggiando verso i lidi della privatizzazione delle relazioni industriali, la contrattazione pubblica degli anni 94-95 ha incrociato il modello negoziale appena creato nel settore privato, assorbendone l'ispirazione e, in qualche caso, gli istituti, a partire dalla proceduralizzazione tipica dei più recenti sviluppi negoziali, ma assimilando anche il sistema della rappresentanza sindacale, le cadenze negoziali, ed altro ancora. Il risultato è che, anche se i due sistemi contrattuali — pubblico e privato — continuano ad essere diversi per molte ragioni, la dinamica contrattuale tende però ad essere, a partire dalla metà degli anni novanta, un meccanismo che pulsa con ritmi tendenzialmente sincronizzati. Oltre che dal punto di vista della sua attitudine ad agevolare la riforma "efficientista" della p.a., la stagione contrattuale in corso può dunque essere osservata e giudicata anche da un altro punto di vista, quello della sua coerenza con la realizzazione della politica dei redditi, e della sua capacità di contribuire alla costruzione di un più razionale assetto delle relazioni industriali nel nostro paese.

---

### 3. Il sistema di relazioni sindacali.

---

Guardando dunque ai recenti accordi di comparto, si può rilevare come l'esistenza di una "cornice" politico-legislativa e contrattuale corposa come quella poc'anzi ricordata si avverta innanzitutto nella relativa omogeneità strutturale degli accordi che, se non sono certamente fatti con la carta carbone, hanno tuttavia una struttura tendenzialmente omogenea, sia per quanto concerne le materie trattate che per quanto riguarda alcuni contenuti. Va detto, peraltro, che tale omogeneità è più spiccata per i contratti dei comparti che presentano tradizionalmente maggiore compattezza organizzativo-professionale, e minori spinte centrifughe per quanto riguarda il personale. Così, mentre gli accordi dei ministeri e, per certi aspetti, degli enti locali, sono snelli e più immediatamente riconducibili alla cornice legislativa, le intese della sanità e in particolar modo della scuola sono non soltanto più corpose e complesse (anche perché devono occuparsi di settori con accentuate diversificazioni professional-sindacali) ma, per certi aspetti, più si rivolgono alla ricerca di soluzioni originali.

Nel complesso, la contrattazione segue due "filoni" tematici principali: a) il "sistema" di relazioni sindacali, vale a dire: soggetti, procedure e materie negoziali (sia per quanto riguarda la contrattazione di comparto che quella decentrata) e struttura dei rapporti para-contrattuali; b) la regolamentazione del rapporto di lavoro. In quest'ambito, gli aspetti in generale più interessanti e/o innovativi riguardano la struttura retributiva, l'orario di lavoro, le norme disciplinari, la mobilità del personale.

Come si è detto, una delle preoccupazioni più evidenti, e per certi aspetti, fondanti, del D.Lgs. n. 29, è stata quella di svincolare le amministrazioni, e soprattutto la dirigenza, da un troppo stretto abbraccio sindacale. L'idea che il ridimensionamento del potere di intervento e di veto largamente acquisito dai sindacati in una serie molto vasta di materie (dall'orario, alla mobilità, all'organizzazione del lavoro) fosse la strada obbligata per responsabilizzare la dirigenza e il personale, e ricondurre il confronto sindacale al suo paradigma più genuino, era da tempo diffusa: lo stesso sindacato, del resto, aveva compiuto, su questo terreno, non solo autocritiche, ma atti concreti, ritirando ad esempio i suoi rappresentanti dai consigli di

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**

*Mario Ricciardi*

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

amministrazione degli Enti previdenziali. L'esigenza di recintare gli spazi del sindacato nella vita quotidiana delle amministrazioni, riestendendo specularmente i poteri della dirigenza amministrativa, viene concretizzata, nei contratti, "tagliando a spicchi", per dir così, la vita sindacale nei luoghi di lavoro, e distinguendo in modo più preciso tra gli ambiti soggetti a vera e propria contrattazione e quelli soggetti a forme di confronto più attenuate, che lasciano liberi, alla fine, i poteri e le responsabilità della dirigenza.

Le tipologie che i contratti identificano come possibili forme del rapporto amministrazione-sindacati sono cinque: oltre alla contrattazione, l'informazione, l'esame, la consultazione, le procedure di conciliazione e mediazione dei conflitti, cui vanno aggiunte forme di partecipazione bilaterale (osservatori), palesemente mutate dai modelli da qualche tempo esistenti nella contrattazione industriale. La distribuzione delle materie tra i vari ambiti di confronto è di poco diversa da contratto a contratto. Nel complesso, è evidente lo sforzo di mantenere la contrattazione entro un recinto di competenze che, pur conferendo alle parti un ruolo di generale sovrintendenza e indirizzo su aspetti essenziali del rapporto di lavoro, non interferiscano troppo con l'area "gestionale" riservata ai dirigenti, salvo informazione/esame (come vedremo tra breve) delle associazioni sindacali. Per questo, le aree tematiche riservate alla contrattazione decentrata sono sostanzialmente due; da un lato, la definizione dei criteri generali per l'attribuzione della parte più "mobile" ed innovativa della retribuzione, quella legata alla produttività collettiva e individuale. Dall'altro, il confronto sui temi, attinenti alla organizzazione del lavoro, più direttamente legati all'evoluzione organizzativa della pubblica amministrazione: riflessi delle innovazioni tecnologiche e organizzative sulla qualità del lavoro e sulla professionalità dei dipendenti, linee di indirizzo generali per l'attività di formazione e aggiornamento professionale, criteri di applicazione delle norme relative alla sicurezza ed igiene ambientale.

Così delimitate le competenze contrattuali, sono poi molto numerose le materie relegate nel limbo dell'informazione (preventiva e/o successiva): più numerose nei contratti, come quello della sanità, in cui più ampia era l'area delle materie sottoposte a contrattazione, meno negli altri. In generale, si può dire che le materie oggetto d'informazione coprono una vasta superficie dell'organizzazione del lavoro a livello decentrato: dall'orario di lavoro, alle dotazioni organiche e carichi di lavoro, alla mobilità, alle sperimentazioni gestionali, e oltre. Per la verità, su alcune di queste tematiche, le più scottanti, i contratti di comparto prevedono che l'informazione non esaurisca il confronto, che può essere proseguito, a richiesta di una delle parti, in sede di esame. L'esame riguarda, in generale, l'articolazione degli orari, dei criteri per la determinazione e distribuzione dei carichi di lavoro, degli organici (nel contratto scuola), le misure per favorire le pari opportunità (nel contratto sanità), la verifica periodica della produttività. È evidente la natura per così dire "anfibia" dell'esame, che, da un lato, costituisce una sorta di informazione più pressante e puntuale, e dall'altro, una forma di contrattazione attenuata dal fatto che, alla fine del confronto, le parti sono libere di esprimere opinioni differenti, dandone conto su apposito verbale. Naturalmente, le posizioni potranno anche essere convergenti: e ciò conferisce all'esame una fisionomia che sfuma nella contrattazione, sia pure con denominazione diversa. Infine, il sistema di relazioni sindacali si completa con l'istituzione di osservatori, di diversa configurazione a seconda dei contratti, ma a composizione paritetica amministrazioni-sindacati, aventi compito di raccogliere dati e fare periodicamente "il punto" sull'andamento delle principali questioni oggetto dei rapporti sindacali a livello decentrato, ma anche su altri temi (nel settore scuola, ad esempio, l'edilizia scolastica).

Come si vede, l'implosione del sistema contrattuale *tous azimuts* preesistente ha determinato il frammentarsi del sistema in una pluralità di sedi di confronto, secondo una fisionomia abbastanza simile a quella ormai prevalente nel settore privato, e, almeno teoricamente, rispettosa dell'autonomia e dei ruoli di amministrazione, dirigenza e sindacato. È tuttavia difficile immaginare a quali esiti potrà condurre questo nuovo "gioco delle parti", e anzi sarà indispensabile monitorare attentamente le tendenze emergenti.

Il sistema fornisce alle parti, almeno potenzialmente, un ricco ventaglio di rapporti, attraverso i quali gestire buone relazioni. Rinviando l'approfondimento del discorso ad alcune considerazioni conclusive, si può ipotizzare che la svolta determinata dai contratti sia destinata ad innescare un processo flessibile e variegato, i cui percorsi varieranno, in parte, a seconda delle caratteristiche dei dirigenti, delle amministrazioni e dei sindacati nelle diverse realtà, in parte (o soprattutto) in relazione alle trasformazioni strutturali che si riuscirà ad inserire nella pubblica amministrazione; la scala dei comportamenti possibili vede, ai due estremi, da un lato la possibilità di comportamenti unilaterali da parte della

dirigenza, potenzialmente forieri di conflitti anche aspri e, dall'altro, l'ipotesi non fantascientifica di una qualche prosecuzione, sotto nuove forme, di comportamenti collusivi. La ricerca del giusto mezzo, vale a dire di un assetto relazionale capace di sfruttare tutte le opportunità potenziali, improntato all'osservanza e al rispetto dei rispettivi ruoli, in una prospettiva di collaborazione orientata al buon funzionamento dell'amministrazione, costituirà il non facile compito delle parti sociali negli anni a venire.

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**

Mario Ricciardi

---

#### 4. La riforma del rapporto di lavoro.

---

Il secondo fronte su cui si è impegnata la stagione contrattuale è stato quello della riforma della disciplina del rapporto di lavoro. Nella definizione di questa parte dei contratti si giocavano almeno tre "sfide". La prima sul terreno dell'equità: riavvicinare il trattamento dei lavoratori pubblici a quello dei lavoratori privati senza annullare in un sol colpo diversificazioni introdotte da generazioni di legislatori e di operatori politici e sindacali. La seconda sul terreno salariale: affrontare le legittime richieste dei pubblici dipendenti, dopo diversi anni di stasi retributiva, senza infrangere i limiti delle compatibilità economiche. La terza sfida — strettamente collegata alle altre — sul terreno dell'efficienza: riuscire cioè a introdurre quei meccanismi premiali (e sanzionatori) la cui assenza è unanimemente ritenuta una delle ragioni di fondo del male oscuro della pubblica amministrazione. Sul primo terreno — quello della omologazione pubblico-privato — diversi passi avanti sono stati compiuti, con la gradualità suggerita dallo stesso D.Lgs. n. 29. In generale, si può dire che negli istituti su cui si è contrattato, si è proceduto a più o meno vasti ridimensionamenti dei "privilegi" precedentemente fruiti rispetto ai privati, anche se in diverse materie le differenze sono ancora abbastanza ampie: ciò a testimoniare non solo la voluta gradualità cui si accennava in precedenza, ma anche le difficoltà reali del negoziato. Per quanto riguarda le ferie, ad esempio, i 32 giorni lavorativi goduti dai pubblici dipendenti continuano a costituire un limite innarrivabile per molti lavoratori dell'industria. Le aspettative per malattia, pur ridimensionate rispetto a prima, restano nettamente al di sopra di quanto previsto dai contratti di altri settori. Anche per quel che concerne le sanzioni disciplinari, la procedura contenuta negli accordi di comparto appare mediamente più lenta e garantista di quella prevista altrove.

Su altre materie, pur toccate dalla contrattazione collettiva, l'innovazione è stata forse meno intensa, o più eterogenea tra i vari comparti. Ciò dipende probabilmente, in parte, dalla complessità di alcuni istituti (orario, classificazione, mobilità), in parte, dal fatto che l'innovazione in questi campi è legata dall'adozione di modelli organizzativo-gestionali su cui non è stata ancor fatta sufficiente chiarezza, e, infine, dalla collocazione di alcune di queste materie in zone limite della contrattazione collettiva.

È il caso dell'articolazione dell'orario di lavoro. In materia, mentre i contratti stipulati per primi (stato, enti locali) contengono indicazioni abbastanza generiche sui criteri cui attenersi (ottimizzazione delle risorse umane, ampliamento della fruibilità dei servizi e delle interrelazioni con altri uffici, ecc.), altri contratti (sanità, e in qualche misura scuola) si soffermano invece a determinare alcune linee guida più precise cui attenersi in sede decentrata, configurando un'intelaiatura che sembra talora ispirarsi, nel metodo, a soluzioni già adottate nel privato. Nella sanità, ad esempio, stabilito che l'orario deve essere funzionale a obiettivi di efficienza e di piena fruibilità dei servizi, il contratto elenca varie, possibili forme di articolazione dell'orario, tra cui quella forse più interessante è la programmazione di calendari di lavoro plurisettemanali e annuali che considerino le 36 ore settimanali come una "media". Nel comparto scuola, l'orario di lavoro degli insegnanti viene definito dal contratto in modo uniforme per quanto riguarda le ore d'insegnamento, mentre per le attività funzionali all'insegnamento in senso stretto, la concreta distribuzione dell'orario è in pratica rinviata alla formulazione del "piano di attività" annualmente predisposto in ciascun istituto. La rassegna delle soluzioni inserite nei vari comparti sembra configurare insomma una diversità di approcci e di soluzioni, che vanno dal temperamento para-negoziale delle peculiari esigenze dell'azienda con quelle dei lavoratori, nella sanità, a soluzioni fondate sull'autonomia professionale della comunità docente, nella scuola, ad un'impostazione apparentemente più rispettosa delle decisioni dei dirigenti caso per caso, con generiche *guidelines* definite a livello di comparto, in altri accordi. Il tema dell'orario appare tuttavia, anche dopo la stipulazione dei contratti, uno dei più delicati e complessi, e uno di quelli di cui più interessante sarà osservare la concreta evoluzione nei rapporti a livello decentrato. Ciò non soltanto a causa delle ricorrenti tentazioni centraliste, ma per l'impor-

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

tanza della determinazione dell'orario in un'amministrazione che si vuole sempre più decisamente orientata verso l'efficienza. Gli esempi provenienti dalla contrattazione nel settore privato rivelano infatti che il tema della flessibilità nell'orario d'impiego del personale è uno strumento essenziale per il miglioramento dei risultati delle imprese, ma sottolinea altresì l'importanza dell'acquisizione del consenso (dei lavoratori e sindacale), per ottenere risultati apprezzabili: nei principali contratti dell'industria la determinazione dell'orario flessibile è affidata ad una gestione prevalentemente (anche se non esclusivamente) bilaterale.

Bisognerà capire se, e come, tale bilateralità si affermerà anche nel pubblico impiego, sfuggendo altresì alla tentazione di nostalgie consociative. Si tratterà di verificare, soprattutto in questo campo, come funzionerà la prassi un poco ambigua e macchinosa (informazione, ed esame) stabilita dagli accordi di comparto, e quale sarà, soprattutto, lo stile gestionale adottato dai dirigenti.

Su altri istituti, la contrattazione di comparto ha invece proceduto al sostanziale rinvio della soluzione dei problemi, come nel caso dell'inquadramento, pur conferendo come viatico ai negoziatori l'indicazione di criteri generali cui attenersi. La prassi di affidare lo studio di nuove forme di classificazione a commissioni *ad hoc* è ben nota alla contrattazione collettiva nel "privato", per fronteggiare le fasi di più rapida trasformazione degli assetti organizzativi. Il ruolo che la contrattazione di comparto affida a tali commissioni è, nel complesso, orientato a verificare la congruenza tra i profili professionali esistenti e le nuove esigenze organizzative. L'aspetto più interessante della normativa che istituisce le commissioni è probabilmente quello contenuto nel contratto degli enti locali; esso non solo prevede, ambiziosamente, che il lavoro delle commissioni tenga presenti non solo i modelli di inquadramento esistenti negli altri settori pubblici e privati, ma anche di quelli europei, ma istituisce una sperimentazione in alcuni enti-pilota, per cercare soluzioni da estendere poi a tutto il sistema. In attesa degli sviluppi del confronto, si può ricordare che analoghe procedure "transitorie" hanno prodotto, nella contrattazione dell'industria, l'evoluzione del sistema di classificazione lungo due direttrici principali. In alcune categorie, si è proceduto ad una revisione del sistema attraverso la sua semplice manutenzione. In altri casi (chimici, bancari), si è proceduto invece ad un sua integrale ristrutturazione, con la creazione di un numero limitato di aree, articolate su diverse posizioni professional-salariali, al cui interno vi è fungibilità tra le mansioni, per cui il lavoratore può essere addetto a tutte le funzioni previste nell'area, indipendentemente dal livello professionale acquisito: un sistema, quest'ultimo, ovviamente più coerente con le esigenze di organizzazione flessibile del lavoro. Un altro tema trattato soltanto nei contratti stipulati dopo la primavera del 1995 (cioè dopo l'emanazione del D.M. 27 febbraio 1995 n. 112 contenente le norme per la disciplina del collocamento in mobilità dei dipendenti pubblici) è quello degli accordi di mobilità. Si tratta delle modalità attraverso cui prevenire le dichiarazioni di eccedenza, favorendo la mobilità volontaria, ovvero, qualora l'eccedenza si sia già verificata, evitare i trasferimenti d'ufficio e la messa in disponibilità. Il contratto della sanità prevede che gli accordi assicurino la mobilità favorendo in pratica il passaggio da enti con esuberi di personale ad enti con disponibilità di posti, su base volontaria, e garantendo la continuità del rapporto di lavoro e della posizione retributiva. Parzialmente diversi sono i criteri definiti nel comparto della scuola, dove la mobilità dovrebbe attuarsi prevalentemente con il trasferimento da posti soppressi su cattedre affini, possibilmente nella stessa scuola, e fissando una corsia preferenziale rispetto ai trasferimenti richiesti per motivi diversi dalla situazione di esubero.

La seconda "sfida" giocatasi in occasione di questi contratti è stata, come ricordavamo all'inizio, sul terreno salariale. Nella maggior parte dei casi, contratti non si rinnovavano da cinque anni, e non si è trattato di cinque anni qualsiasi. A caratterizzarli è stato infatti, da un lato, il dispiegarsi della crisi finanziaria dello stato, ma, d'altro canto, essi sono stati caratterizzati da una continua perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni dovuta in primo luogo all'inflazione, ma anche alla crescita dell'imposizione fiscale determinata dalle varie "manovre" verificatesi dal 1992 in poi, alla fine della scala mobile, alla riduzione delle prestazioni dello stato sociale, con la conseguente crescita dei costi per le famiglie. Naturalmente i fenomeni in questione hanno riguardato non solo il settore pubblico, ma anche quello privato, il quale ha tuttavia potuto giovare non solo del più sollecito rinnovo dei principali contratti — quasi tutti rinnovati nel 1994 —, ma anche della presenza della contrattazione aziendale e individuale che, soprattutto nei mesi della ripresa economica, hanno consentito una, almeno parziale, ripresa della dinamica retributiva. Intervenuti dopo un lustro di stasi, dunque, sui contratti si sono concentrate rilevanti aspettative, peraltro



frustrate dalla scarsità di risorse stanziare dal governo per i rinnovi. Tale sufficienza ha scatenato un diffuso malcontento, anche a causa del fatto che tali modesti incrementi giungono insieme ad una insistente richiesta di maggiore efficienza, di maggiore intensità-qualità del lavoro, e ad un certo indebolimento delle garanzie di inamovibilità/intangibilità del posto di lavoro. Il tradizionale scambio su cui si diceva fosse basato, di fatto, il rapporto di lavoro pubblico (bassa efficienza, accompagnata da sicurezza del posto, basso salario) si sta sempre più evidentemente sbracciando, senza che l'indebolirsi del primo termine di scambio porti ad una effettiva svolta anche per quanto concerne il secondo. L'obiettivo di garantire la difesa dei salari dall'inflazione appare dunque sostanzialmente rinviato, affidato alla seconda *tranche* della contrattazione collettiva del quadriennio, quella prevista per il 1996-97. Va detto, peraltro, che proprio la scarsità delle risorse disponibili, e l'"avarizia" nell'erogare anche quelle già stanziare nel bilancio dello stato, rischia di produrre un mutamento del clima di questa fase delle relazioni sindacali del pubblico impiego, fin qui caratterizzate da molti mugugni, ma da relativamente pochi conflitti. Se infatti la "pazienza" dimostrata dai pubblici dipendenti in occasione del rinnovo dei primi contratti poteva essere in parte giustificata dal livello relativamente contenuto dell'inflazione alla fine del 1994, e dalla promessa di ulteriori aumenti nel secondo biennio, occorre rilevare che, nel momento in cui scriviamo (febbraio 1996), la situazione sembra avviarsi verso un brusco cambiamento, e numerose tensioni sembrano ormai emergere, soprattutto al momento del rinnovo di accordi di categorie tradizionalmente forti come i dirigenti e i medici. Infine, la terza "sfida", quella legata all'introduzione di strumenti (incentivi e sanzioni) capaci di spingere i dipendenti pubblici a tenere comportamenti efficienti (\*).

In realtà, l'introduzione di una struttura retributiva più articolata e flessibile a livello decentrato, non costituisce soltanto il passaggio da una "tecnica" a un'altra, ma racchiude una serie di aspettative — anche simboliche — e di timori molto rilevanti. Da un lato, la fine dell'egualitarismo forzato, l'attesa verso un sistema equo e trasparente dove il merito sia finalmente premiato. Dall'altro, lo scetticismo verso una prassi meritocratica che non è davvero mai esistita nel lavoro pubblico. A ciò si aggiunga la bassa fiducia verso i dirigenti e la loro capacità di gestire il sistema in modo equo ed efficiente, ma anche la difficoltà per i dirigenti stessi a rompere una lunga tradizione consociativa. Infine, l'aspettativa che il sistema introduca effettivi aumenti salariali, ma anche la scarsità di risorse a disposizione. Insomma, le attese intorno alle nuove tecniche retributive sono rilevanti; rilevante è anche il rischio che esse vengano in qualche modo frustrate. La stessa contrattazione collettiva di comparto è in qualche misura lo specchio di queste difficoltà, nella preoccupazione che essa dimostri di attivare finalmente tali meccanismi, evitando però una discrezionalità senza regole che potrebbe affossarli prematuramente. Anche qui, vi è una certa differenza tra i primi accordi, nei quali la disciplina anche di questa materia è abbastanza semplice, e sostanzialmente modulata sulle norma-cornice contenuta del D.Lgs. n. 29, e i contratti delle categorie più complesse e conflittuali, cui si è giunti solo successivamente. Com'è noto, l'art. 49 del D.Lgs. n. 29 demandava sostanzialmente alla contrattazione il compito di determinare i criteri obiettivi d'ordine generale per la corresponsione dei trattamenti economici accessori, la cui attribuzione spetta comunque ai dirigenti. Tale determinazione è stata attuata dai contratti, in parte direttamente, in parte attraverso il rinvio alla contrattazione decentrata. Così, la contrattazione di comparto stabilisce in generale che il fondo per la produttività collettiva dovrebbe essere destinato a promuovere il miglioramento organizzativo attraverso la realizzazione di progetti-obiettivo, che coinvolgano una parte soltanto del personale. La scelta dei dipendenti da inserire nei progetti-obiettivo spetta al dirigente sulla base della collocazione organizzativa e professionale dei dipendenti stessi. La corresponsione dei premi collettivi è erogata in base a "fattori collettivi, attinenti alla qualità e al grado di raggiungimento complessivo degli obiettivi programmati, e su elementi attinenti alla qualità e intensità della partecipazione individuale". Accanto agli incentivi collettivi, vi sono poi quelli individuali, la cui corresponsione è previsto che avvenga su basi ancora più selettive, dovendo arrivare a toccare, al massimo, appena il 15 per cento dell'organico di ciascuna qualifica. Anche qui la contrattazione definisce alcuni criteri di valutazione, che riguardano le capacità individuali, e di partecipazione al lavoro collettivo, del singolo lavoratore. Nel contratto della sanità, il meccanismo di attribuzione del salario di produttività ricalca lo

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**

Mario Ricciardi

(\*) La seconda *tranche* dei contratti, riguardante come previsto la sola parte salariale, si è svolta, per molti comparti, nell'aprile 1996, quando questo articolo era già in bozze. Ad un primo esame gli accordi sembrano aver consentito un certo recupero dell'inflazione progressa, rispettando peraltro i "tetti" programmati per il biennio.



**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

schema appena descritto, ma è più precisa, rispetto agli altri accordi, la definizione degli obiettivi generali ai quali devono puntare i progetti-obiettivo cui l'erogazione delle incentivazioni collettive è legata.

Diversa è invece la vicenda dell'istituto in questione nel settore della scuola. Qui l'introduzione di meccanismi incentivanti simili a quelli introdotti altrove si scontra non solo con le peculiarità dell'organizzazione del lavoro scolastico, ma anche con l'obiettivo difficoltà di coniugare la valutazione dell'apporto collettivo e individuale del personale insegnante con il rispetto del principio costituzionale della libertà d'insegnamento. Ciò ha portato, nel comparto, al sostanziale rinvio del "decollo" dei sistemi di incentivazione ad accordi da stipularsi nel biennio 1996-97, e alla destinazione del trattamento accessorio all'erogazione di indennità da attribuire sostanzialmente al personale direttivo (presidi e direttori amministrativi). Tuttavia, una forma di incentivazione (*lato sensu*) retributiva fa il suo esordio nel contratto anche a partire dal 1995, attraverso una rielaborazione dell'antico meccanismo della progressione d'anzianità. Il personale, direttivo docente e non docente, viene infatti suddiviso in sette posizioni stipendiali, lungo una "carriera" che in condizioni normali viene percorsa ad intervalli di tempo predeterminati. L'accordo prevede tuttavia che il tempo di percorrenza possa essere allungato o abbreviato. Il passaggio alla posizione stipendiale superiore può essere rallentato in caso di avvenimenti (come sanzioni disciplinari, sospensioni dal servizio) che segnino negativamente la carriera. Il percorso può diventare invece più rapido qualora il lavoratore dimostri, attraverso l'acquisizione di titoli accademici, professionali e culturali, ovvero l'accertamento di particolari qualità nell'attività professionale, di meritare un'accelerazione della dinamica retributiva.

Accanto a quello degli incentivi, un altro punto critico della tornata contrattuale è stato quello della messa a punto di un apparato disciplinare in grado di far dimenticare lo stereotipo dell'impunità del pubblico dipendente: stereotipo derivante, per la verità, più che dall'inesistenza di strumenti in grado di sanzionare i comportamenti devianti, dalla loro barocca macchinosità, e dall'assenza di soggetti davvero motivati ad attivarli. Il pubblico dipendente fannullone e impunito dovrebbe aver dunque (almeno teoricamente) i giorni contati, sia perché, una volta affermato il principio della responsabilità del dirigente nel raggiungimento degli obiettivi assegnatigli, è interesse del dirigente stesso, oltreché suo diritto/dovere, non tollerare più la presenza di collaboratori che non collaborano, sia perché le norme disciplinari messe a punto dai contratti sono effettivamente più snelle del modello-tipo delineato dal D.P.R. n. 3/1957.

I contratti enunciano, innanzitutto, una serie di doveri ai quali devono attenersi i dipendenti. L'immagine che ne deriva è quella di un impiegato non necessariamente dotato di virtù eroiche, ma provvisto quanto basta di diligenza, puntualità, riservatezza, correttezza verso l'amministrazione e verso gli utenti. In caso di violazione dei doveri previsti, i contratti (abbastanza omogenei tra loro su questa materia) prevedono una "scala" di sanzioni, dal semplice rimprovero, alla multa, alla sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino a un massimo di dieci giorni, al licenziamento con e senza preavviso. La graduazione delle sanzioni è collegata ad una serie di "indicatori di gravità", che vanno dalla rilevanza degli obblighi violati, al grado di intenzionalità dei comportamenti, alla recidività delle infrazioni. Il procedimento disciplinare, che inizia con la contestazione scritta dell'addebito al dipendente, procede poi a cura dell'ufficio cui ciascuna amministrazione affida la competenza sui processi disciplinari. Il lavoratore ha diritto di essere sentito, anche con l'assistenza di un procuratore, e, entro un lasso di tempo che non può superare complessivamente i quattro mesi, e durante il quale il dipendente o il suo difensore possono accedere a tutti gli atti istruttori, la sanzione viene irrogata o lasciata cadere. I contratti rinviando inoltre all'art. 59 del d.l. 6/1993, che regola l'istituzione e il funzionamento delle procedure di conciliazione consegnate ai collegi arbitrali di disciplina. Tali collegi, a composizione paritetica con presidente "neutrale", riesaminano il caso entro un limite massimo di novanta giorni, e così, sette mesi circa dopo il fatto, la "giustizia" interna all'amministrazione può compiere il suo corso.

---

**5. La dirigenza: dall'accordo quadro ai contratti.**

---

Con l'accordo contenente le "linee guida per i contratti di area dirigenziale" stipulato il 2 giugno 1995, per la prima volta si tenta di delineare in concreto la fisionomia generale di un dirigente pubblico che non assomigli troppo da vicino ad un grigio burocrate: vi è forse fin troppa enfasi, nel delineare, in apertura dell'accordo, l'identikit del dirigente nuovo, la cui

azione "improntata a criteri di trasparenza e imparzialità, si ispira a una cultura del servizio basata sulla centralità delle esigenze del cittadino e ad un'etica del lavoro intesa come aspetto fondante dell'identità professionale".

In pratica, l'accordo quadro delinea le caratteristiche fondamentali del lavoro dirigenziale proponendosi come archetipo al quale deve uniformarsi la contrattazione. In linea generale, il modello che l'accordo propone è quello di un dirigente al quale vengono affidati compiti di cui è direttamente e personalmente responsabile, e il cui lavoro è valutato sulla base dei risultati ottenuti. Così, al dirigente viene attribuito l'incarico, che può essere anche a tempo determinato, e il suo lavoro viene valutato sulla base dei risultati raggiunti. La sua retribuzione è legata, in parte, alla posizione e alle funzioni svolte, e, in parte, al raggiungimento dei risultati. Al raggiungimento di tali obiettivi il dirigente dedica un tempo non soggetto a restrizioni orarie, e una parte consistente del quale deve essere trascorsa in attività di (auto) formazione e aggiornamento professionale. La risoluzione del rapporto avviene con modalità più vicine a quelle dei suoi colleghi dell'industria. Tuttavia l'accordo, pur eliminando la figura tradizionale del dirigente pubblico deresponsabilizzato e ipertutelato nata all'inizio degli anni settanta e rimasta immutata nei due decenni successivi, sembra preoccupato di non lasciarlo indifeso di fronte a un potere politico di cui è nota la propensione a chiedere più fedeltà che efficienza. Per questo l'accordo delinea una rete di garanzie il cui obiettivo evidente è quello di costringere le amministrazioni a esplicitare con chiarezza i criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, nonché dei sistemi di valutazione dei risultati raggiunti dai dirigenti stessi.

L'accordo stabilisce, così, che i criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali debbano non solo essere esplicitati, ma costituiscano oggetto di informazione alle OO.SS., seguita, su richiesta, da incontro. Sempre informazione e incontro sono previsti per quel che concerne i criteri di valutazione. Altre garanzie sono di ordine procedurale; in particolare, il fatto che la valutazione dei risultati conseguiti dal dirigente deve prevedere il contraddittorio (anche con l'assistenza del sindacato), e tener conto "della correlazione tra le risorse umane finanziarie e strumentali assegnate e gli obiettivi da realizzare".

Altra importante tutela è quella prevista con "il ricorso ad appositi collegi arbitrali e a forme di tutela del dirigente nei confronti del recesso discriminatorio".

Lo schema-tipo appena menzionato riemerge con evidenza nell'accordo, di poco successivo, per i dirigenti delle regioni ed enti locali. Il dirigente, secondo l'accordo in questione, è assunto con contratto individuale, assoggettato a periodo di prova di sei mesi, trascorso metà del quale ciascuna delle parti può recedere *ad nutum*, il suo impegno orario è legato in modo flessibile all'adempimento dei compiti assegnatigli. Detti compiti gli vengono attribuiti con il conferimento di un incarico, a termine e revocabile, il cui adempimento è sottoposto al giudizio di un nucleo di valutazione. La retribuzione del dirigente è in parte fissa, in parte collegata al raggiungimento degli obiettivi affidatigli. Il licenziamento avviene con modalità nel complesso simili a quelle previste dal contratto dei dirigenti dell'industria, prevedendo la possibilità di ricorrere ad un collegio arbitrale, e la corresponsione di un'indennità supplementare nei casi di licenziamento ingiustificato.

Se gli aspetti finora ricordati sembrano delineare una figura dirigenziale sostanzialmente corrispondente a quella di un moderno manager, e dunque segnare una netta cesura con il passato, altre norme vanno invece in direzione diversa. Se è vero, infatti, che l'incarico dirigenziale è attribuito a termine, e valutato da organi di controllo "neutrali", è anche vero, però che l'amministrazione ha limitate possibilità di liberarsi del dirigente che si sia rivelato inidoneo. Secondo il contratto, infatti, nei confronti del dirigente che non osserva le direttive e/o ottiene risultati negativi, può essere preso soltanto il provvedimento di assegnarlo a un incarico di valore economico inferiore, oppure "la perdita della retribuzione di posizione e il collocamento in disponibilità per la durata massima di un anno". Per disfarsi di un dirigente incapace, insomma, bisogna proprio che l'abbia fatta grossa: soltanto in caso di "responsabilità particolarmente grave e reiterata" si può ricorrere al licenziamento (in contraddittorio con l'interessato, secondo l'art. 20 del D.Lgs. n. 29).

Altro aspetto in qualche misura discutibile riguarda la struttura della retribuzione. Data l'esigenza di legare strettamente al risultato il lavoro del dirigente, ci si dovrebbe aspettare che la remunerazione del suo lavoro sia prevalentemente, o comunque fortemente, collegata al raggiungimento degli obiettivi assegnatigli. Nel contratto in questione, invece, la struttura del trattamento economico rispecchia un'impostazione abbastanza tradizionale, legata ancora piuttosto all'anzianità e alla posizione occupata, che ai risultati acquisiti. La struttura retributiva è composta infatti, oltre che dello stipendio tabellare, dell'is, della retribuzione

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**

Mario Ricciardi

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

di anzianità, di una retribuzione di posizione d'importo piuttosto elevato e, infine, della retribuzione di risultato. In generale, è probabilmente possibile affermare che, nonostante i progressi indiscutibilmente compiuti, la normativa contrattuale in questione si colloca a metà del guado tra un garantismo in parte giustificabile, in parte decisamente *rétro*, e l'effettiva selezione/responsabilizzazione della dirigenza da tutti (verbalmente) auspicata. A ciò contribuisce anche la costruzione, nella prima parte del contratto, di un'impalcatura di relazioni sindacali riguardante i dirigenti, formulata sostanzialmente in analogia con quella dei dipendenti "comuni", il che non solo contribuisce a non marcare sufficientemente il distacco dei dirigenti dai loro collaboratori, ma costringe altresì i dirigenti stessi a singolari acrobazie, a seconda che agiscano in nome dell'amministrazione (e dunque come "datori") o come controparte di se stessi, in quanto sindacalisti.

**6. Osservazioni conclusive.**

Come abbiamo rilevato, un bilancio dell'esperienza apertasi con il D.Lgs. n. 29, e proseguita con l'attuale stagione dei contratti di comparto sarà compiutamente possibile solo tra qualche tempo, quando la stagione dei contratti nazionali sarà conclusa, e anche la contrattazione decentrata avrà completato il suo primo ciclo.

Fin d'ora, tuttavia, è possibile avanzare alcune osservazioni, limitatamente agli accordi finora stipulati: in particolare si può tentare di rispondere al quesito che ci siamo posti all'inizio, se cioè la stagione contrattuale sia stata "fedele", per dir così, alla politica di riforma in senso efficientista della p.a. voluta ed iniziata dal D.Lgs. n. 29. A tale domanda è necessario dare una risposta articolata. Come abbiamo ricordato all'inizio di queste note, la riforma del pubblico impiego delineata dal D.Lgs. n. 29 può essere considerata il contributo specifico del mondo del lavoro alla riforma della pubblica amministrazione. Ciò rappresenta ad un tempo il suo pregio, ed il suo limite. Il pregio, perché all'origine della legge in questione non c'è soltanto una "trovata" illuminista, ma un processo genetico complesso che ha visto coinvolte forze sociali di grandi dimensioni. Il suo limite, perché, da un lato, partire dal pubblico impiego per riformare l'amministrazione costituisce un approccio parziale, che può stimolare il mutamento delle strutture ma non è in grado di per sé di produrlo, dall'altro perché proprio le modalità della nascita della legge in questione ne fanno uno strumento per dir così "d'innesto" di un processo riformatore, per completare il quale occorre una forte, duratura e concorde volontà di una pluralità di soggetti. La riforma del pubblico impiego delineata dal D.Lgs. n. 29 può insomma costituire un importante punto d'avvio del processo di trasformazione della macchina burocratica, ma non può certamente essere la bacchetta magica per il raggiungimento dell'obiettivo. Ciò prevalentemente per due ragioni: la prima, perché, appunto, il D.Lgs. n. 29 delinea obiettivi, costruisce strumenti, ma lascia poi alla contrattazione (e dunque all'esistenza di un contesto politico-economico-sindacale favorevole) il completamento dell'opera. La seconda perché esso postula implicitamente il contestuale realizzarsi delle riforme istituzional-strutturali capaci di assecondare la riforma del pubblico impiego, e di dargli piena attuazione.

A ben vedere, nessuna delle condizioni appena menzionate si è pienamente realizzata nei mesi scorsi, anche se sarebbe sbagliato ritenere che la situazione sia irrimediabilmente compromessa. Il contesto generale in cui si sono rinnovati i contratti è stato infatti un contesto variegato e difficile, in cui la persistenza di un clima culturalmente ancora favorevole al compimento della riforma "efficientista" della pubblica amministrazione ha dovuto confrontarsi con alcuni fattori di segno opposto. Da un lato, gli anni centrali del decennio novanta non sono stati caratterizzati dalla fine della transizione politico-istituzionale italiana, ma dal suo proseguire e anzi dal suo complicarsi. Gli anni successivi al D.Lgs. n. 29 sono stati contrassegnati infatti da un'instabilità governativa che, se da un lato ha visto salire sul palcoscenico della politica i "tecnici" (anche) della riforma amministrativa, ha tuttavia negato loro la forza politica e la continuità d'azione necessarie per dar corpo alle teorie e ai progetti formulati. D'altro canto, la transizione non poteva non riguardare anche i sindacati: nel pubblico impiego, i primi anni novanta sono stati caratterizzati da un sindacalismo ancora forte, ma frantumato sia dal punto di vista organizzativo che da quello delle politiche. Così, se da un lato si è accresciuta, in alcune confederazioni, la volontà di tagliare i ponti con il passato, procedendo decisamente verso la modernizzazione e la riforma amministrativa, sono ancora ben presenti, anche se talvolta in forme diverse da quelle degli anni ottanta, le spinte settoriali e corporative.

Le difficoltà attinenti al comportamento dei soggetti contrattuali sono state fortemente

accentuate dalle condizioni economico-finanziarie generali nelle quali è avvenuto il rinnovo dei contratti. L'entità e la qualità dei benefici economici erogati da questa tornata di contratti andavano al di là, infatti, di una semplice, tradizionale "questione di soldi". Da un lato, miglioramenti economici di qualche sostanza potevano essere necessari come contropartita, per dir così, dei sacrifici richiesti sul terreno normativo. D'altro canto era indispensabile, per dare un significato concreto alla proiezione verso l'efficienza e la produttività contenuta nei contratti, che essa corrispondesse a significativi incrementi retributivi di natura incentivante. In realtà, finora non è stato così: gli aumenti erogati nei contratti non sono neppure tali, in molti casi, da recuperare la consistente erosione retributiva operata negli ultimi anni dall'inflazione, e ciò sembra aver determinato un ritorno delle tensioni sindacali (anche se limitato, finora, più a un sordo brontolio di fondo che a un'esplicita conflittualità), ma soprattutto l'emergere di ulteriori ragioni di delusione in un "corpo" di impiegati non certo caratterizzato da un surplus di motivazione.

Non bisogna, infine, dimenticare che gli anni novanta, pur essendo caratterizzati da una vivacissima discussione politica e culturale sulle riforme istituzionali, e dal confrontarsi di modelli anche molto diversi tra loro nell'opzione delle diverse forze politiche e dei consiglieri del principe, hanno fatto registrare, almeno fino all'inizio del 1996, un sostanziale immobilismo per quanto concerne la riforma dello stato; accanto a ciò occorre rilevare che lo stesso dibattito sulle riforme istituzionali ha riguardato in prevalenza l'assetto di vertice dello Stato, mentre assai poca attenzione si è prestata all'amministrazione. In ogni caso, l'assetto centralistico dei poteri, nonostante le molte opinioni favorevoli ad un maggiore decentramento, o addirittura al federalismo, è rimasto pressoché invariato, e ciò rende poco credibile la portata "rivoluzionaria" di una riforma del pubblico impiego che può decollare soltanto in sintonia con un accentuato spostamento di poteri, autonomie e risorse, dal centro alla periferia.

Date queste premesse, una provvisoria valutazione della stagione contrattuale, e insieme una parziale risposta alla domanda posta in apertura può essere, approssimativamente, così formulata. I contratti di comparto sono stati abbastanza fedeli agli obiettivi dati, fedeli quanto era possibile attendersi date le ricordate premesse istituzional-economico-sindacali. Nel contesto delineato era insomma difficile aspettarsi qualcosa di molto diverso dal rispetto delle forme, dei tempi e delle compatibilità economiche, accompagnato da un mutamento abbastanza accentuato su alcuni temi, da resistenze al cambiamento in altri, da una tendenza complessiva verso la privatizzazione, temperata da qualcosa di più che una semplice nostalgia garantista. I contratti vanno, dunque, grosso modo nella direzione tracciata dal D.Lgs. n. 29, con scostamenti tutto sommato prevedibili: ma, d'altro canto, essi dimostrano la debolezza di un processo di riforma che avvenga soltanto, o in prevalenza, sul versante del lavoro, con procedure fortemente consensuali senza reali ragioni di scambio, se non la debole minaccia di una "ripresa di unilateralità" da parte di un'autorità politica priva di autorevolezza, e una persistente, ma debole, aspirazione generale verso l'efficienza.

Qui, insomma, si apre un altro versante, sul quale peraltro la discussione è troppo ampia e complessa per potersi soffermare come meriterebbe, quello dei mutamenti politico-istituzionali e strutturali necessari da un lato per far progredire davvero la riforma del pubblico impiego, e d'altro lato per completarne l'opera modificando la struttura dello stato in modo coerente con gli obiettivi che si vogliono perseguire. In quest'ambito il dibattito è, appunto, assai vasto, tanto da essere difficilmente sintetizzabile. Vi sono tuttavia alcuni "punti di caduta" su cui, pur partendo da punti di vista differenti, molte analisi sembrano convergere.

Il primo è quello di una forte redistribuzione decentralizzatrice del potere politico e burocratico, con un contemporaneo deciso riavvicinamento tra tale potere e la fonte della sua legittimazione, i cittadini. Il federalismo (con il suo "nocciolo duro", l'autonomia, impositiva e di spesa, degli enti locali) è, almeno nella sua vulgata, una scelta ormai talmente evocata e apparentemente condivisa da ingenerare il dubbio se non si tratti dell'ennesima pozione miracolosa proposta per risolvere, d'un sol colpo, i problemi italiani. Tuttavia non v'è dubbio che non solo la riforma dell'amministrazione, ma la stessa, più limitata riforma del pubblico impiego appare incompatibile con il permanere dell'accentramento finanziario e contabile, dell'assetto tradizionale dei ministeri, di una dislocazione dei poteri centro-periferia che è il contrario della sussidiarietà. Una seconda direzione verso cui diverse analisi sembrano convergere è quella dell'introduzione di elementi di "mercato" anche all'interno dell'amministrazione, sia attraverso la trasformazione di parti dell'amministrazione stessa in agenzie che non operano più in regime di monopolio, sia generalizzando la

**I rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**

*Mario Ricciardi*

**I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego**

Mario Ricciardi

pratica della valutazione degli utenti sulla qualità dei servizi, e collegando ad essa una parte almeno del giudizio di merito sul lavoro dei dirigenti e degli impiegati. Infine, ampio consenso vi è sulla necessità di operazioni per dir così "complementari" alla privatizzazione del rapporto di lavoro, come l'attuazione di un massiccio e qualificato piano di formazione a tutti i livelli, e l'adozione di moderni metodi di gestione del personale.

Come spesso accade in Italia, tuttavia, sui temi delle riforme, ad un fervido e a tratti accalorato dibattito fatica a seguire un'adeguata concordia sui fini e sui mezzi per perseguirli. Anche per questo, almeno per ora, i verbi "potere" e "dovere" vanno ancora coniugati al condizionale.

**Bibliografia**

**Camuffo A.** (1995), *Organizzazione e nuove risorse umane per la nuova pubblica amministrazione*, in *LD*, 4.

**Cassese S., Franchini G.** (1994), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, il Mulino.

**D'Alberti M.** (a cura di) (1994), *L'alta burocrazia*, Bologna, il Mulino.

**Dente B.** (1995), *In un diverso Stato*, Bologna, il Mulino.

**Meldolesi L.** (1992), *Spendere meglio è possibile*, Bologna, il Mulino.

**Romagnoli U.** (1995), *I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego riformato*, in *LD*, 2.

**Rusciano M., Zoppoli L.** (a cura di) (1995), *Lo spazio negoziale nella disciplina del lavoro pubblico*, Bologna, il Mulino.

**Russo C.** (1995), *I contratti del settore pubblico*, in *LI*, 22 e 23/24.

**Trentin, B.** (1994), *Il coraggio dell'utopia*, Milano, Rizzoli.

**Treu T.** (1995), *I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego*, in *DPL*, p. 653.



---

# Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea

*Roger Blanpain, Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss (\*)*

---

Sommario

1. Premessa. 2. Memorandum esplicativo. 3. Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea.

---

## 1. Premessa.

---

Questa è una proposta di modifica del Trattato dell'Unione europea (Tue), sostenuta da professori europei e da altri esperti di diritto sociale e del lavoro, al fine di introdurre nel Trattato alcuni specifici obiettivi sociali e diritti sociali fondamentali. Il memorandum spiega le ragioni della proposta. La stesura del memorandum e del testo è stata curata dai proff. Roger Blanpain, Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss.

Mentre è in corso la raccolta delle firme a sostegno della proposta, che sarà pubblicata in lingua inglese, si auspica, con la pubblicazione della versione italiana, di favorire un confronto di opinioni all'interno della comunità scientifica e fra i lettori di questa rivista.

---

## 2. Memorandum esplicativo.

---

1) Perché l'Unione europea ha bisogno di specifici obiettivi sociali e di diritti sociali fondamentali. La Conferenza intergovernativa sul Trattato dell'Unione europea (Tue) del 1996 dovrà considerare tre modelli per lo sviluppo del diritto sociale europeo.

Il primo modello è quello dell'Europa *à la carte*, in cui cioè gli stati membri sono liberi di scegliere con attenzione quale politica dell'Unione accettare. Questa è attualmente la situazione del Protocollo sociale di Maastricht e dell'Accordo a 14, dal quale il Regno Unito è stato autorizzato a dissociarsi. Questa impostazione mina l'Ue come ordine costituzionale di stati, ed è discordante con gli obiettivi dell'art. B del Tue, in particolare nell'inciso in cui si dice: "per mantenere integralmente l'*acquis comunitario*". L'esperienza concreta dell'Accordo sociale dimostra che di fatto gli stati membri non possono evitare le conseguenze delle misure adottate sulla base dell'Accordo. Per esempio nonostante l'esclusione del Regno Unito dalla direttiva del Consiglio 94/45/CE sui Consigli aziendali europei, tutte le società che occupano lavoratori del Regno Unito ed hanno istituito Consigli d'azienda, fino ad oggi hanno incluso i lavoratori inglesi nei loro accordi; un numero crescente di società inglesi sta stipulando tali accordi, sebbene non siano giuridicamente obbligate a farlo. *De jure* si riscontra una complessità ed una divisione non necessarie; questo modello è pericoloso e dovrebbe essere ritenuto totalmente inaccettabile.

Il secondo modello è quello dell'Europa a più velocità. Gli stati membri perseguono gli stessi obiettivi sociali, ma alcuni si muovono più velocemente di altri. Questo modello è stato utilizzato nei trattati di annessione per permettere ai nuovi stati membri un più lungo periodo di adattamento. Dovrà certamente essere usato quando l'Unione si allargherà per includere alcuni stati dell'Europa centrale e dell'Est, Cipro e Malta. È una tecnica che è stata usata anche in alcune direttive in materia di lavoro (ad esempio quella sull'orario di lavoro e quella sui giovani) e che potrebbe diventare più comune in futuro.

---

(\*) La traduzione dall'inglese è di Piera Loi.

**Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea**  
Roger Blanpain, Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss

Il terzo modello è quello dell'Europa a geometria variabile. Questo dovrebbe permettere la non partecipazione ad alcune politiche sociali come eccezione limitata, soggetta tuttavia ad alcune regole. Questo modello si differenzia da quello *à la carte* perché tutti gli stati membri accettano gli stessi limiti alla loro sovranità su alcune questioni politiche centrali: c'è un unico quadro istituzionale, lo stesso insieme di obiettivi sociali e il rispetto di certi diritti sociali fondamentali applicabili a tutte le attività dell'Unione.

Il secondo e il terzo modello possono funzionare solo se vi è una chiara definizione di specifici obiettivi sociali e se vi è una dichiarazione di diritti sociali fondamentali. Sia a livello comunitario sia sulla base del principio di sussidiarietà, a livello nazionale o regionale, non si deve permettere l'adozione di misure in materia sociale che violino questi obiettivi e questi diritti fondamentali.

2) Perché la Carta comunitaria è inadeguata.

La Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori (1989) fu adottata come dichiarazione politica di undici stati membri. Vi erano inclusi sia "diritti fondamentali" (ad es. la libertà di movimento, la protezione sociale, il diritto di associazione, la parità di trattamento tra uomo e donna), sia obiettivi o aspirazioni (ad es. il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la formazione professionale, progetti per le persone anziane e handicappate). La Carta fu un'importante pietra miliare e ad essa si dovrebbe attingere come fonte di principi comuni accettati. Vi sono tuttavia delle lampanti omissioni (ad es. la discriminazione razziale è menzionata solo nel Preambolo). Una delle maggiori debolezze consiste nel fatto che si tende a confondere i diritti comuni a tutte le società democratiche europee e le politiche sociali specifiche, volte ad attuare quei diritti, che, per loro natura, sono condizionati dal livello dello sviluppo socio-economico di un paese.

Altri difetti della Carta sono stati recentemente evidenziati in occasione della seduta comune del Parlamento e della Commissione il 23 maggio 1995. La Carta si propone di garantire i diritti sociali fondamentali, senza che vi sia una vera costituzione europea né alcun metodo di ricorso per i singoli cittadini. Essa funziona come una rete di sicurezza efficace, perché certe direttive emanate in attuazione della Carta (ad es. quella sul tempo di lavoro e quella sui giovani) stabiliscono condizioni inferiori a quelle previste nella maggior parte degli stati membri o inferiori rispetto agli standard minimi dell'Ilo o del Consiglio d'Europa (ad es. nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo (1950) e nella Carta sociale europea (1961)). Nel migliore dei casi, la Carta ha rappresentato la base per un Programma d'azione, ma è stata di gran lunga insufficiente per una effettiva protezione dei diritti sociali fondamentali. Noi sosteniamo la critica, già avanzata da altri nei confronti della Carta, in quanto "strumento inadeguato per i tempi presenti".

3) Incorporazione della Carta sociale europea e della Carta comunitaria nel Trattato sull'Unione europea.

Una soluzione già suggerita si sostanzia nell'incorporare un riferimento alla Carta comunitaria ed anche alla Carta sociale europea nel primo titolo del TUE. Tale scelta rifletterebbe il desiderio dei firmatari dell'Accordo sociale di Maastricht di attuare la Carta sociale comunitaria sulla base dell'*acquis communautaire* e sarebbe anche in accordo con l'Atto Unico del 1986, il cui preambolo si riferisce specificamente alla Carta sociale europea come anche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'art F.2 del TUE stabilisce che l'Unione rispetterà i diritti fondamentali come principi generali del diritto comunitario, con esclusivo riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle tradizioni costituzionali degli stati membri.

La nostra proposta vuole rimediare a questo difetto inserendo nell'art F.2 un riferimento specifico alla Carta sociale europea e alla Carta comunitaria, in modo da rendere chiaro che tali testi devono essere interpretati come fonti di diritti fondamentali, con l'efficacia di principi generali del diritto comunitario.

Tuttavia, si deve ricordare che la Corte di giustizia della Ce non ha il potere di sanzionare le violazioni dell'art F.2 (TUE titolo VII, art. L.). Di conseguenza il riferimento nell'attuale articolo F alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è puramente simbolico. È importante che ci sia anche un riferimento alla Carta sociale europea ed alla Carta comunitaria, in modo da fornire un quadro di riferimento, nonché una fonte di principi per le istituzioni comunitarie e gli stati membri, ma fare ciò non fornirà di per sé una base giuridica per il controllo giurisdizionale o per l'applicazione diretta dei diritti fondamentali.

4) Obiettivi sociali e competenza della Ce.

Fin dall'avvio della Ce vi è stato un ricco dibattito circa la necessità di stabilire obiettivi sociali indipendenti. La parte terza, titolo III (politica sociale) del Trattato di Roma (1957) costituiva un compromesso tra chi asseriva che l'armonizzazione dei costi indiretti o sociali sarebbe stato l'inevitabile risultato della instaurazione del Mercato comune, e chi affermava che i paesi (come la Francia) che avevano una dettagliata protezione sociale e del lavoro, sarebbero stati posti in una posizione di svantaggio concorrenziale a meno che non vi fossero stati obiettivi sociali specifici.

Da una parte, l'art 117, circoscritto dall'art. 118, dichiarava che il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro risulteranno "dal funzionamento del Mercato Comune che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali" e inoltre si riferiva al "ravvicinamento delle disposizioni legislative". Dall'altro lato l'art. 119 (parità di retribuzione per uomini e donne) e l'art. 120 (equivalenza dei regimi dei congedi retribuiti) riconoscevano l'esigenza di protezione contro il "dumping" sociale.

Una significativa dottrina (1) che ha analizzato gli effetti sociali del Mercato comune, sostiene le seguenti conclusioni:

- non è possibile armonizzare le politiche sociali in modo da raggiungere una “parità di costi” o “un campo da gioco alla pari”, ma c’è bisogno di una base di diritti sociali fondamentali che dovrebbero garantire standards minimi di protezione sociale e del lavoro;
- una regolamentazione sociale di questo tipo non costituisce un ostacolo all’efficienza economica, ma al contrario è una componente necessaria di uno sviluppo economico sostenuto;
- la crescita economica di per sé non porterà ad un alto livello di occupazione e all’integrazione dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro: sono necessarie anche politiche attive del lavoro.

Queste conclusioni significano che, come ha riconosciuto la Commissione nel Libro bianco sulla politica sociale (2), “la politica sociale dell’Unione non può essere la soluzione di ripiego per lo sviluppo economico o il funzionamento del mercato interno”. Ciò si riflette anche nell’articolo B del Tue che impegna l’Unione a “un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile” e nel modificato articolo 2 del Trattato della Ce che tra gli scopi della Comunità comprende la promozione “di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita”. Inoltre, l’articolo 1 dell’Accordo sulla politica sociale di Maastricht stabilisce tra le altre cose che:

*«La Comunità e gli stati membri hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni».*

Tuttavia, se si va a guardare l’articolo 3 del Trattato della Ce, non c’è menzione specifica di queste politiche nell’attività della Comunità. Al fine di fornire una base giuridica adeguata per il perseguimento di questi obiettivi, è essenziale che essi siano espressamente incorporati nell’articolo 3 del Trattato della Ce.

Inoltre, sebbene esista una base giuridica specifica per le attività della Comunità relative alla parità di retribuzione tra uomini e donne (art. 119) e sia stato utilizzato l’art. 235 per intervenire nel campo delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne, sono sorti alcuni dubbi circa la competenza della Comunità nel combattere altre forme di discriminazione arbitraria. Nel capitolo IV, paragrafo 25, del Libro bianco sulla politica sociale si afferma che la Commissione solleciterà l’adozione di specifici strumenti contro la discriminazione razziale; è necessario inoltre abbattere tutte le barriere che ostacolano la parità di trattamento. Per esempio la Corte di giustizia europea ha riconosciuto fra i principi fondamentali del diritto comunitario il rispetto per il credo religioso (C-30/75, Prais v. Council (1975) ECR 589); la tutela contro la discriminazione basata sulle preferenze sessuali potrebbe essere vista come un aspetto del diritto fondamentale alla vita privata, riconosciuto dalla Corte (C-404/92P, X v. Commission of European Communities (1995) IRLR 320). Inoltre, la Carta comunitaria ed altre fonti hanno incoraggiato l’azione contro la discriminazione basata sull’età o sulla invalidità. Queste attività importanti e legittime devono essere sostenute da una solida base giuridica. Conseguentemente proponiamo che la promozione della parità di opportunità e della parità di trattamento per tutti i soggetti interessati debba essere espressamente inclusa nell’articolo 3.

##### 5) Diritti sociali fondamentali.

L’articolo 117 dovrebbe essere sostituito da un nuovo articolo, che prevede una vera e propria struttura dei diritti sociali fondamentali. L’attuale articolo è basato su una concezione superata dell’armonizzazione delle disposizioni sociali. Ciò di cui si ha bisogno ora è una dichiarazione di valori politici e sociali (*valeurs universalistes*) (3) delle società democratiche europee. Questi valori possono essere espressi in termini di “diritti sociali fondamentali” o di “principi fondamentali” e in questo documento usiamo i concetti di “diritti” fondamentali e di “principi” fondamentali in modo intercambiabile. Sono “fondamentali” nel senso che sono manifesti, chiari e da non sottoporre ad ulteriore valutazione. In questo senso devono essere distinti da quelle particolari politiche economiche e sociali che, per la loro stessa natura, sono determinate dal livello dello sviluppo economico e sociale di uno specifico paese, regione o località. I diritti fondamentali sono globali e permanenti e, come tali, devono essere distinti dagli obiettivi della politica sociale a medio o lungo termine. Si applicano a tutti coloro che si trovino legittimamente all’interno della Comunità e non solo ai “cittadini” o ai “lavoratori”. I diritti fondamentali devono anche distinguersi dai diritti “strumentali” attraverso i quali i primi sono attuati. Mentre i diritti sociali fondamentali devono essere stabiliti per l’intera Comunità, e devono

**Proposta di modifica  
del Trattato  
dell’Unione Europea**  
Roger Blanpain, Bob  
Hepple, Silvana Sciarra  
e Manfred Weiss

##### note

(1) Si vedano tra gli altri W. Sengenberger e D. Campbell (eds.), *Creating Economic Opportunities: the Role of Labour Standards in Industrial Restructuring* (1994); M. Hansenne, *Defending Values, Promoting Change* (Ilo Report of the Director-General); S. Deakin e F. Wilkinson, “Rights vs. Efficiency? The Economic Case for Transnational Labour Standards” I.L.J. (1994), 23; W. Streeck, *Social Institution and Economic Performance* (Sage, London 1992).

(2) *European Social Policy - A way forward for the Union*, COM (92) 333, 27 July 1994, 10.

(3) Come utilizzato da De Witte, *Droit Communautaire et Valeurs Constitutionnelles Nationales*, Droits (1991), p. 90.

**Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea**  
 Roger Blanpain, Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss

essere applicati a tutti i livelli, da tutte le istituzioni e da ogni soggetto interessato, le specifiche politiche sociali e i diritti strumentali che da esse promanano sono espressi al meglio seguendo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 3B del Trattato).

La fonte principale di questi diritti è il moderno *ius commune* europeo, quello che la Corte di giustizia europea chiama "la comune tradizione costituzionale degli Stati Membri" (C- 4/73 Nold [1974] ECR 491). Per potere essere inseriti nel nuovo articolo proposto, i diritti devono essere "evidenti e chiari" ed essere basati su principi già esistenti o su diritti riconosciuti dagli stati membri, sia attraverso la legge che attraverso la consuetudine. Altre fonti a cui fare riferimento sono le Convenzioni dell'Oil e le Raccomandazioni ratificate da tutti o dalla maggior parte degli stati membri, come anche la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la Carta sociale europea, vincolante per tutti gli stati membri della Ce, e la Carta comunitaria, che è stata adottata come dichiarazione da 14 dei 15 stati membri.

#### 6) I diritti specifici.

Il nostro punto di partenza è che il lavoro non è una merce. Questo principio fondamentale è stato alla base dell'attività dell'Oil dal 1919 (si veda l'art. 1 (a) della Dichiarazione di Filadelfia) ed è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia come principio generale del diritto europeo (si veda ad es. C-132/91, Katsikas [1994] IRLR 179, a p. 183).

Vi è, inoltre, il principio generale per cui ciascuno ha il diritto di condurre la propria esistenza nel rispetto della dignità umana (ad es. Costituzione belga art. 23; Legge fondamentale tedesca art. 1; Costituzione greca art. 2; Costituzione italiana art. 2).

Il terzo principio generale è che ciascuno ha diritto ad una adeguata protezione sociale (si veda la Carta sociale europea, Parte I, e la Carta comunitaria, art. 10) Noi riteniamo che questo principio comprenda la malattia, gli infortuni, la disoccupazione ed altri eventi sfortunati, ma anche la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (es. Costituzione spagnola art. 35 (2); Costituzione italiana art. 35 (1)).

Da questi tre principi generali, facciamo discendere l'obbligo delle istituzioni europee e degli stati membri di adottare le misure appropriate, sia generali che specifiche, per garantire i diritti economici e sociali. Come già indicato, le misure precise per fare ciò devono essere determinate nel rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità e devono tenere conto delle obbligazioni reciproche di tutti coloro che sono coinvolti.

La bozza che qui si propone delinea dieci diritti specifici o gruppi di diritti. Questi riuniscono e riassumono i diritti fondamentali che si ritrovano principalmente nella Carta sociale europea (e nei successivi Protocolli ad essa allegati), nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo, nella Carta comunitaria e nella comune tradizione costituzionale degli stati membri. Nell'interpretazione di questi diritti le istituzioni europee e gli stati membri dovrebbero poter fare riferimento alla casistica elaborata dal Comitato degli esperti indipendenti istituito dalla Carta sociale europea, nonché alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Corte di giustizia europea ed alle valutazioni dei comitati di esperti dell'Oil, come anche alla legge, alla consuetudine ed alla giurisprudenza degli stati membri.

La dichiarazione dei diritti proposta non comprende quelli di cui diffusamente si parla in altre parti del Trattato, e più in particolare il diritto alla libertà di movimento di cui agli articoli 48-51 del Trattato, mentre si sofferma sui diritti connessi con il rapporto di lavoro, l'istruzione, la formazione e la protezione sociale. Altri diritti importanti, come quelli relativi all'ambiente, non inteso come ambiente di lavoro, ed il diritto alla casa, non rientrano nell'ambito di questa proposta.

I diritti specifici che si è voluto elencare sono:

1. Il diritto al lavoro ed al sostentamento in una occupazione liberamente scelta;
2. Il diritto all'istruzione permanente, all'orientamento e alla formazione professionale;
3. Il diritto ad un'equa retribuzione, a giuste condizioni di lavoro;
4. Il diritto alla parità di opportunità e parità di trattamento, senza distinzioni di alcun tipo, come di razza, di colore, etniche, di origine nazionale o sociale, di cultura o linguaggio, di religione, di coscienza, di credo, di opinioni politiche, di sesso o di genere, di stato civile, di responsabilità familiari, di orientamento sessuale, di età o di invalidità;
5. Il diritto alla salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro;
6. Il diritto alla protezione dei fanciulli e dei giovani, delle donne in stato di gravidanza e di puerperio, degli anziani;
7. Il diritto alla tutela della salute, alla previdenza sociale, alle cure mediche e sociali e il diritto a beneficiare dei servizi sociali;
8. Il diritto alla tutela della vita privata ai fini dell'assunzione e nel corso del rapporto di lavoro;
9. Il diritto ad associarsi, organizzarsi, stipulare contratti collettivi; il diritto di ricorrere all'azione collettiva nel caso di conflitti di interessi;
10. Il diritto all'informazione, consultazione e partecipazione, in riferimento alle decisioni che coinvolgono gli interessi dei lavoratori.

#### 7) L'attuazione dei diritti sociali fondamentali.

L'inserimento di questi diritti nel Trattato avrà una serie di conseguenze giuridicamente rilevanti. In primo luogo, se il diritto nazionale entrasse in conflitto con quei diritti che la Corte di giustizia

stabilisce siano direttamente efficaci (v. infra), prevarrebbero i diritti del Trattato. Inoltre, i singoli potranno, nelle corti e nei tribunali nazionali, contare sull'applicazione dei diritti direttamente efficaci. In terzo luogo, in conformità con la dottrina dell'effetto indiretto, le corti nazionali e i tribunali saranno obbligati a interpretare il diritto nazionale il più possibile alla luce di questi diritti sociali fondamentali, soggetti solo ai principi della certezza del diritto e della irretroattività.

Stabilire quali tra questi diritti siano direttamente efficaci rimane un compito della Corte di giustizia; essa lo determina in base ai principi emersi per la prima volta nel caso C-26/62, Van Gend and Loos [1963] ECR 1. I criteri così come emergono anche dalla giurisprudenza successiva sono:

- la norma deve essere sufficientemente chiara e precisa per un'applicazione in giudizio;
- deve stabilire un obbligo incondizionato;
- l'attuazione non deve dipendere da misure successivamente adottate dalle istituzioni della Comunità o dagli stati membri.

Se i diritti sono ritenuti direttamente efficaci, essi possono essere invocati sia contro lo stato (verticalmente), sia, in alcuni casi, anche contro persone fisiche o giuridiche (orizzontalmente). Per esempio nel caso 43/75, Defrenne v. SABENA [1976] ECR 455, la Corte stabilì che, poiché l'articolo 119 aveva una natura imperativa, il principio di parità tra uomini e donne si applicava non solo all'azione della pubblica amministrazione ma anche ai rapporti tra individui. Vi è, del resto, ancora incertezza circa il fatto che l'art. 48 sulla libertà di movimento dei lavoratori abbia un effetto sia orizzontale sia verticale.

Non sarebbe appropriato indicare nel nuovo articolo proposto quale dei diritti fondamentali debba avere un'efficacia diretta, sia verticale sia orizzontale o entrambe. Questo è un problema che deve essere risolto dalla giurisprudenza.

#### 8) Controllo del Comitato degli esperti.

Un altro metodo importante di attuazione potrebbe essere la costituzione di un Comitato permanente di esperti, sul modello delle procedure di controllo esperite dal Comitato di esperti indipendenti voluto dal Consiglio d'Europa per la verifica circa l'attuazione della Carta sociale europea. L'appartenenza al Consiglio d'Europa è più ampia di quella della Comunità e di conseguenza non è possibile al momento riunire i due sistemi di supervisione. Noi pensiamo che il Comitato della Ce dovrebbe includere un rappresentante del Consiglio d'Europa e uno dell'Oil, con funzione consultiva, in modo da promuovere una concordanza di interpretazioni circa i diritti sociali fondamentali. Dovranno esserci almeno nove esperti nominati dal Consiglio dei ministri, che decidono a maggioranza qualificata, su nomina degli stati membri, dove necessario in seguito a consultazione con le parti sociali. Gli esperti agiranno come singoli individui e non in rappresentanza degli stati membri. Dovranno essere persone di provata integrità, la cui competenza nelle questioni sociali nazionali ed internazionali sia riconosciuta; non sarà consentito svolgere alcuna funzione incompatibile con le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità.

Il Comitato degli esperti dovrà:

- (a) ricevere ed esaminare rapporti annuali sulla situazione sociale in ciascun paese, e sulla pratica attuazione del nuovo articolo 117 (v. supra). Il rapporto sarà preparato dal Governo, ma le parti sociali avranno il diritto di fare osservazioni;
- (b) verificare da un punto di vista giuridico la conformità del diritto nazionale e della consuetudine, con gli obblighi derivanti dall'art. 117 e redigere un rapporto contenente le proprie conclusioni e raccomandazioni;
- (c) accogliere i ricorsi dei sindacati, delle organizzazioni dei datori di lavoro e delle altre organizzazioni sociali che affermano una violazione da parte degli stati membri dei diritti dichiarati dall'art. 117; dopo avere analizzato i fatti e avere verificato da un punto di vista giuridico se vi sia stata una tale violazione, dovrà redigere un rapporto con le proprie conclusioni e raccomandazioni.

Al fine di attuare le raccomandazioni del Comitato degli esperti indipendenti, la Commissione dovrà consultare le parti sociali secondo le procedure previste negli articoli 3 e 4 dell'Accordo di Maastricht sulla politica sociale. Gli accordi conclusi a livello comunitario potranno essere attuati attraverso una decisione del Consiglio. Se non viene raggiunto alcun accordo, il Consiglio potrà emanare regolamenti o direttive, prendere decisioni o formulare pareri, secondo l'art. 189 del Trattato.

I diritti proposti non sono statici; il loro contenuto cambierà a seconda degli sviluppi economici e sociali. Il Comitato svolgerà, a questo proposito, un ruolo importante, complementare a quello svolto dai Comitati di esperti del Consiglio d'Europa e dell'Oil. Insieme essi saranno utili alle istituzioni comunitarie, alle parti sociali, come anche alle corti e alle altre istituzioni degli stati membri, nonché alla Corte di giustizia, che è l'arbitro finale delle interpretazioni del Trattato.

9) Altre disposizioni del titolo VIII del Trattato della Ce e Accordo sulla politica sociale di Maastricht. La proposta è limitata agli obiettivi dell'Unione e ai diritti sociali fondamentali. Non abbiamo, in questa fase, suggerito modifiche ad altre norme del titolo VIII del Trattato, o dell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht, ma ci siamo limitati alla sostituzione dell'art. 117 del Trattato della Ce. Alcuni emendamenti consequenziali saranno necessari, per esempio l'eliminazione dell'art. 2.6 dell'Accordo sulla politica sociale (che esclude dall'applicazione la retribuzione, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata). Inoltre, alcuni articoli, come l'art. 119, hanno bisogno di

**Proposta di modifica  
del Trattato  
dell'Unione Europea**  
*Roger Blanpain, Bob  
Hepple, Silvana Sciarra  
e Manfred Weiss*



**Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea**  
 Roger Blanpain, Bob Hepple, Silvana Sciarra e Manfred Weiss

essere rivisti, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia. In genere, c'è bisogno di consolidare, in un unico capitolo sociale all'interno del Trattato, tutte le norme in materia sociale del Trattato e dell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht. Tali progetti sono per il momento messi da parte, almeno fino a quando questa proposta di una nuova dichiarazione degli obiettivi sociali e dei diritti sociali fondamentali non sarà stata discussa.

### 3. Proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea.

#### *Titolo I — Disposizioni Comuni — Articolo F.2*

Aggiungere le parole in corsivo: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 Novembre 1950, dalla Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 con i Protocolli annessi e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata a Strasburgo il 9 dicembre 1989, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali di diritto comunitario".

#### *Titolo II — Parte Prima — Principi*

Aggiungere le parole in corsivo: «Ai fini enunciati dall'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente Trattato...

*(u) un contributo alla promozione dell'occupazione, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ad una adeguata protezione sociale, al dialogo tra i datori di lavoro e i lavoratori, allo sviluppo delle risorse umane in vista di un elevato livello di occupazione, alla lotta contro l'esclusione ed alla promozione della parità di opportunità e della parità di trattamento per tutte le persone».*

#### *Titolo VIII — Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù — Capitolo 1: Disposizioni Sociali*

Sostituire l'articolo 117 con il nuovo articolo sui diritti sociali fondamentali: «Articolo 117 (Diritti Sociali Fondamentali). Gli stati membri concordano che il lavoro non è una merce e che ciascun individuo ha il diritto di condurre la propria esistenza nel rispetto della dignità umana e godendo di una adeguata protezione sociale.

*A questi fini, le istituzioni europee e gli stati membri, tenendo conto degli obblighi reciproci dai soggetti interessati, adottano le misure appropriate, sia generali sia specifiche, per garantire i diritti economici e sociali. Si astengono da quelle misure che possono mettere in pericolo la loro realizzazione.*

*Questi diritti comprendono più precisamente:*

1. Il diritto al lavoro ed al sostentamento in una occupazione liberamente scelta;
2. Il diritto all'istruzione permanente, all'orientamento e alla formazione professionale;
3. Il diritto ad un'equa retribuzione, a giuste condizioni di lavoro;
4. Il diritto alla parità di opportunità e parità di trattamento, senza distinzioni di alcun tipo, come di razza, di colore, etniche, di origine nazionale o sociale, di cultura o linguaggio, di religione, di coscienza, di credo, di opinioni politiche, di sesso e di genere, di stato civile, di responsabilità familiari, di orientamento sessuale, di età o di invalidità.
5. Il diritto alla salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro;
6. Il diritto alla protezione dei fanciulli e dei giovani, delle donne in stato di gravidanza e di puerperio, degli anziani;
7. Il diritto alla tutela della salute, alla previdenza sociale, alle cure mediche e sociali e il diritto a beneficiare dei servizi sociali;
8. Il diritto alla tutela della vita privata nel corso del rapporto di lavoro;
9. Il diritto ad associarsi, organizzarsi, stipulare contratti collettivi; il diritto di ricorrere all'azione collettiva nel caso di conflitti di interessi;
10. Il diritto all'informazione, consultazione e partecipazione, in riferimento alle decisioni che coinvolgono gli interessi dei lavoratori».

## Parità di trattamento uomo-donna: in difesa delle azioni positive

1. La legge n. 125/1991 sulle azioni positive in favore delle donne ha costituito un traguardo, per raggiungere il quale sono state spese, specialmente dalle donne, molte energie. Ma ad oltre quattro anni di distanza dall'entrata in vigore, la legge non è riuscita ancora a decollare. Lentezze, ritardi e colpevoli inefficienze denunciati anche nell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione lavoro del Senato, sono all'origine della deludente applicazione della legge. E ora due interventi pesanti, per l'autorità da cui promanano e per i contenuti delle decisioni, rimettono in discussione ambiti e obiettivi legittimi delle azioni positive, ponendo un'ipoteca sul futuro di queste misure.

In ordine di tempo, il primo di questi interventi è quello della Corte Costituzionale, che nella sentenza 6-12 settembre 1995, n. 422, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 81/1993 relative alle modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale, che stabilivano che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 (tre quarti per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti). Con una scelta discutibile sotto il profilo tecnico, ma di significato politico chiaro e forte, la Corte ha fatto discendere dalla invalidazione di queste disposizioni anche l'invalidazione di tutte le disposizioni di legge che prevedevano, "limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso", la cui illegittimità costituzionale la corte ha ritenuto "conseguenziale per la sostanziale identità di contenuti normativi". Il secondo intervento è quello della Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 17 ottobre 1995, C-450/93, *Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen*. La Corte europea ha ritenuto non conforme alla Direttiva 76/207 sulla parità di trattamento tra uomini e donne la legge 20 novembre 1990 del Land di Brema (eguaglianza fra uomini e donne nei pubblici servizi: *Landesgleichstellungsgesetz*), che analogamente a quanto previsto da altri *Länder*, assegna alle donne aventi una qualificazione uguale a quella dei loro concorrenti di sesso maschile un'automatica priorità in caso di assunzione, trasferimento ad altro posto, o promozione, ogniquale volta esse siano sotto-rappresentate, e cioè, quando la percentuale di donne sia inferiore al 50% nei diversi gradi della categoria di personale di cui si tratta.

2. Le questioni decise dalle due Corti sono diverse tra loro, ma le due sentenze hanno molti punti in comune.

La Corte di Giustizia ha stabilito che il sistema di priorità previsto dalla legge del Land di Brema, nella misura in cui mira a realizzare una eguale rappresentazione di uomini e donne in tutti i gradi e livelli di un servizio sostituisce alla *promozione* di eguali opportunità la predisposizione di un *risultato*, e così facendo oltrepassa i limiti entro i quali l'art. 2, paragrafo 4 della Direttiva 76/207 autorizza l'adozione di misure diseguali in favore delle donne. Le misure diseguali sono legittimate — secondo la Corte — solo se sono dirette a promuovere l'eguaglianza di opportunità al fine di eliminare o ridurre le diseguaglianze di fatto che possono esistere nella realtà sociale. Dunque, in una situazione di sotto-rappresentazione delle donne, l'azione positiva può agire "a monte" dello squilibrio, rimuovendo gli ostacoli (socio-culturali) che lo hanno prodotto, ma non può intervenire "a valle", con una misura direttamente correttiva dello squilibrio, quale appunto è la priorità assicurata alle donne a fini di riequilibrio numerico della presenza dei due generi in un determinato servizio. E ciò nonostante si tratti di situazioni in cui lo squilibrio dimostri non solo la persistenza di tali ostacoli ma anche la scarsa incisività di misure esclusivamente promozionali.

Non è diverso l'approccio che ritroviamo nella sentenza 422/1995 della Corte Costituzionale: con la differenza che la sentenza della nostra Corte investe la questione della rappresentanza politica, certamente più controversa ancora di quella affrontata dalla Corte di Lussemburgo.

**In difesa  
delle azioni positive**

Potrebbe trarre in inganno il fatto che la Corte Costituzionale riaffermi la piena legittimità delle azioni positive; la Corte non perde l'occasione per dire, con parole non diverse da quelle usate dalla Corte di Giustizia, che una azione positiva che non si proponga di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, ma attribuisca direttamente quei risultati, "non è affatto coerente con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione" dunque non è giustificabile alla luce del principio di eguaglianza sostanziale.

Ridimensionato così l'obiettivo dell'azione positiva, la Corte riduce drasticamente anche l'ambito entro il quale l'azione positiva può essere utilizzata. L'azione positiva — afferma la Corte — non può incidere direttamente sul contenuto dei diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali. In particolare per il diritto all'elettorato passivo, vale la regola inderogabile dell'assoluta parità sancita dall'art. 51, comma 1, "sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può apparire oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato". Insomma, dice la Corte, qui non si tratta di diseguaglianze materiali, si tratta di diritti individuali fondamentali: se garantiamo a candidati di sesso femminile un terzo (o un quarto) delle candidature, togliamo ad un terzo (o un quarto) di potenziali candidati di sesso maschile il diritto di presentarsi, e perciò li discriminiamo.

L'accesso alla candidatura, garantito dalla legge invalidata in modo che nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 (o ai 3/4), poteva ben essere considerato alla stregua di un presupposto di fatto per l'esercizio del diritto all'elettorato passivo. Ma la Corte considera "candidabilità" ed "eleggibilità" tutt'uno: così la sotto-rappresentazione delle donne nelle assemblee elettive, che trova origine proprio nella sotto-rappresentazione nelle candidature, resta fuori discussione. Del resto il problema della sotto-rappresentazione non si pone neppure, se si ritiene che le assemblee elettive (e, preliminarmente, le liste elettorali) debbano essere fatte di persone neutre, perché necessariamente neutra è la rappresentanza politica. Non sfiora neppure la Corte l'idea che in una società composta almeno per metà di donne un'assemblea elettiva dalla quale le donne sono pressoché assenti possa riflettere in modo distorto le esigenze, i bisogni, le istanze, le preferenze di quella metà del "popolo sovrano" e rifletta invece in modo chiaro e distinto lo stato di una società ancora fortemente inquinata dalla discriminazione.

3. Le affermazioni brevemente riassunte sopra sono dense di implicazioni: le azioni positive legittime sono circoscritte nell'ambito delle politiche promozionali di pari opportunità nei punti di partenza e, ancora nell'ambito della sola rimozione "degli ostacoli materiali o di fatto"; qualunque trattamento preferenziale che operi direttamente il riequilibrio delle (pur evidenti) sproporzioni esistenti nella distribuzione delle risorse tra i due generi risulta delegittimato.

Purché non si tocchino i diritti individuali fondamentali, la parità tra uomini e donne può essere dunque promossa, ma non può essere direttamente ed effettivamente realizzata. La parità è rinviata, si direbbe, a tempi migliori.

Siamo del tutto consapevoli che questa riduttiva lettura degli ambiti e degli obiettivi legittimi delle azioni positive non è affatto "controcorrente"; al contrario, è largamente condivisa, non solo tra i giuristi. Riteniamo tuttavia che affermazioni di tanta importanza non possano essere lasciate cadere come fossero poco più che un incidente nel percorso delle azioni positive.

È indispensabile e urgente riaprire una discussione franca e approfondita, che consenta di sgombrare il campo dai molti equivoci e dalle troppe ambiguità che circondano l'idea e le strategie delle azioni positive. Quello che, comunque, non appare convincente è la netta e drastica separazione tra la promozione di pari opportunità e l'obiettivo finale di tale strategia, vale a dire l'equilibrata rappresentazione di uomini e donne in tutti i settori del mercato del lavoro e in tutti i livelli professionali. Le misure di riequilibrio costituiscono il necessario completamento degli interventi di ristabilimento di pari opportunità nei punti di partenza dei due sessi, anche perché rendono queste ultime davvero utili, lo sforzo compiuto dalle donne di accedere a professioni non tradizionali rischia di rimanere senza sbocchi.

L'esperienza delle azioni positive nel nostro paese si sta affermando in modo lento e faticoso; non possiamo permettere che muoia ingloriosamente, prima ancora di decollare.

Questo documento è stato inviato alle principali riviste di diritto del lavoro e di diritto costituzionale. I nomi che seguono sono quelli delle prime firmatarie; il documento è aperto all'adesione di quanti si riconoscono nei suoi contenuti.

Le adesioni vanno inviate all'ufficio della Consigliera Nazionale di Parità, presso il Ministero del Lavoro, via Salandra n. 18, 00186 Roma tel./fax n. 06/4880071.

**Assanti Cecilia, Ballestrero Maria Vittoria, Barbera Marzia, Bellardi Loralba, Borgogelli Franca, Bortone Roberta, Castelvetti Laura, Chivassa Alba, D'Amico Marilisa, De Cristofaro Maria Luisa, De Felice Lilli, De Simone Gisella, Gianformaggio Letizia, Gottardi Donata, Guaglianone Luciana, Guarriello Fausta, Hoesch Laura, McBritton Monica, Noshi Nyranne, Renga Simonetta, Scarponi Stefania, Sciarra Silvana, Tinti Anna Rita.**

# Abbreviazioni

---

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana
<i>AL</i>	Actualidad laboral
<i>All E.R.</i>	All England Report
<i>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano
<i>AP</i>	Azienda pubblica
<i>AR</i>	Arbeitsrecht
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly
<i>Asap Not</i>	Asap Notizie
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>B&amp;L</i>	Banca e lavoro
<i>Cah Soc Barr Paris</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>Contr</i>	Contrattazione
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DO</i>	Droit ouvrier
<i>D&amp;L</i>	Critica del diritto del lavoro
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare
<i>DG</i>	Diritto di giurisprudenza
<i>DH</i>	Dalloz Hebdomadaire
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLab</i>	Derecho laboral
<i>DocLab</i>	Documentación laboral
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPLoro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit Social
<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review

## Abbreviazioni

---

<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>ICR</i>	Indentrich Cases Reports
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law an Industrial Relations
<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRL</i>	Industrial Relations
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports
<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>I&amp;S</i>	Impresa & Stato
<i>JCP</i>	La semaine juridique
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>L'impresa</i>	L'impresa
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LS</i>	Le società
<i>L&amp;S</i>	Labour and Society
<i>LSSoc</i>	Lavoro e sicurezza sociale
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MO</i>	Mondoperaio
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NLS</i>	Notiziario del lavoro SIP



---

<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale
<i>OJ</i>	Official Journal E.C.
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica ed Economia
<i>PL</i>	Personale e lavoro
<i>PS</i>	Prospettive sindacali
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro
<i>QDLRI</i>	Quaderni di dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QDRI</i>	Quaderni di diritto delle rel. industriali
<i>QIS</i>	Quaderni di industria e sindacato
<i>QL</i>	Quaderni di diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>RCDL</i>	Rivista Critica del diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>SL</i>	Sociologia del Lavoro
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>Tem</i>	Tem
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Tem romani

---

## Notizie sugli autori

---

**Balandi G.G.** è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Ferrara

**Biagi M.** è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Presidente dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - A.I.S.R.I.

**Bruun N.** è professore nell'Università di Helsinki, Finlandia

**De Luca Tamajo R.** è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli

**Fontana G.** è collaboratore dell'Istituto di diritto del lavoro dell'Università di Napoli

**Neal A.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Leicester, Regno Unito di Gran Bretagna

**Perulli P.** è Ricercatore e docente di Sociologia Economica nel Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio, Istituto Universitario di Architettura di Venezia

**Ricciardi M.** è Professore Associato di Relazioni Industriali nell'Università di Bologna

**Runggaldier U.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Vienna, Austria

**Sabel C.F.** è Professore di Scienze Sociali nella Columbia University Law School, New York

**Salsi E.** è Collaboratore della cattedra di Diritto del lavoro dell'Università di Modena

**Spinelli C.** è Dottore di ricerca in Diritto comunitario e comparato del lavoro, Università di Bari

**Suwa Y.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università Hosei di Tokyo, Giappone

**Tinhofer A.** è Assistente presso il Dipartimento di Diritto del lavoro dell'Università di Vienna, Austria

**Tiraboschi M.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena

**Weiss M.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Francoforte, Repubblica Federale Tedesca.

**Zilio Grandi G.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Cagliari

---

### Errata corrige

Il dott. **Ruggero Parrotto**, che ha pubblicato sul n. 1 del 1996 un articolo su *Competitività d'impresa e governo delle dinamiche sociali: la partecipazione negoziata in Telecom Italia*, non è, come erroneamente segnalato, Direttore Generale, ma Responsabile ufficio Studi delle Relazioni Industriali e Amministrazione di Telecom Italia. L'accordo sindacale di cui si parla nell'articolo di R. Parrotto (v. *DRI*, n. 1, 1996, pp. 119-128) non è del 1° agosto 1994, ma del 1° agosto 1995.