

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche  
**Flessibilità e tutele nel rapporto di lavoro**

Diritto internazionale e comparato  
**Salute e sicurezza: il caso australiano**

**L'esperienza francese dei Conseils de Prud'hommes**

Casi di relazioni industriali e gestione delle risorse umane

**Partecipazione diretta:  
il punto di vista delle parti sociali in Europa**  
**La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna**

Rassegne  
**Giurisprudenza:  
lavoro parasubordinato e imposizione contributiva**  
**Legislazione comunitaria:  
la direttiva sulla protezione dei dati personali**  
**Contrattazione collettiva: i contratti di gradualità**

Documenti  
**L'accordo interconfederale per il recepimento  
della direttiva 94/95 CE sui Comitati Aziendali Europei**

# Indice

<hr/>		
Flessibilità e tutele nel rapporto di lavoro		<b>Ricerche</b>
<hr/>		
<b>Rimedi e tutele nel rapporto di lavoro</b> di <i>Luigi Montuschi</i>	pag.3	
<hr/>		
<b>La flessibilità del lavoro e le funzioni delle discipline giuslavoristiche</b> di <i>Laura Castelvetri</i>	pag.9	
<hr/>		
<b>La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali</b> di <i>Carlo Zoli</i>	pag.19	
<hr/>		
Salute e sicurezza		<b>Diritto internazionale e comparato</b>
<hr/>		
<b>I limiti del tripartitismo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: il caso australiano</b> di <i>Russel D. Lansbury, Edward M. Davis, Suzanne Jamieson</i>	pag.29	
<hr/>		
Casi e materiali di diritto internazionale e comparato: i Tribunali del lavoro in Francia		
<hr/>		
<b><i>Servat et conciliat: i Conseils de Prud'hommes</i></b> di <i>Clara Enrico Lucifredi</i>	pag.39	
<hr/>		
Casi e materiali di relazioni industriali e gestione delle risorse umane		<b>Relazioni industriali e gestione delle risorse umane</b>
<hr/>		
<b>Potenzialità e limiti della partecipazione diretta: il punto di vista delle parti sociali in Europa</b> di <i>Ida Regalia</i>	pag.49	
<hr/>		
<b>Profili istituzionali e gestione delle risorse umane: il caso dell'Emilia-Romagna nell'esperienza comparata</b> di <i>Marco Biagi e Michele Tiraboschi</i>	pag.65	
<hr/>		
Osservatorio sulla giurisprudenza italiana		<b>Rassegne: la giurisprudenza italiana</b>
<hr/>		
<b>Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: casi controversi e imposizione contributiva</b> di <i>Donatella Vernizzi</i>	pag.101	
<hr/>		
Osservatorio sulla legislazione italiana e comunitaria		<b>Rassegne: la legislazione comunitaria</b>
<hr/>		
<b>La direttiva sulla protezione dei dati personali: profili giuslavoristici</b> di <i>Alessandro Bellavista</i>	pag.115	1

**Rassegne: la  
contrattazione  
collettiva**

---

Osservatorio sulla contrattazione collettiva

---

**I contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996 n. 608** di *Laura Baldini e Michele Tiraboschi* pag.131

---

**L'Accordo interconfederale del 27 novembre 1996 per il recepimento della Direttiva 94/45 sui CAE** di *Marco Biagi* pag.145

---

Abbreviazioni pag.155

---

Notizie sugli autori pag.159

---

# Rimedi e tutele nel rapporto di lavoro

*Luigi Montuschi (\*)*

---

Sommario

**1.** Tipologia delle tecniche di tutela. **2.** Le tutele c.d. forti e l'inedito ruolo delle pene atipiche. **3.** La tutela reale è una tutela « effettiva »? **4.** Nuovi tipi di danno e la funzione sanzionatoria del risarcimento. **5.** In particolare, il danno alla persona del lavoratore. Le lesioni all'integrità e all'immagine professionale. **6.** La quantificazione del danno: la sottintesa prospettiva penale del risarcimento. **7.** Gli inquietanti risvolti delle nuove tecniche di tutela.

---

## 1. Tipologia delle tecniche di tutela.

---

La questione generale della tutela del lavoratore, in relazione ai danni alla persona, non può prescindere dalla delibazione preliminare dell'incisività delle tecniche predisposte dal legislatore ovvero elaborate dalla giurisprudenza.

Tecniche, la cui funzione dovrebbe essere quella di garantire l'effettiva soddisfazione dei diritti, *in primis* quelli dei quali è titolare il contraente debole, coinvolto con la propria persona nell'esecuzione della prestazione di lavoro.

Nel diritto del lavoro (Di Majo A., 1987, p. 158; Ghera E., 1979, p. 10; Ghera E., 1991, p. 633 e ss.; Vallebona A., 1995, p. 53 e ss.) le tecniche più accreditate svolgono:

- a) una funzione reale, sostitutiva ed invalidante, come nel caso dell'art. 15 St. lav. (nullità dell'atto discriminatorio, con conseguente ripristino della situazione anteriore: soluzione che peraltro non garantisce pienamente la riparazione del pregiudizio, di natura non patrimoniale, sofferto *medio tempore* dal lavoratore discriminato);
- b) una funzione ripristinatoria, rafforzata da coevi effetti sanzionatori e risarcitori (art. 18 St. lav.);
- c) una funzione meramente risarcitoria (tutela c.d. debole), a volte prospettata anche in chiave sanzionatoria, a guisa di pena privata atipica (ove non sia ipotizzabile l'uso di altri mezzi per garantire l'effettiva protezione in via primaria);
- d) una coercizione diretta attraverso l'uso della sanzione penale (pena pubblica), per garantire il rispetto di beni costituzionali che attengono alla persona del lavoratore (si allude, a mo' di esempio, alle lesioni, penalmente sanzionate, descritte negli artt. 2, 4, 5, 6, 8 dello statuto dei lavoratori in riferimento all'art. 38).

---

## 2. Le tutele c.d. forti e l'inedito ruolo delle pene atipiche.

---

È opportuno chiedersi quali siano gli effettivi spazi entro i quali operano le tecniche c.d. forti

---

(\*) Il presente saggio fa parte del volume *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di Koichiro Yamaguchi, a cura di M. Biagi e Y. Suwa, Giuffrè, Milano, 1996.

**Rimedi e tutele  
nel rapporto di lavoro**  
Luigi Montuschi

di tutela (rispetto a quelle deboli), quando si profilano atti di esercizio dei poteri imprenditoriali illeciti e lesivi della sfera dei diritti del prestatore.

Il ripristino della situazione anteriore, quale si presentava prima che fosse perfezionato l'atto illecito o lesivo, dovrebbe costituire l'obiettivo da perseguire nel contesto di un rapporto, come quello di lavoro, nel quale il prestatore è naturalmente esposto al rischio di subire la supremazia giuridica ed economica del creditore della prestazione.

V'è un ambito oggettivo, piuttosto esteso, entro il quale egli è sostanzialmente privo di adeguate protezioni: la compressione esercitata sui diritti della persona non conosce un rimedio appropriato e comunque è esperibile solo quando il prestatore si convince ad intraprendere l'azione in giudizio per conseguire (naturalmente, se è possibile) una tutela di tipo ripristinatorio, più spesso una di secondo grado, meramente risarcitoria.

Un'ampia area, soggetta all'influenza del contraente forte, rimane così scoperta, quasi immune dalle conseguenze civilistiche o dalle tutele (solo astrattamente fruibili).

Del resto, è noto l'orientamento della giurisprudenza che reputa infungibile (e, dunque, non suscettibile di esecuzione specifica) qualsiasi obbligazione o anche « ordine » del giudice (si pensi alla reintegrazione *ex art. 18 St. lav.*), che comporti un'interferenza con l'organizzazione dell'impresa e con l'esercizio dei poteri dell'imprenditore. Così, la tutela (denominata « reale » di cui all'art. 18 novellato) si esaurisce nel ripristino formale del rapporto e nell'obbligazione, questa sì coercibile, di corrispondere al lavoratore la retribuzione sino all'effettiva reintegra.

A tale obbligazione il legislatore ha affidato una modesta funzione sanzionatoria, compulsiva dell'adempimento, che appare più accentuata nel caso del licenziamento del dirigente sindacale. Timida *astreinte*, quest'ultima, che conferma tuttavia, pur se solo a livello di principi, la tendenza a mescolare intenti sanzionatori e scopi di coazione indiretta, rilevanti anche a livello di pena atipica privata.

Con la novella che ha riformato l'art. 18 si sono accentuati gli aspetti sanzionatori-risarcitori, ai quali si accompagna comunque il ripristino *ex tunc* del rapporto. In questa direzione rilevano i seguenti elementi: a) la non deducibilità del c.d. *aliunde perceptum* b) il riconoscimento del diritto del lavoratore di optare a favore di un'indennità che ha sicuramente una funzione sanzionatoria. Anche quest'ultima previsione rafforza la tesi della natura secondaria della tutela apprestata, nell'impossibilità di ottenere la realizzazione piena ed integrale della tutela al più alto livello, quello reale.

---

### 3. La tutela reale è una tutela « effettiva »?

---

Anche quando la giurisprudenza di merito appare incline ad accogliere la soluzione forte e garantista, quella, per intenderci, che dovrebbe assicurare al prestatore di lavoro la soddisfazione del diritto alla professionalità (tutelato dall'art. 2103 c.c.), così disponendosi che il datore debba provvedere a reintegrarlo nelle originarie mansioni, l'ordine rimane scritto sulla carta, sino al punto che lo stesso è temperato (si direbbe completato) dall'espressa facoltà, riconosciuta nella sentenza, di esercitare, in alternativa, lo *ius variandi*, affidando mansioni astrattamente equivalenti.

Sicché la soluzione tutto sommato meno sfavorevole al prestatore si appalesa quella risarcitoria, sul presupposto che il c.d. « demansionamento » ha leso l'immagine professionale e il patrimonio investito nell'esecuzione del rapporto di lavoro.

Salvo poi colmare o compensare il vuoto, che testimonia l'incapacità della norma (e del giudice) di ripristinare la situazione anteriore, così conferendo una piena legittimazione ai diritti della persona, con una marcata inclinazione a colorare in termini sanzionatori quella che dovrebbe essere, viceversa, una pronuncia sul danno e sulla misura dello stesso.

Una non dissimile situazione si profila sul versante dell'art. 28 l. n. 300, quando gli obblighi imposti a seguito dell'ordine del giudice siano infungibili: si aggiunge, in questo caso, solo la coazione indiretta rappresentata dalla previsione di una pena pubblica (Vallebona A., 1995, p. 28).

Parimenti, per quanto attiene l'art. 15 St. lav., la funzione invalidante non va oltre la declaratoria di nullità dell'atto discriminatorio, pur se gravemente lesivo dei diritti della persona del lavoratore: ove alla nullità dell'atto debba seguire anche l'adempimento di un *facere* infungibile (es. l'assunzione, la promozione, l'attribuzione di una nota di qualifica) soccorre, quale unica tutela, quella secondaria, risarcitoria (fatta salva la coazione penale, ove ricorra l'ipotesi del 1° comma, lett. a: cfr. art. 38, 1° comma, St. lav.).

Tutela imperfetta, per equivalente, che lascia intatti i margini di agibilità nei quali si esercita il potere imprenditoriale, pur quando si sia tradotto, a monte, in un atto illecito e/o in un torto rilevante sul piano contrattuale.

**Rimedi e tutele  
nel rapporto di lavoro**  
Luigi Montuschi

---

#### 4. Nuovi tipi di danno e la funzione sanzionatoria del risarcimento.

---

Emblematica, sul terreno lavoristico, è anche l'esperienza applicativa (e contrattuale) che ha interessato l'art. 2087 c.c., norma che impone al datore il rispetto dell'integrità psico-fisica e della personalità morale del prestatore di lavoro.

Per decenni ha dominato incontrastata anche nella contrattazione collettiva la prospettiva « secondaria », meramente risarcitoria (« monetizzazione » del rischio). S'è aggiunta solo di recente (all'esito di un serrato dibattito che ha impegnato la dottrina e la giurisprudenza civilistica) la prospettiva del danno biologico, che nell'ambito del rapporto di lavoro ha trovato un fertile e propizio terreno (Montuschi L., 1994, p. 317; Pedrazzoli M., 1995, p. 270), ricollegandosi ad una responsabilità di tipo contrattuale, rimeditata a seguito di una rilettura dell'art. 2087 c.c. alla luce dell'art. 32 Cost. Così com'è accaduto, specularmente, nell'ambito della responsabilità aquiliana, in relazione alla quale la dottrina e la giurisprudenza (anche costituzionale) hanno proposto una reinterpretazione dell'art. 2043 c.c. in relazione all'art. 32 Cost.

Pur se la prospettiva è affascinante, ha prevalso ancora una volta un'opzione di tipo « secondario », sintomo di una non piena tutela del diritto alla salute sul piano dell'effettività.

Dalla novella prospettiva del « danno biologico » la tutela (sempre di contenuto risarcitorio) s'è allargata ed estesa sino a toccare i profili più diversi della tutela dei diritti della persona del lavoratore (non estranei, peraltro, al contenuto dell'art. 2087 c.c. ).

L'elenco comprende una casistica assai varia:

- a) le molestie sessuali che provocano le dimissioni in tronco della lavoratrice;
- b) la dequalificazione e l'umiliazione inferta alla dignità della persona in conseguenza della forzata inattività imposta al lavoratore (specie se di elevata qualifica: ad es., un dirigente);
- c) la perdita della c.d. capacità di « concorrenza » (è il caso dell'illegittima esclusione di un lavoratore dalla partecipazione ad un concorso privato);
- d) le sindromi psichiche derivanti da delusioni e frustrazioni per il mancato riconoscimento dei propri meriti (fonte del c.d. danno esistenziale).

In queste ultime ipotesi, peraltro, non è sempre chiaro se la premessa maggiore della pronuncia di condanna al risarcimento sia lo svuotamento delle mansioni in sé, cioè l'atto illecito che viola l'art. 2103 c.c. o, viceversa, il danno c.d. ulteriore che può accompagnarsi (ma non necessariamente) a tale atto, di natura più strettamente biologico (*stress*, disagio psichico, ecc.).

Certo è che il riferimento al danno biologico è, in questi casi, poco più che un pretesto: ciò che rileva è la lesione all'immagine professionale, *id est* alla personalità e alla dignità del prestatore, valori protetti costituzionalmente dagli artt. 2 e 3 e non estranei alla protezione apprestata dallo statuto dei lavoratori.

Si coglie così il nesso fra l'art. 2087 c.c. e gli artt. 2, 3 e 41 Cost., pur se occorre rifuggire dalla tentazione delle semplificazioni onde evitare il rischio di operare un'equazione rigida ed automatica fra l'atto illecito e il danno alla persona, specie in relazione agli steccati posti dall'art. 2059 c.c.

In una ormai celebre sentenza (si lamentava una lesione, nella forma della dequalificazione, derivante da « lottizzazione politica »), la Cassazione ha usato queste testuali parole: « un risarcimento vi deve essere, perchè resti tutelata l'esigenza del libero svolgimento dell'attività lavorativa e della salvaguardia della personalità e libertà del lavoratore ».

Se questa conclusione è condivisibile, in linea di principio, si deve convenire sul fatto che il risarcimento non svolge più una funzione di rimedio riparatorio secondario, bensì un ruolo inedito ed impreveduto di pena privata.

---

#### 5. In particolare, il danno alla persona del lavoratore. Le lesioni all'integrità e all'immagine professionale.

---

La rivoluzione consumatasi in questi anni nell'ambito della responsabilità civile è stata esportata in un ambiente, come quello lavoristico, quanto mai sensibile e adatto a recepirne i fermenti innovatori.

**Rimedi e tutele  
nel rapporto di lavoro**  
Luigi Montuschi

L'invito perentorio, quanto autorevole, della Corte costituzionale non può che essere raccolto, quale titolo che giustifica il superamento delle vecchie frontiere: si allude all'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 372 dell'ottobre del 1994 che, nell'ottica di garanzia dell'«effettività della tutela dei diritti fondamentali», riconosce l'esistenza di un «principio di risarcibilità dei danni più generale di quello originariamente tradotto nella regola del codice civile, comprendente non solo i danni patrimoniali, ma pure i danni non patrimoniali, causati dalla lesione di un diritto personale costituzionalmente protetto, quale il diritto alla salute». *Massime* sul terreno del rapporto di lavoro, nel cui ambito la prospettiva della lesione dei diritti della persona è quanto mai essenziale, essendo la persona fisica (intesa quale insieme di diritti e garanzie costituzionali) direttamente implicata nell'esecuzione della prestazione.

L'itinerario tracciato dalla giurisprudenza (anche costituzionale) è quello che passa attraverso l'applicazione analogica dell'art. 2043 c.c.: operazione che non trova, in verità, del tutto concorde la dottrina civilistica.

Per il lavorista, invece, una volta superato lo scoglio della qualificazione del danno (vuoi assumendo della nozione di danno patrimoniale un'eccezione ampia, in uno con la revisione in senso espansivo del concetto di patrimonio; vuoi aderendo ad una concezione più generalizzata della responsabilità civile, che si avvicina a quella condivisa da altri paesi, spec. di *common law*) (Pedrazzoli M., 1995, p. 274), non esistono, in linea di principio, difficoltà a munire di una tutela secondaria diritti che nel rapporto di lavoro non godono di spazi reali di tutela, quanto meno in termini di effettività. Ovvero quegli spazi, se pur esistono, appaiono fortemente compressi e limitati dal concorrente esercizio dei poteri dell'imprenditore, che si manifesta attraverso atti ripetibili o rinnovabili, pur se illeciti (è il caso del c.d. «demansionamento»).

La rilettura in chiave costituzionale delle posizioni soggettive del prestatore di lavoro non rappresenta una novità nella dottrina lavoristica: è l'angolo prospettico del danno alla persona che apre, viceversa, nuovi scenari e ripropone all'interprete problemi di non facile soluzione. Se, infatti, la lesione dell'integrità psico-fisica (art. 2087 c.c.) provoca *ex se* un danno alla persona (che può proiettarsi sulla sua vita di relazione compromettendo la fruizione di utilità sulle quali il prestatore faceva concreto affidamento: ad es. l'esercizio di un'attività sportiva, i viaggi, i rapporti sociali, l'attività sessuale, ecc.), la lesione all'immagine professionale, derivante, ad es., da un licenziamento ingiurioso o da un'emarginazione mortificante i cui esiti siano resi noti al di fuori dell'ambiente lavorativo, può non essere una conseguenza automatica o presunta dell'atto illecito.

In altre parole, nel caso della lesione alla persona in senso fisico e/o psichico non occorre fornire la prova dell'esistenza del danno, essendo la stessa quanto all'*an*, implicita nella materialità empirica della lesione arrecata: un discorso diverso, almeno in linea di principio, può valere nel caso della lesione dei diritti costituzionali del prestatore di lavoro, diritti per i quali non è apprezzabile o verificabile con immediatezza a livello fenomenico una lesione. In questo caso, come ha suggerito una recente dottrina (Pedrazzoli M., 1995, p. 296), occorre accertare se si debba (o meno) fornire la prova relativa all'*an* cioè se la violazione del diritto abbia determinato in concreto perdite o pregiudizi personali, apprezzabili sul piano patrimoniale. Nel caso del danno alla salute, lo stesso può dirsi «presunto» — come insegna la Corte costituzionale — per il fatto stesso che è rilevabile *in rerum natura* una lesione materiale: nel caso della compressione dei diritti della persona, che non si concreta in una lesione fisica, empiricamente apprezzabile, sarebbe necessario fornire la prova relativa dell'*an*, cioè dimostrare la stessa esistenza del danno.

*Distinguo* invero sottile, tutto da verificare, tenuto conto della spiccata propensione della giurisprudenza a presumere che l'atto illecito sia di per sé lesivo e che la prova dell'esistenza del torto renda superflua quella relativa al pregiudizio che dall'atto illecito può derivare.

---

#### 6. La quantificazione del danno: la sottintesa prospettiva penale del risarcimento.

---

Semmai, la questione si pone nel momento in cui si passa alla quantificazione del danno, posto che la Corte costituzionale ha avvertito che l'identificazione del danno «col fatto (illecito) lesivo della salute» non significa che questa prova sia sufficiente ai fini del risarcimento (cfr. sentenza n. 372 del 1994).

È su questo piano (quello della tecnica liquidatoria) che si misurano ed apprezzano i limiti intrinseci connessi all'espansione della tematica del danno risarcibile dall'area della lesione

del diritto alla salute (c.d. danno biologico) verso quella, molto più articolata e speciale, dei diritti della persona, con tutele *massime*, se personalissimi e di contenuto fortemente etico. L'equità del giudice appare l'unica alternativa e la via d'uscita possibile alla misurabilità di un bene di per sé non suscettibile di valutazione patrimoniale. In realtà, non esistono *in rerum natura* criteri ai quali possa commisurarsi il valore economico dei diritti della persona. Senza dire che l'equità è un modello flessibile, non utilizzabile in chiave egualitaria (Montuschi L., 1994, p. 333).

Non solo, ma l'equità attribuisce al giudice un esteso potere creativo che finisce per rifluire e toccare inevitabilmente l'*an*: basti qui ricordare la giurisprudenza in tema di « dequalificazione », che ha assunto quale parametro esterno, non sempre con adeguato rigore e lucidità, la retribuzione *in toto* o per quote (25%, un terzo, due terzi, ecc.).

In realtà, il giudice finisce così per sanzionare, con l'ausilio della tecnica risarcitoria, l'illegittimità di atti d'esercizio del potere imprenditoriale suscettibili di ledere i diritti della persona del lavoratore (professionalità, dignità, immagine, ecc.), con l'illusione di riparare danni non misurabili con i comuni metri correnti: a ben vedere, è una riproposizione, aggiornata e riveduta, della vecchia fattispecie del licenziamento « ingiurioso » (Tullini P., 1994, p. 562).

È superfluo aggiungere che il carattere esclusivo della tecnica liquidatoria, consistente nella valutazione equitativa del giudice, conferma non tanto la difficoltà di fornire la prova (che è, in realtà, una impossibilità), quanto il fatto che il danno che si intende risarcire è di natura non patrimoniale.

Questa prospettiva, per certi aspetti nuova, non comporta il riconoscimento di un generale diritto del prestatore all'esecuzione dell'obbligazione, che è e rimane incoercibile con i mezzi ordinari, come accade ogni qual volta sia in primo piano un *facere* infungibile.

Il rifiuto del datore di ricevere la prestazione, esattamente come accade nel caso dell'art. 18 St. lav., è già sanzionato con l'obbligo della corresponsione della retribuzione, che è l'unica conseguenza sanzionatoria realmente coercibile.

È, perciò, necessario che il rifiuto generi una lesione aggiuntiva e, per certi versi autonoma, al bagaglio professionale del lavoratore, nel senso di determinare l'obsolescenza delle conoscenze tecniche e delle esperienze maturate, che costituiscono, nel loro insieme, il bene protetto e tutelato dall'art. 2103 c.c.

---

#### 7. Gli inquietanti risvolti delle nuove tecniche di tutela.

---

Ovviamente, se la giurisprudenza che « patrimonializza » i diritti della persona costituisce la conferma di una speciale attenzione alla rilevanza, nell'ambito del contratto di lavoro, di questi diritti, la stessa giurisprudenza conferma il persistere delle tradizionali debolezze sul piano dell'effettività e dell'integrale tutela.

L'estensione dell'area dei diritti risarcibili fino a toccare e coinvolgere quelli della persona è, sotto questo profilo (che appare il classico rovescio della medaglia), il segno della sostanziale incapacità dell'ordinamento di rendere effettive e coercibili le posizioni soggettive (quelle più alte, che mai dovrebbero essere toccate).

Anche in questi casi soccorre l'uso della tecnica risarcitoria, si direbbe in chiave di pena privata, ribadendo la Cassazione l'assunto secondo cui, nell'ipotesi di violazioni di prerogative di valore costituzionale, deve operare una presunzione assoluta di danno. Degrada così al rango secondario una tutela che dovrebbe essere primaria: anche la dignità è oggetto, alla fine, di una monetizzazione. Mentre, per altro verso, il profilo costituito dall'estensione delle tutele pone in ulteriore ed irreversibile crisi non solo il rapporto fra danni patrimoniali (e non), ma la compattezza, già peraltro incrinata, dell'attuale sistema di responsabilità civile.

---

#### Bibliografia

**Di Majo A.** (1987), *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano.

**Ghera E.** (1979), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Atti del VI convegno di Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.

**Ghera E.** (1991), *Le tecniche di tutela: Statuto dei lavoratori e innovazioni legislative*, in *DLRI*, p. 633 e ss.

**Montuschi L.** (1994), *Problemi del danno alla persona nel rapporto di lavoro*, in *RIDL*, I, p. 317 e ss.



**Rimedi e tutele  
nel rapporto di lavoro**  
Luigi Montuschi

**Pedrazzoli M.** (1995), *Lesioni di beni della persona e risarcibilità del danno nei rapporti di lavoro*, in *DLRI*, p. 269 e ss., nonché in *Danno biologico e oltre*, Torino, Giappichelli, 1995, a cura dello stesso A.

**Tullini P.** (1994), *Del licenziamento ingiurioso, del danno biologico e di altro*, in *RIDL*, II, p. 562 e ss.

**Vallebona A.** (1995), *Tutele giurisdizionali e autotutela individuale del lavoratore*, Cedam, Padova.

# La flessibilità del lavoro e le funzioni delle discipline giuslavoristiche

*Laura Castelvetri (\*)*

Sommario

**1.** Il primato degli “italianisti” giapponesi. **2.** La flessibilità e i principi del diritto del lavoro. **3.** Inderogabilità delle tutele, disoccupazione, flessibilità: un chiarimento preliminare e necessario. **4.** A proposito della controvertibile esistenza di un principio generale di inderogabilità delle “tutele”. **5.** Razionalizzare, più che flessibilizzare, come obiettivo del diritto del lavoro.

## 1. Il primato degli “italianisti” giapponesi.

La nostra letteratura giuslavoristica e di relazioni industriali mostra un interesse così sistematico per ciò che riguarda il Giappone, la sua cultura, i suoi valori e, soprattutto, le vicende e le caratteristiche del suo sistema produttivo, da precluderne ogni ragionevole possibilità di documentazione: va riconosciuto, peraltro, che si tratta di una curiosità intellettuale nata a rimorchio di impulsi ambivalenti, in bilico tra l’ammirazione e il sospetto per i successi economici di quel Paese (Dore, 1990, Id., 1991, p. 15), e comunque tardiva (vedi però, Treu, 1974 e 1975) rispetto al precoce interesse degli studiosi nipponici verso i sistemi occidentali e alla loro altrettanto precoce e perseverante opera di “evangelizzazione” nei nostri confronti (Kobayashi, 1991, p. 55).

Il primato dei giuslavoristi giapponesi è testimoniato da soggiorni di studio e da ricerche risalenti a periodi nei quali il confronto tra il nostro e il loro quadro legislativo poteva apparire, a noi, di scarsa utilità, per la siderale lontananza dei rispettivi valori, modelli e tradizioni sindacali (Yamaguchi, 1991, p. 49). Ora, invece, nella crisi di identità dell’Europa di fine millennio, i vantaggi dello studio reciproco vengono riconosciuti non solo dalla cultura occidentale in genere, ma da quella italiana in particolare: le incognite economiche relativamente omogenee in tutti i Paesi industrializzati hanno infatti accorciato le distanze, rendendo la comparazione delle pur diverse realtà un presupposto indispensabile non solo sul piano culturale, ma per molti aspetti adeguato all’esigenza di una tendenziale uniformità dei contesti legislativi o alla progettazione di specifiche soluzioni disciplinari. Il confronto, insomma, ci offre una sollecitazione in più per riflettere sulle funzioni del diritto del lavoro, che possono essere diverse a seconda degli ordinamenti e modificarsi nel tempo, anche per l’influenza e l’attrattiva esercitata dalle esperienze altrui, storiche e recenti.

Per questo ora sappiamo apprezzare pienamente la consuetudine con gli studiosi nipponici — costruita su solidi rapporti di interscambio accademico e personale — che ci ha reso familiare un protocollo scientifico con cui dialogare in piena consapevolezza di quelle

note

(\*) Il presente saggio fa parte del volume *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di Koichiro Yamaguchi, a cura di M. Biagi e Y. Suwa, Giuffrè, Milano, 1996.

**Le funzioni del diritto del lavoro**  
 Laura Castelvetti

profonde differenze di sistema che segnano il confine ad una trasposizione meccanica dei modelli (1).

## 2. La flessibilità e i principi del diritto del lavoro.

Tema familiare alla saggistica giapponese e, soprattutto, alla nostra letteratura *sul* Giappone è quello della “flessibilità”, divenuta ormai una parola d’ordine polisignificante in cui si riassume il groviglio di questioni suscitate dalle permanenti trasformazioni dei contesti economico-produttivi, dalle strategie imprenditoriali o sindacali di risposta e dalle loro eventuali ripercussioni giuridiche e di politica legislativa.

Essa implica un concetto di dinamismo che la nostra dottrina raccoglie sempre più spesso per mettere in discussione sia la rigidità del sistema normativo italiano sul lavoro subordinato, sia l’assetto di poteri e contropoteri interagenti nella gestione dell’attività imprenditoriale. Questo avviene anche perché l’inserimento nell’Unione Europea impone un ampliamento di prospettive in funzione di obiettivi coordinati a fronteggiare un passaggio critico per tutti i Paesi membri, cosicché il giurista è indotto a immaginare e proporre soluzioni che vanno al di là dello stretto dato legislativo e della sua interpretazione tecnica (Rodriguez-Pinero, 1995, p. 40).

Pur con diversità di approcci e proposte, dunque, il dibattito scientifico ed economico registra una comune preoccupazione per l’emergenza occupazionale, che è di tale gravità e specificità nel nostro Paese (Treu, 1995, p. 7 e note), da sollecitare addirittura un ripensamento del tradizionale punto di vista giuslavoristico.

Le imprese — si ripete nei nostri convegni (2) — hanno esigenze nuove che sembrano collidere con la funzione ritenuta “storica” della nostra materia, quella “di fondare un ordinamento di norme inderogabili a tutela dei singoli lavoratori e delle loro organizzazioni”: l’attuale diritto del lavoro, per conseguenza, andrebbe assumendo gradualmente funzioni diverse, facendosi “strumento per la predisposizione di una disciplina del rapporto di lavoro ispirata ad una maggiore flessibilità in vista di una organizzazione dei fattori produttivi” più consona a tali nuove caratteristiche delle imprese (Deodato, Mannacio, 1992, p. 1; Giugni, 1994, p. 545; Romagnoli, 1995, p. 3; Balandi, 1995, p. 9 e ss.; De Simone, 1995, p. 17 e ss.; rappresenta emblematicamente i disagi ideologico-culturali del giuslavorista di oggi, Romagnoli, 1994, p. 545 e ss.).

Tutte considerazioni che si propongono di ragionare sul *se* e sul *come* rendere possibile alle aziende un più largo ricorso a rapporti di lavoro atipici, nonché a criteri organizzativi e gestionali meno rigidamente vincolati dal rispetto della legislazione c.d. protettiva del lavoratore.

L’esigenza di attenuarne i rigori viene alimentata anche con l’apporto di argomenti tratti dall’analisi economica del diritto, che indaga l’utilità di interventi di legge in contrasto con le pure e semplici regole di mercato (così Rodriguez-Pinero, cit., p. 39, citando Posner): in questa prospettiva l’istanza correttiva della predetta funzione di tutela generalizzata della

### note

(1) La rivista *Diritto delle relazioni industriali* è uno dei molti esempi di questa circolazione di idee e modelli: basti citare, sul tema della Qualità Totale, la ricerca pubblicata sui nn. 1993/2, 1994/1 e 2; fin dalla sua nascita, peraltro, la rivista ha registrato una intensa collaborazione di giuristi nipponici e di studi ispirati al sistema giapponese: quanto ai primi, v. Iwamura, 1995; Shinya Ouchi, 1993; Araki, 1994; Sugeno, Suwa, 1995; Suwa, 1996; per i secondi, v., L. Spagnuolo Vigorita, 1993; Biagi, 1993; Tiraboschi, 1993 e 1995. Sul versante degli studi sociologici ed economici, riassumono esemplarmente l’interesse culturale per l’esperienza giapponese di una parte del nostro mondo sindacale, Diamanti e Gurisatti, 1991, nonché l’intera prima parte del fascicolo n. 66/1991 della rivista *Il Progetto*. Una bibliografia molto esauriente in Bonazzi, 1993.

(2) Così nel convegno del Centro “Domenico Napoletano”, *Il diritto del lavoro tra flessibilità e tutela. Le trasformazioni nel settore terziario*, Milano, 18-19 ottobre 1991. Preoccupazioni rivolte al tema del conflitto tra *insiders/outsidere* nella Tavola rotonda “A chi serve il diritto del lavoro oggi?”, Milano, 5 dicembre 1994. Documenta l’interesse convegnistico alla flessibilità/rigidità delle discipline lavoristiche nel corso del 1995, l’elenco in *RIDL*, 1996, III, pp. 37-71. Segnalo, per il 1996, il Convegno promosso dalla Fondazione Malagugini e dalla Camera del Lavoro di Milano, del 29 marzo 1996, sulla disciplina del mercato del lavoro; *Flessibilità del lavoro: contratti formazione lavoro e stages*, Milano, 8 maggio 1996 relatore Mario Napoli; *Evoluzione del diritto del lavoro e vita economica*, Roma 8 maggio 1996, relatori Magrini, Pessi, Sandulli, Vallebona; *I contratti a termine*, 16 maggio 1996, Camera di Commercio di Milano, relatori Roccella e Di Ruocco; la presentazione del volume *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un testo unico*, a cura di G. Ghezzi, Venezia, 15 maggio 1996; *Costo del lavoro e solidarietà sociale*, Roma-Cassino, 17-18 maggio 1996, relatori, Prosperetti, Pieters, Geroldi, Malipietri, Ghera.

forza lavoro (A. Ichino e P. Ichino, 1994, p. 459 e ss.) si basa sulla constatazione dei suoi effetti perversi, i quali producono non solo inique disparità di protezione a vantaggio dei soli occupati, ma una inedita e sempre più insanabile debolezza per gli esclusi, che, a causa dei vincoli di legge, del loro costo e delle inefficienze del collocamento pubblico, rischiano di non entrare o rientrare nel mercato del lavoro, malgrado l'espressa garanzia costituzionale, in tal senso, nei confronti di tutti i cittadini (v. P. Ichino, 1994, p. 355 e la replica di Fabbri, 1994, p. 360 e ss. Vedi, però, Minervini, 1958, p. 624 e ss. sull'art. 4 Cost. a confutazione dell'opinione di Natoli, 1955, p. 94 e ss.).

Queste ineccepibili riflessioni sulle funzioni del diritto del lavoro, sulle loro conseguenze economiche e sulla eventuale persistenza della loro giustificazione costituzionale partono dal presupposto che esista una regola generale della materia — l'inderogabilità *in pejus* — riconducibile ad un concetto di 'ordine pubblico sociale', essenziale e immanente a tutta la normativa (A. Ichino, P. Ichino, cit., pp. 461 e 468) (3) in conflitto con ogni prospettiva di flessibilizzazione.

La rappresentazione unificante della nostra realtà legislativa sintetizzata da questo assunto, per quanto utile all'approccio interdisciplinare, non consente però una distinzione analitica dei materiali normativi che si suppone concorrano alla formazione, al completamento e all'autosufficienza del significato di tale regola. Nella sua estrema sintesi, tipica di ogni concettualizzazione, essa prescinde, oltre al resto, dalla fonte, legale o collettiva, della regola stessa, nonché dalle molteplici giustificazioni — sul piano storico e politico — che ne hanno reso possibile, in certi casi, la traduzione positiva nel processo di formazione dell'ordinamento lavoristico (v. gli Autori citati in Castelvetti, 1994b, nota 1, p. 4 e in particolare Mengoni, 1991, p. 3 e ss. — e bibliografia ivi richiamata — nonché Pintore, 1990, p. 290 e ss.). Questi assunti così generalizzanti sono di norma condivisi dalla dottrina, che per lo più riconosce tuttora alla nostra materia quei caratteri o principi che si dicono tipici della sua originaria *ratio* storico-politica; più che espressamente ribaditi, essi vengono presupposti e non appaiono pertanto bisognosi di precisazioni o riserve. Così avviene, ad esempio, per l'asserita natura costantemente o prevalentemente "protettiva" del diritto del lavoro, nonché per la sua tradizionale vocazione a tutelare *tutti* gli appartenenti alla *classe* dei lavoratori (Rodriguez-Pinero, cit., p. 41, parla di "strumentalizzazione" del diritto del lavoro, mentre De Simone, cit., di una sua "mutazione genetica", p. 28): si tratta di caratteri o principi che vengono semplicemente enunciati, come verità autoevidenti, per essere confrontati e contrapposti all'esigenza di proporre una inversione sul piano della politica legislativa.

Nello stesso senso viene segnalata, — sul diverso piano delle tendenze di politica sindacale — anche una sorta di recente "tradimento" della missione, ritenuta parimenti storica, dell'autonomia collettiva, di cui si assume la prevalente connotazione solidaristica "di cerniera tra vari segmenti" del mercato del lavoro (Veneziani, 1993, p. 235 e ss. e, in particolare, p. 307 e ss.).

---

### 3. Inderogabilità delle tutele, disoccupazione, flessibilità: un chiarimento preliminare e necessario.

---

Naturalmente, a seconda dell'orientamento assiologico di specifiche argomentazioni critico-interpretative, di politica del diritto e di politica legislativa, gli assunti di partenza sono presi in considerazione come fattori negativi da rimuovere o correggere oppure come elementi positivi da salvaguardare: già a prima vista, però, si può rilevare come un principio costituzionale assoluto come quello che impone il rispetto della dignità dell'uomo, incorporato in alcune disposizioni inderogabili del diritto del lavoro, non sembri suscettibile di bilanciamento con la direttiva di cui all'art. 4 Cost., che comanda "di realizzare un obiettivo (quello di ciascuno all'occupazione) nella misura consentita dalla tutela di altri interessi" (Mengoni, 1991, p. 9; Id., 1994, p. 10).

La perentoria semplificazione implicita nelle rappresentazioni tradizionali della materia sembra imporre dunque alcuni dubbi preliminari, talché, ad esempio, potremmo chiederci se effettivamente l'inderogabilità *in pejus* possa essere considerata come "la" regola generale che sorregge qualsiasi disciplina lavoristica e se, ulteriormente, essa ricorra —

---

(3) Sulla "defeasibility" dei concetti giuridici — ovvero la ineliminabile possibilità che, in un caso, si manifesti una condizione eccezionale — v. Pintore, 1990, p. 13.

**Le funzioni del diritto del lavoro**

Laura Castelvetti

quando ricorre — sulla base di motivazioni omogenee o di volta in volta diverse, e se queste ultime abbiano o meno una giustificazione costituzionale e, se sì, in relazione a quale dei principi enunciati nella nostra Carta.

Prima di ogni altra considerazione va rilevato come, a prescindere dagli obiettivi del singolo interprete, il “diritto del lavoro” (ancorché sia problematica la questione preliminare di che cosa esso sia e di quali disposizioni lo compongano) non potrebbe avere avuto — e men che meno *costantemente* conservato — funzioni e caratteri così omogenei come quelli che gli si attribuisce apoditticamente (ovvero la tutela sempre inderogabile di tutta la classe lavoratrice), perché ben diverse sono state nel tempo le concezioni di fondo nel cui ambito esso si è evoluto (per analoghe considerazioni, Castelvetti, 1994b, p. 4, Baldassarre, 1991, p. 640 e ss.).

Né si può rimuovere dalla sua storia la connotazione essenzialmente élitaria del fenomeno della coalizione e dell’organizzazione degli interessi, almeno per quanto riguarda le origini: vero è infatti che la contrattazione collettiva ha teso essenzialmente — anche in molte fasi cruciali successive ai primordi — alla salvaguardia degli interessi dei lavoratori più propensi all’organizzazione, ovvero i maschi, adulti e occupati, in contraddizione e in conflitto con quelli degli apprendisti, delle donne e dei minori — o dei giovani *tout court* — aspiranti ad accedere al mercato (per gli accordi d’inizio secolo: Castelvetti, 1994a, cap. VI). Anche se è vero che la forza espansiva delle tariffe collettive ha sempre conseguito l’effetto di condizionare i livelli salariali in un determinato territorio o ambito, più vasto di quello delineato dalla loro efficacia soggettiva (già Barassi, 1917, p. 111 e ora Dell’Olio, 1980, pp. 292-293).

La stessa legislazione sociale, sorretta dalla tecnica dell’inderogabilità, ha pur sempre costituito — a prescindere dalla consapevolezza di questa funzione da parte dei gruppi che l’hanno favorita in parlamento — uno scudo per le aristocrazie operaie contro la concorrenza delle fasce deboli della classe lavoratrice: in sostanza una tecnica per contrastare la tendenza al ribasso delle condizioni di scambio tra domanda e offerta nel libero mercato del lavoro, destinata a cooptare il consenso della frazione più combattiva e organizzata della classe operaia o a prevenire tentazioni all’autotutela, come è avvenuto per la categoria degli impiegati.

Neppure può trascurarsi, in un altro ordine di idee, l’ineffettività della funzione razionalizzatrice che sovente le leggi sociali hanno inteso esercitare sul contesto produttivo, espellendo dal mercato gli imprenditori incapaci di sostenere il costo dei limiti legali allo sfruttamento o di compensarlo con l’innovazione tecnologica (Castelvetti, 1994a, cap. II). Una intenzione talvolta dichiarata espressamente, ma così spesso contraddetta dall’inefficacia delle barriere sanzionatorie e antielusive, da avere invece favorito, promosso e incentivato una crescita disordinata e furbesca del nostro sistema produttivo; negli ultimi quaranta anni, poi, la contraddittoria rincorsa tra favori legislativi piccoli e grandi a soggetti deboli e forti, ha prodotto una cospicua ricchezza sommersa molto creativa riguardo ai mezzi per realizzarla, quanto libera da condizionamenti fiscali e contributivi e perciò insensibile a qualsiasi connotazione solidaristica dei pur enfatizzati obiettivi della Repubblica, prefigurati nella Costituzione.

Non fosse che per questi soli rilievi, potrebbe porsi in dubbio la genuina e marmorea vocazione protettiva del nostro diritto del lavoro verso tutti i lavoratori, realizzatasi — si dice — soprattutto con la tecnica dell’inderogabilità. Così come si potrebbe, prima di evocare l’impellenza di una flessibilizzazione pura e semplice delle discipline, discutere sull’ampiezza e sui limiti della nozione stessa di diritto del lavoro, le cui ragioni — di cui si presume unicità e stabilità — hanno spesso trovato ampi correttivi nelle ragioni del diritto delle imprese (piccole e grandi, sommerse o visibili), nel diritto degli sgravi e degli sconti, delle deroghe e delle eccezioni alle regole più o meno generali (per la legislazione previdenziale: Persiani, 1996, pp. 3-42).

Il tentativo di precisazione non è accademico: il suo scopo è quello di liberare l’impostazione di ragionamenti di politica del diritto o di politica legislativa da premesse non così certe e stabili come di norma le si prospetta, contribuendosi eventualmente a chiarire i termini del dibattito che investe, oggi, il quadro legale in cui calare le nuove incalzanti esigenze di “flessibilizzazione” e di misurare la persistenza degli eventuali limiti all’utilizzazione di strategie aziendali che sembrano annettersi l’obiettivo e al contempo tacitare ogni riserva che si attardi sulle ragioni antimodernistiche dell’uomo implicato nel rapporto di lavoro.

---

**4. A proposito della controvertibile esistenza di un principio generale di inderogabilità delle “tutele”.**


---

**Le funzioni del diritto  
del lavoro**  
Laura Castelvetti

Come è noto, nel corso del tempo in cui il diritto del lavoro si è evoluto fino alla sua attuale consistenza, si sono avvicinate e sovrapposte in tutto o in parte nell'ordinamento e nella comunità giuslavoristica, assai diverse concezioni del diritto e del ruolo dello Stato nella vita economica, delle sue funzioni rispetto agli individui e alle formazioni sociali, variamente incidendo sulla disciplina dei rapporti di lavoro.

Ad una timida e inefficace intenzione paternalistica, volta a “concedere” tutele a soggetti ritenuti incapaci di valutare i propri bisogni ed interessi (primo e quasi unico esempio ne è stata la legge di pretesa “protezione dei minori” del secolo scorso), l'ordinamento italiano sembra avere quasi immediatamente preferito una logica d'intervento per un verso emancipatrice, per un altro, realisticamente compromissoria.

Il profilo emancipatorio si è realizzato — già a fine Ottocento — eliminando i vincoli alla libertà di coalizzarsi e scioperare, con ciò volendosi riconoscere ai soggetti del rapporto di lavoro la qualità di individui capaci di provvedere autonomamente alla regolamentazione dei propri interessi. La strategia più propriamente compromissoria, invece, si è realizzata successivamente, con l'adozione di interventi di cauta razionalizzazione dei conflitti d'interesse tra le parti dei rapporti di lavoro, per contemperare l'esigenza di programmazione dei costi di produzione, tipica dell'azienda capitalistica, con quella di garantire una parziale, ma concreta e certa reintegrazione economica ai lavoratori “danneggiati” dallo sfruttamento (così è stato per la legislazione sul rischio professionale, ma, con diversi livelli di efficacia ed effettività, operarono in tal senso già le prime leggi in tema di previdenza volontaria).

Una logica secondo la quale il ruolo dello Stato doveva mantenersi formalmente equidistante: per certi aspetti cinica, se si vuole, ma niente affatto paternalistica, posto che come massima manifestazione di “favore” verso la componente organizzata della classe lavoratrice, e verso essa soltanto, l'ordinamento prescelse, per renderla operativa, la via di una più agevole soluzione processuale delle controversie tra operai e industriali, mediante l'istituzione della magistratura laica probivirale (per una ricostruzione più dettagliata di queste vicende primordiali, Castelvetti, 1994a).

Una logica, comunque, da subito informata al rispetto dei principi dell'autonomia negoziale — individuale e collettiva — e, come tale, mai negatrice della pur discutibile e ineffettiva libertà dei lavoratori di obbligarsi a prestare un'attività subordinata entro il contesto organizzativo predisposto dalla controparte per il perseguimento del suo interesse al profitto.

La strategia degli interventi paternalistici limitativi dell'autonomia negoziale, a protezione di soggetti cui non si riconosce più la capacità di autodeterminarsi nel rapporto di lavoro — negandosi al contempo il conflitto d'interessi tra le parti e la sua conseguente possibilità di interferire con una interpretazione totalitaria dell'interesse superiore dell'economia nazionale — è iscritta, invece, nell'ideologia corporativa e nelle leggi che le diedero applicazione positiva, sul piano penale, amministrativo e previdenziale, assai più che su quello civilistico (Teti, 1990, p. 16 e nt. 20; Minervini, 1958, pp. 625-629; per varie definizioni di paternalismo, Diciotti, 1986, p. 557 e ss.).

Nella strategia politica del codificatore del 1942 — che con compiaciuta esagerazione si autoproclamava programmaticamente rivoluzionaria — il codice civile unificato “poneva l'accento non tanto sui diritti dei singoli, quanto piuttosto sui poteri dello Stato e delle corporazioni di limitare diritti e di dare l'assetto più consono agli interessi nazionali ai rapporti tra privati” (Teti, 1990, pp. 239). Se, in questa logica, il codice civile si imperniava su una concezione dell'impresa quale “organizzazione economica produttiva che *solo dall'alto* riceve(va) la sua legittimazione”, per cui “l'accento della disciplina si (faceva) cadere tutto sulla *fonte dei poteri* dell'imprenditore”, va però ricordato come il dibattito post-costituzionale abbia rimeditato con impegno chiarificatore tutto quell'impianto, ribadendo l'attuale improponibilità delle sue basilari concezioni giuridiche, la cui obsolescenza è ora ulteriormente consacrata da cinquant'anni di applicazione della Costituzione democratica e delle sue ben diverse direttive di principio.

Nessuno potrebbe negare l'opportunità, nell'odierno contesto giuridico-istituzionale, di rivalutare in modo esplicito il significato letterale della normativa codicistica, in buona parte salvaguardato — per la nota resistenza dei “tecnici” — dal condizionamento politico del regime e dei suoi nomoteti: al di là della legittimazione dell'imprenditore ad interpretare l'interesse superiore dell'economia nazionale in quanto *capo gerarchico* dei suoi collabora-

### Le funzioni del diritto del lavoro

Laura Castelvetti

tori e dipendenti (artt. 2082-2093), non esiste, infatti, nel codice civile alcuna menzione di una posizione soggettiva del datore di lavoro, come parte del contratto di lavoro, che sia qualificata come *potere* sul lavoratore subordinato, talché si possa configurare questa posizione in termini formalmente autoritari o, più blandamente, autoritativi (4).

La scelta di sottrarre al codice il monopolio della disciplina dei rapporti privati (Asquini, 1940, p. 516, Teti, cit., p. 240), — la quale, invece, avrebbe dovuto essere integrata dalla legislazione speciale e dalle norme corporative — doveva servire, insieme al ricorso alle clausole generali, a consentire “ulteriori campi di intervento del potere politico sull’attività economica”. Si trattava di una scelta funzionale a due esigenze dello Stato totalitario: quella di limitare la discrezionalità interpretativa del giudice, ma anche quella, solo apparentemente con essa contraddittoria, di negare il carattere generale della legge, in quanto espressione del processo democratico di formulazione della volontà popolare e parlamentare (Teti, cit., p. 190).

Per raggiungere questo duplice obiettivo fu avviato, con le note resistenze e ambiguità, il dibattito poi concluso con l’attribuzione di valore giuridico alla Carta del lavoro: essa consentì, infatti, agli organismi preordinati a condizionare l’ispirazione politica del codice, di attribuirgli la natura di una legislazione di carattere generale, integrabile però mediante ampi rinvii a quelle leggi speciali che il potere politico avrebbe potuto adottare e adattare tempestivamente ai propri contingenti progetti di dirigismo economico; ma integrabile ulteriormente mediante una “utilizzazione massiccia di clausole generali volte a render possibile un controllo della conformità dei comportamenti privati alle direttive politiche del regime” (Teti, cit., p. 241 e nt. 125, sull’art. 1175 c.c.).

Sopra il codice, dunque, venivano sistemate “le ambigue disposizioni della Carta del lavoro, divenute principi generali dell’ordinamento, quasi una ‘carta costituzionale’ dell’economia; quindi anch’esse strumento, in mano ad una magistratura sempre meno indipendente, di controllo politico totalitario sull’attività dei singoli” (ivi, p. 242). Né poteva avvertirsi la necessità, in quel contesto, di imporre limitazioni esterne alle prerogative del datore di lavoro, perché i vincoli alla sua attività erano del tutto interclusi nella fonte stessa della sua legittimazione a calarsi *gerarchicamente* sui dipendenti, organizzando l’impresa nell’interesse superiore dell’economia nazionale: essa poteva concepirsi, in quella logica, quale fonte superiore per eccellenza (né legge né contratto, dunque, ma riconducibile direttamente alla volontà politica del capo del governo), che poteva di volta in volta riempire di specifici e contingenti significati la direttiva rivolta al giudice circa il criterio di controllo dei comportamenti delle parti “in relazione ai principi di solidarietà corporativa” (5).

Fu in quella stagione, ed esclusivamente sulla base della riferita concezione dello Stato e del suo ruolo verso l’impresa, che poté teorizzarsi, anche alla stregua dei dati positivi, l’esistenza di una regola generale di inderogabilità *in pejus* della disciplina del lavoro, posto che non soltanto le leggi protettive ne erano assistite, in vista del perseguimento di interessi superiori d’ordine pubblicistico, ma che, anche per gli atti di autonomia collettiva, la legge impediva al singolo di sottrarsi, prima ancora che alla protezione standardizzata della contrattazione di diritto pubblico, alla tutela del sindacato, suo legale rappresentante a tutti gli effetti, a prescindere dalla sua volontà, come avviene per il minore verso chi esercita su di lui potestà o tutela in forza di una delega dell’ordinamento a interpretarne e tutelarne, appunto, gli interessi (6).

Ciò non vuol dire che, per quanto riguarda il contratto collettivo, l’inderogabilità *in pejus* sia una novità introdotta dal corporativismo: con la nascita stessa dell’istituto — la cui conformazione causale era il risultato, consolidato dalla prassi, della volontà negoziale delle

#### note

(4) Per la nozione di potere, v. Santi Romano, 1945-1946, ristampa 1983, p. 172 e ss.; Lener, 1985, p. 610 e ss. e spec. 636. Per l’esclusione di un riconoscimento di disparità di posizioni, Natoli, 1949-1950, pp. 37 e s. e 40 e s.; sulla nozione di autorità privata, Bianca, 1977, nonché per un rigoroso svolgimento critico rispetto alla configurabilità stessa, nel nostro ordinamento, di tale nozione, Buoncrisiano, 1986 e ivi ampia bibliografia in materia. V., però, con riguardo al fondamento e ai limiti del “potere” disciplinare, la diversa prospettiva, in cui si svolge l’articolata ricostruzione di Montuschi, 1973.

(5) Questa parte dell’art. 1175 fu eliminata, com’è noto, dall’art. 3, II comma, D.Lgt. n. 287/1944; v. Minervini, 1958, p. 636.

(6) L’argomento potrebbe consigliare un approfondimento circa le spiegazioni che presumibilmente conducono la dottrina a concepire l’attività di contrattazione collettiva quale vincolo eteronomo rispetto all’autonomia negoziale del singolo e a disattendere — salvo rare eccezioni — una sua configurazione in termini di omogeneità qualitativa delle due espressioni di autonomia e di identificazione dell’interesse collettivo come prosecuzione di quello individuale: v. Barassi, 1917; Dell’Olio, 1980.

parti collettive — nasceva, infatti, anche il suo effetto dispositivo diretto sui rapporti di lavoro, il cui corollario era l'inderogabilità della disciplina pattizia al livello individuale, per quanto l'eventuale deroga fosse sanzionabile, come per certi aspetti ancor oggi, solo sul piano sociale, mancando una disposizione apposita del diritto comune delle obbligazioni. Effetto, peraltro, perfettamente legittimo in un contratto privo di regolamentazione legale tipica e, come tale comprensibilmente riconosciuto dalla giurisprudenza probivirale, già in epoca prefascista, sulla base dell'applicazione, a tale figura, delle disposizioni sulla interpretazione e sulla integrazione dei contratti (prima art. 1124 c.c. 1865, ora art. 1374 c.c. 1942: riepiloga l'accesso dibattuto dottrinale, Ballestrero, 1989, p. 389 e ss.).

Né appare uno scandalo, ormai, che questo effetto sia riconosciuto dall'attuale giurisprudenza, malgrado la pigrizia argomentativa circa le sue ragioni giustificatrici, peraltro persuasivamente riconducibili per via di consuetudine ad una convinzione consolidata tra le parti sociali interessate all'autoregolamentazione pattizia dei propri interessi e alla loro aspettativa di vederla riconosciuta in sede giudiziale sulla base di una altrettanto consolidata e "vivente" consuetudine giudiziaria (Giugni, 1968, p. 33 e s., Id., 1996, p. 156; Persiani, 1972).

Ciò che è tipico del fascismo, invece, è l'effetto — naturalmente *erga omnes* — di sostituzione automatica di tutta la disciplina corporativa alle determinazioni individuali derogatorie dei lavoratori subordinati, così come di ogni altro "produttore": la vera novità, dunque, fu quella introdotta con gli articoli 2066, II comma e 2077, II comma del codice, i quali imponevano per legge a tutti gli appartenenti all'ambigua categoria dei produttori un limite invalicabile alla loro autonomia privata.

Al contrario, nell'ordinamento liberale, come in quello attuale post-costituzionale, l'inderogabilità era ed è un semplice effetto del contratto collettivo voluto dalle parti — se e in quanto voluto, effetto principale ed essenziale — che, come tale, ha acquisito, insieme alla figura contratto collettivo, una tipicità sociale rafforzata dalla costante convalida del diritto vivente.

L'inderogabilità è stata, dunque, e fin dalle origini, un carattere del contratto collettivo — e non un principio generale ed immanente del diritto del lavoro — al di là dell'estensione e del consolidamento consuetudinario e giurisprudenziale, l'effetto dispositivo diretto sui rapporti individuali di lavoro tra soggetti tenuti al rispetto del contratto collettivo ha potuto realizzarsi in forza delle sanzioni sociali o negoziali ideate a tale scopo dai contraenti, del tutto a prescindere dall'esistenza e dalla necessità stessa di giustificarsi sulla base di una norma espressa, che il diritto comune dei contratti non prevedeva allora e non prevede ora salvo, appunto, che le parti sociali vogliano realizzare quell'effetto, che il nostro attuale ordinamento non preclude, poiché quantomeno conosce la figura del contratto con effetti reali di cui all'art. 1376 c.c. (Giugni, 1968, pp. 31-32 e nt. 1; Dell'Olio, 1980, p. 290 e bibliografia cit. in nt. 22).

Le disposizioni del contratto collettivo possono ora, per effetto della nuova versione dell'art. 2113 c.c., essere qualificate inderogabili dagli stipulanti, così come l'interpretazione giudiziale della volontà collettiva espressa nei contratti può riconoscere ad esse, alcune o tutte a seconda dei casi, tale carattere.

In sostanza le parti stipulanti possono disciplinare le variegate combinazioni degli interessi dei gruppi di riferimento con la formulazione di regole di trattamento generali e astratte, ma anche modulare la regola generale secondo specifiche necessità o ambiti o situazioni, attraverso clausole di temperamento, di esclusione, di riallineamento, ecc.: ciò che contribuisce a delineare un quadro degli effetti della contrattazione collettiva sui rapporti di lavoro assai più articolato di quanto non sia espresso attraverso la semplice affermazione dell'inderogabilità *in pejus* del contratto collettivo.

Ma, poi, quand'anche si trascurasse tale complessità, potrebbe questo carattere dell'inderogabilità *in pejus* del contratto collettivo, che ne sostanzia il fondamento causale e costituisce l'obiettivo che ha presieduto alla sua "invenzione" da parte dell'autonomia privata, essere assimilato e confuso alla tecnica dell'inderogabilità realizzata mediante la norma imperativa di legge? E ulteriormente, si può trascurare la *ratio* specifica delle singole disposizioni inderogabili di legge nonché della eventuale sanzione per garantirne l'operatività? E, per concludere, questo carattere del contratto collettivo e questa tecnica normativa, possono essere attendibilmente posti a fondamento della costruzione (per via induttiva) di un principio generale immanente a tutta la legislazione in materia di lavoro? (A. Ichino, P. Ichino, cit., p. 462, ma per una opportuna precisazione, p. 500. Sul punto v. Castelvetti, 1994a, pp. 46-51 e, soprattutto, Mengoni, 1991, cit.).



## 5. Razionalizzare, più che flessibilizzare, come obiettivo del diritto del lavoro.

Non è questa la sede per approfondire l'argomento (7); segnalo soltanto come l'invocare la "flessibilizzazione" delle normative lavoristiche sia certamente inattaccabile quando propone fluidità e razionalità del mercato del lavoro, ovvero regole che garantiscano effettivamente un ricambio costante tra occupati e inoccupati e bandiscano le incoerenze del monopolio del collocamento e dell'intermediazione nel mercato del lavoro (A. Ichino, P. Ichino, 1994, cit., P. Ichino, 1995, pp. 3-25; Ghezzi, 1996).

Per quanto riguarda, invece, le regole di disciplina connesse all'implicazione personale nella prestazione di lavoro, che ha condotto l'ordinamento ad assumere come propri e generali certi interessi del cittadino-lavoratore (Mengoni, 1965, p. 675), l'esigenza di allentare i rigori dovrà misurare la sua praticabilità politica e i suoi eventuali limiti — anche costituzionali — verificandosi la congruenza delle diverse *rationes* incorporate nelle singole disposizioni positive rispetto ai valori cui esse si richiamano, dei quali si dovrà ulteriormente verificare la persistente e generale condivisione in questo momento storico (Baldassarre, 1991, pp. 640, 655 e ss.).

Proprio il generale consenso sull'opportunità di una tendenza razionalizzatrice della legislazione vincolistica accentua l'esigenza di scervere la consistenza e la giustificazione di limiti antichi e recenti, (tra i quali quelli derivanti dall'ordinamento comunitario: v. G. Santoro Passarelli, 1995, p. 141 e ss.). Per alcuni di essi, l'analisi della loro ragion d'essere ne metterà in luce la funzione di garanzia di diritti fondamentali o di cittadinanza sociale (Regini, 1993, p. 25; Alleva, 1994, pp. 777 e 782) collegati a valori tuttora essenziali, pur nell'ambito di organizzazioni politiche di stampo capitalistico (Minervini, 1993, p. 436), ancorché queste siano motivate a generalizzarli non soltanto per sensibilità sociale, ma per il più razionale funzionamento del mercato (Mancini, 1988, p. 26 e ss.).

In molti casi sono limiti preordinati alla salvaguardia del valore della dignità umana e della libertà morale del lavoratore rispetto alla sua controparte (Ichino, 1994, p. 357): valore che si incarna non tanto, e non più, nell'intenzione politica di adottare misure paternalistiche di tutela di soggetti incapaci, ma che esprime quella di riconoscere e sanzionare interessi generali per l'ordinamento — italiano e comunitario —, in quanto riferibili all'uomo in sé, soprattutto come potenziale soggetto di un contratto di lavoro in un mercato libero, ma razionalmente preordinato a precludere sfrenate concorrenze al ribasso degli stessi standard di trattamento, di sicurezza, di salubrità degli ambienti e degli impianti.

La "flessibilità", poi, tanto evocata come esigenza imprescindibile dagli imprenditori non tanto con riferimento al quadro delle garanzie o dei limiti normativi nel suo complesso quanto, invece, come strategia organizzativa per snellire i processi produttivi e adattare ad essi l'utilizzazione delle risorse umane e le prestazioni lavorative, porrà, invece, problemi diversi. In questa seconda prospettiva, il giurista non dovrà affrontare alcuna "risistemazione teorica del diritto del lavoro", ma semplicemente valutare la compatibilità delle strategie aziendali con il dato formale e positivo (Gaeta, 1994, p. 4 e L. Zoppoli, 1994, n. 2, pp. 15-16), non trascurandosi i potenziali punti di frizione o conflitto di certe politiche manageriali con le garanzie di cui gode il fenomeno sindacale nel nostro ordinamento (Treu, 1993, p. 350).

Nell'una o nell'altra prospettiva, comunque, tutti gli eventuali limiti alla flessibilità, se esistono, non avranno — io credo — l'evanescenza di un principio generale di problematica ricostruzione, bensì specifiche e magari diverse giustificazioni, da ricercarsi quasi sperimentalmente (rispetto a ciascuna norma inderogabile di cui si ritenga opportuna la rimozione) nella Costituzione, nel codice e nelle leggi speciali, "senza la pregiudiziale pretesa di dimostrare sempre una antistorica razionalità del legislatore" (o irrazionalità complessiva da correggere, in questo caso) che dia per scontata l'esistenza e la coerenza di un unico sistema giuslavoristico (Irti, 1986, I, pp. 346-347), ovvero, in certi casi o a partire da certe nuove circostanze, la sua sopravvenuta incoerenza globale.

Ciò non esclude, beninteso, la legittima presa di posizione, sul piano della progettazione legislativa, a sostegno di politiche del lavoro che affrontino di petto il declino del taylorismo e lo stesso processo di tendenziale restringimento dell'area del lavoro dipendente.

La pausa di preliminare riflessione sui caratteri eventualmente tipici del diritto del lavoro

## note

(7) In Castelvetti, 1994a, ho cercato di argomentare una critica delle ricostruzioni di principio dei caratteri del diritto del lavoro fondate, tra l'altro, sulla tecnica dell'inderogabilità *in pejus*.

può servire, in ultima analisi, a mettere in chiaro le opzioni culturali e le concezioni giuridiche dell'interprete sul ruolo dello Stato nella regolamentazione dei conflitti d'interesse tra privati: opzioni che, qualora non vengano responsabilmente esplicitate, nondimeno condizionano l'argomentazione interpretativa: anzi, gli elementi impliciti finiscono per interferirvi come dati eteronomi, concorrendo in via surrettizia e non controllata al concreto significato normativo del dato positivo (Betti, 1948, p. 14).

È su tali quesiti e in vista di tali obiettivi che la comparazione con il modello giapponese può suscitare interessanti meditazioni e produrre esiti culturali e creativi di grande portata. Se persuade quello che dicono, sulla base della esperienza e della evoluzione dei loro stessi più tradizionali valori, gli amici giapponesi esperti di relazioni industriali italiane (Yamaguchi, 1991, p. 54 e Kobayashi, 1991, p. 58) la conoscenza e l'ammirato tributo alle loro vicende normative non dovrebbe necessariamente condizionare la nostra politica legislativa solo per accrescere l'insicurezza sociale di masse crescenti di senza lavoro, per incrementare le responsabilità degli occupati e per aggravarne informalmente l'obbligazione lavorativa, coinvolgendoli in obiettivi e interessi extracontrattuali (Viscomi, 1994, p. 23 e ss.): proprio il loro ripensamento sui valori passati e recenti del sistema giapponese consente di immaginare, anche per noi, ipotesi di soluzione e aggiustamento in cui i termini dello scambio lavoro-retribuzione e del rapporto lavoro-non lavoro siano ricalibrati senza penalizzare diritti di cittadinanza sociale dei lavoratori e dei cittadini disoccupati (Minervini, 1993, p. 436, Devecchi, 1993, p. 198).

## Bibliografia

- Alleva** (1994), *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in *LG*, p. 777 e ss.
- Araki** (1994), *Promozione e disciplina delle opportunità di job creation. Il caso giapponese*, in *questa Rivista*, n. 2, p. 125.
- Asquini** (1940), *Una svolta storica del diritto commerciale*, in *RDComm*, I, p. 516
- Balandi** (1995), *Non lavoro e protezione sociale*, in *LD*, p. 9 e ss.
- Baldassarre** (1991), *Costituzione e teoria dei valori*, in *PD*, p. 639.
- Ballestrero** (1989), *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in *RIDL*, I, p. 357 e ss.
- Barassi** (1917), *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, II ed. 1915-1917, II vol.
- Betti** (1948), *Le categorie civilistiche dell'interpretazione*, in *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, II edizione riveduta e ampliata a cura di Giuliano Crifò, Giuffrè, Milano, 1971.
- Biagi** (1993), *Le relazioni industriali giapponesi fra tradizione e innovazione*, in *questa Rivista*, n. 2, p. 71 e ss.
- Bianca** (1977), *Le autorità private*, Napoli.
- Bonazzi** (1993), *Il tubo di cristallo. Modello giapponese e Fabbrica Integrata alla Fiat Auto*, Bologna.
- Buoncrisiano** (1986), *Profili della tutela civile contro i poteri privati*, Padova.
- Castelvetri** (1994a), *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano.
- Castelvetri** (1994b), *Qualità Totale e prerogative imprenditoriali: spunti per una riflessione*, in *questa Rivista*, n. 2, p. 3.
- Crisafulli** (1943), *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, a cura della Facoltà di Giurisprudenza e della Scuola di perfezionamento nelle discipline corporative della R. Università di Pisa, Pisa, p. 174 e ss.
- Dell'Olio** (1980), *L'organizzazione e l'azione sindacale in generale*, in Dell'Olio, Branca, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Padova.
- Deodato, Mannacio** (1992), *Il diritto del lavoro tra flessibilità e tutela. Le trasformazioni nel settore terziario*, Convegno nazionale del Centro nazionale di studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano", sezione di Milano, Milano, 18-19 ottobre 1991, *Presentazione*, Milano.
- De Simone** (1995), *Problemi di identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *LD*, p. 17 e ss.
- Devecchi** (1993), *La crisi della gerarchia*, in *Le strutture del capitalismo e l'impresa nella società contemporanea*, Congresso internazionale a cura dell'Osservatorio "Giordano Dell'Amore" sui rapporti tra diritto ed economia del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Milano, 18-20 marzo 1993, *Relazioni*, p. 185 e ss.
- Diamanti, Gurisatti** (1991), *Guardare al Giappone per prendere sul serio l'Italia*, in *Il Progetto*, n. 66, p. 5 e ss.
- Diciotti** (1986), *Paternalismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XVI, n. 2, Bologna, p. 557 e ss.
- Dore** (1990), *Bisogna prendere il Giappone sul serio?*, il Mulino, Bologna.
- Dore** (1991), *Un modello utile per l'Occidente?*, in *Il Progetto*, n. 66, p. 15.
- Fabrizi** (1994), *L'articolo 36 della Costituzione e la libera concorrenza nel mercato del lavoro*, in *RGL*, I, p. 360 e ss.

**Le funzioni del diritto del lavoro**

Laura Castelvetri

- Gaeta** (1994), *Qualità totale e teorie della subordinazione*, in questa Rivista, n. 1, p. 3 e ss.
- Ghezzi** (a cura di) (1996), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un testo unico*, Ediesse.
- Giugni** (1968), *La funzione giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in Atti del III Congresso nazionale di diritto del lavoro, Pescara-Teramo, 1-4 giugno 1967, Milano.
- Giugni** (1994), *Cercasi tutele per nuove flessibilità*, in *Da Detroit a Napoli*, a cura dell'Ufficio Studi delle Relazioni Industriali Sip, Roma.
- Giugni** (1996), *Diritto sindacale*, Bari.
- Ichino A., Ichino P.** (1994), *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme giuslavoristiche*, in *RIDL*, I, p. 459 e ss.
- Ichino P.** (1994), *Spunti critici sui costi della tutela antidiscriminatoria*, in *RGL*, I, p. 355.
- Ichino P.** (1995), *Pubblico e privato nel mercato del lavoro: i nuovi termini del problema*, Introduzione a *Lavoro interinale e servizi per l'impiego. Il nuovo quadro di riferimento*, a cura di P. Ichino, Milano.
- Irti** (1986), *Il diritto come ricerca*, in *RDC*, I, p. 346 e ss.
- Iwamura** (1995), *La revisione del sistema pensionistico giapponese del 1994*, in questa Rivista, n. 2, p. 135.
- Kobayashi** (1991), *Italia e Giappone: un confronto*, in *Il Progetto*, n. 66, p. 55.
- Lener** (1985), *Potere, b) diritto privato*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, p. 610 e ss.
- Mancini** (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova.
- Mengoni** (1965), *Contratto e rapporto di lavoro nella recente dottrina italiana*, in *RSoc*, p. 674 e ss.
- Mengoni** (1991), *I principi generali del diritto e la scienza giuridica*, in *DL*, I, p. 3 e ss.
- Mengoni** (1994), *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in *RTDPC*, p. 1 e ss.
- Minervini** (1958), *Contro la "funzionalizzazione" dell'impresa privata*, in *RDC*, I, p. 633.
- Minervini** (1993), *Intervento alla Tavola rotonda Il futuro del capitalismo*, in *Le strutture del capitalismo e l'impresa nella società contemporanea*, cit., p. 436.
- Montuschi** (1973), *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, Milano.
- Natoli** (1949-1950), *Adempimento e "non collaborazione"*, in *RGL*, I.
- Natoli** (1955), *Limiti costituzionali dell'iniziativa privata nei rapporti di lavoro*, I: *Introduzione*, Milano.
- Ouchi (Shinya)** (1993), *La rappresentanza dei lavoratori a livello d'impresa in Giappone: relazioni industriali "interne" e diritto del lavoro*, in questa Rivista, n. 2, p. 59 e ss.
- Persiani** (1972), *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova.
- Persiani** (1996), *Diritto della previdenza sociale*, VIII ed. riveduta e aggiornata, Padova.
- Pintore** (1990), *La teoria analitica dei concetti giuridici*, Napoli.
- Regini** (1993), *Produzione di qualità e ruolo delle istituzioni: esiste un modello europeo di competitività?*, in questa Rivista, n. 2, p. 23 e ss.
- Rodriguez-Pinero** (1995), *Diritto del lavoro e mercato*, in *LD*, p. 40 e ss.
- Romagnoli** (1994), *Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 545 e ss.
- Romagnoli** (1995), *Lavoro e non lavoro*, in *LD*, p. 3 e ss.
- Romano (Santi)** (1945-1946), *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, ristampa del 1983, pp. 172-203.
- Santoro Passarelli G.** (1995), *Tendenze della politica sociale nell'ordinamento comunitario*, in questa Rivista, n. 2, p. 141.
- Spagnuolo Vigorita L.** (1993), *Qualità Totale e compatibilità con il sistema del diritto del lavoro*, in questa Rivista, n. 2, p. 3 e ss.
- Sugeno, Suwa** (1995), *Il mercato interno del lavoro e la sua regolamentazione giuridica*, in questa Rivista, n. 1, p. 55.
- Suwa** (1996), *Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e protezione sociale: dal "lavoro" alla "carriera" come forma di proprietà*, in questa Rivista, n. 2.
- Teti** (1990), *Codice civile e regime fascista. Sull'unificazione del diritto privato*, Milano.
- Tiraboschi** (1993), *Alcune osservazioni a proposito del "Japanese Employment System": regole giuridiche, prassi e valori*, in questa Rivista, n. 2, p. 31 e ss.
- Tiraboschi** (1995), *Evoluzione storica e attuale disciplina giuridica delle "agenzie" di lavoro temporaneo in Giappone: un inventario critico ed alcuni elementi di riflessione sul caso italiano*, in questa Rivista, n. 1, p. 81 e ss.
- Treu** (1974), *Il lavoro a domicilio in Giappone*, in *PS*, n. 14, 2, p. 117.
- Treu** (1975), *Riflessioni sulle relazioni industriali giapponesi*, in *il Mulino*, p. 464.
- Treu** (1993), *L'impresa e la partecipazione dei lavoratori*, in *Le strutture del capitalismo e l'impresa nella società contemporanea*, cit., p. 346 e ss.
- Treu** (1995), *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, in questa Rivista, n. 2, p. 7 e ss.
- Veneziani** (1993), *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti. Un'analisi comparata*, in *DLRI*, p. 235 e ss.
- Viscomi** (1994), *"Quell'agile ritmo che l'azienda si aspetta": qualità totale e diligenza del lavoratore*, in questa Rivista, n. 2, p. 23.
- Yamaguchi** (1991), *Lavoro e relazioni industriali*, in *Il Progetto*, n. 66, p. 49.
- Zoppoli L.** (1994), *Lo spirito del dono e il contratto di lavoro: Qualità Totale, socialità primaria e arricchimento delle corresponsività "negoziante"*, in questa Rivista, n. 2, p. 15.

# La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali

Carlo Zoli (\*)

Sommario

**1.** Premessa. **2.** I tradizionali principi "cardine" del sistema retributivo. **3.** La messa in discussione di alcuni tradizionali principi "cardine". **4.** Le istanze della flessibilità tra qualificazione e quantificazione della retribuzione. **5.** Le istanze della flessibilità e i diritti fondamentali: contratto collettivo e parità di trattamento. **6.** Segue: la retribuzione equa e sufficiente. **7.** Segue: il ruolo delle tecniche di retribuzione variabile.

## 1. Premessa.

La tematica della retribuzione rappresenta per così dire la cartina di tornasole delle tendenze in atto nel diritto del lavoro, statuale ed intersindacale, poiché ne scandisce pressoché continuativamente l'evoluzione sia sul piano del rapporto individuale sia su quello delle relazioni industriali. È al riguardo, infatti, che si articola e si consolida il ruolo delle fonti, attraverso una combinazione mutevole e, specie negli ultimi tempi, oscillante tra i due poli del garantismo e della flessibilità.

Il quadro si rivela particolarmente complesso se si considera, da un lato, il carattere circoscritto dell'intervento del legislatore, dall'altro gli incostanti equilibri della stessa contrattazione collettiva, d'altro canto infine gli atteggiamenti di una giurisprudenza che da sempre ha rivestito un ruolo da autentico protagonista con interventi creativi in chiave non soltanto di supplenza, ma addirittura di correzione delle soluzioni contrattuali.

In primo luogo, infatti, il legislatore, ordinario e costituzionale, si è limitato a sancire una serie di garanzie indisponibili e di diritti fondamentali del singolo (retribuzione equa e sufficiente, misure a tutela di taluni settori deboli, parità per le donne e i minori, retribuzione feriale, forme di tutela del credito), nonché a prevedere regole generali in tema di sistemi retributivi e in ordine ai criteri di calcolo di alcune voci, in una logica tradizionalmente di sostegno, ma negli ultimi tre lustri anche di contenimento delle dinamiche salariali o più in generale di controllo del costo del lavoro (ad es., le misure in tema di indennità di contingenza e di mensa): si tratta di interventi che l'indagine comparata rivela carenti su alcuni aspetti di grande rilievo, come la predeterminazione annuale di una retribuzione minima, l'incentivazione di forme di retribuzione flessibile (se si eccettua il recente art. 5, d. l. n. 166/1996) e, soprattutto, i rapporti tra le fonti, in particolare tra contratti collettivi di diverso livello.

In secondo luogo, le stesse parti sociali hanno a lungo omesso di conferire un'articolazione organica e razionale alla struttura sia della retribuzione sia della contrattazione collettiva, per di più utilizzando formule sovente ambigue ed anodine in ordine alla determinazione della base di calcolo delle varie componenti della retribuzione.

note

(\*) Il presente saggio fa parte del volume *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di Koichiro Yamaguchi, a cura di M. Biagi e Y. Suwa, Giuffrè, Milano, 1996.

**La retribuzione**  
Carlo Zoli

Ciò ha inevitabilmente attribuito un ruolo centrale agli interventi della giurisprudenza, il cui protagonismo pertanto non rappresenta sempre il risultato indesiderato di un'arbitraria arrogazione di poteri e di facoltà ad essa preclusi; anche se la mutevolezza delle soluzioni e degli orientamenti, nonché, soprattutto, l'impatto che talvolta essi producono sugli equilibri faticosamente raggiunti dall'autonomia collettiva, stante gli effetti di moltiplicazione indiretta dei costi prodotti da numerose sentenze, apportano ulteriori elementi di complessità ed incertezza peculiari al modello italiano.

---

## 2. I tradizionali principi "cardine" del sistema retributivo.

---

Con la caduta del regime corporativo e l'emanazione della Carta costituzionale vengono a sedimentarsi alcune regole e principi che costituiscono per almeno un trentennio i capisaldi del sistema retributivo italiano.

È il caso innanzitutto dell'immediata precettività dell'art. 36 Cost., cui la giurisprudenza ha conferito una "vitalità normativa" (Treu, 1979, p. 72) decisamente superiore a quella di tutte le altre disposizioni costituzionali. Muovendo dalla necessità di ovviare alla mancata attuazione dell'art. 39, seconda parte, Cost., ha perseguito una tale soluzione valorizzando proprio i risultati dell'autonomia collettiva; ciò benché, in modo contraddittorio, da un lato, abbia sovente ritenuto eventuale e non obbligatorio tale riferimento e rinviato a parametri ulteriori, estremamente generici se svincolati dalla contrattazione collettiva, quali la natura e le caratteristiche dell'attività svolta, le nozioni di comune esperienza ed eventuali criteri equitativi; dall'altro, abbia tendenzialmente applicato le tabelle contrattuali in modo approssimativo, quasi sempre al ribasso, circoscrivendo il ventaglio degli elementi retributivi da valutare, come se molti di essi (a partire dalle mensilità aggiuntive e dai premi di produzione) non fossero volti a compensare la professionalità e la produttività del lavoratore, *id est* la qualità e quantità della prestazione da questi svolta. Si tratta di una soluzione che dimostra altresì come il giudizio di rispondenza al precetto di cui all'art. 36 Cost. sia il più delle volte circoscritto al principio di sufficienza e trascuri quello di equità oppure ne faccia un uso interscambiabile che finisce per disconoscerne l'autonomia rilevanza (Zoppoli, 1994, p. 126 e s.).

Al di là dei limiti e dei vizi applicativi, quella che ben può essere indicata come una sorta di via italiana al salario minimo garantito contribuisce a legittimare lo spostamento del centro di gravità dell'azione di tutela del lavoro, e dunque dell'obbligazione principale dell'imprenditore, dalla sfera politica della legislazione a quella sociale della contrattazione collettiva (Mengoni, 1985, p. 312). In altre parole, la giurisprudenza, così come la dottrina, avalla il rinvio operato dalla Costituzione all'autonomia collettiva, individuata quale sede privilegiata — anche se non esclusiva — per la determinazione e la quantificazione della retribuzione e delle sue varie componenti. Sin dagli anni '50, esauritasi l'iniziale spinta propulsiva degli accordi interconfederali, il baricentro del sistema trova naturale collocazione nel livello di categoria, anche se non tarda ad affermarsi — e addirittura, specie alla fine degli anni '60, ad imporsi, non solo in materia di cottimi e di premi di produzione, come invece era previsto dal sistema della c.d. contrattazione articolata — la contrattazione decentrata, mentre in tema di indennità di contingenza continua a giocare un ruolo tutt'altro che trascurabile la sede interconfederale, soprattutto a partire dall'accordo del 25 gennaio 1975. È proprio negli anni '70 che, ferma restando una competenza piena del livello decentrato, si afferma nella contrattazione nazionale, interconfederale e di categoria, una politica salariale egualitarista fonte di appiattimento e negazione di un effettivo riconoscimento della professionalità individuale o del gruppo. È in questa stagione di aumenti eguali per tutti e di garantismo (rigido) che la giurisprudenza elabora, o, meglio, consolida portando alle estreme conseguenze, le proprie teorie omniretributiva ed omnicomprensiva: infatti, eleva a principio inderogabile anche da parte dell'autonomia collettiva quello secondo cui qualsiasi emolumento o beneficio (in denaro o in natura) percepito in occasione del rapporto di lavoro ha natura retributiva e deve essere ricompreso nella base di calcolo di ogni elemento della retribuzione, indipendentemente dalla sua fonte di produzione (cfr. Treu, 1980; Persiani, 1982; Spagnuolo Vigorita, 1983; Ghera, 1984; D'Antona, 1984).

---

## 3. La messa in discussione di alcuni tradizionali principi "cardine".

---

Se già nel corso degli anni '70 era iniziata, specie in dottrina, un'approfondita riflessione sulla possibile riforma della struttura del salario (cfr. Pera, 1978; Bucalo, 1979), è con il

decennio successivo che vengono posti in discussione quanto meno alcuni delle assi portanti del sistema retributivo e contrattuale.

Sul piano della struttura della retribuzione, le esigenze di contenimento dell'inflazione e le spinte contro la politica egualitarista dei sindacati (che hanno conosciuto il loro epicentro nella marcia dei 40.000 di Torino dell'autunno 1980), da un lato, hanno indotto il legislatore e le parti sociali ad intervenire in chiave riduttiva sull'indennità di contingenza e a tentare di evitare sovrapposizioni nelle competenze dei vari livelli contrattuali (con le clausole di specializzazione previste dal Protocollo del 22 gennaio 1983); dall'altro, hanno spinto la contrattazione aziendale in alcune grandi imprese (Fiat e Olivetti su tutte) a sostituire i vecchi premi di presenza o di produzione con nuove forme retributive realmente incentivanti e/o collegate con effettive *performances* dell'azienda o del gruppo: ciò mentre il declino dei tradizionali meccanismi di individualizzazione legati alla prestazione fisica (cottimo e straordinario) ha accresciuto la quota di salario individualmente erogata e unilateralmente gestita dalle aziende.

Una tale serie di fenomeni è stata con ogni probabilità decisiva nella formazione di due nuovi orientamenti giurisprudenziali antitetici ai precedenti. In primo luogo, l'opportunità di abbandonare gli automatismi (di ogni tipo e quindi anche di genesi giurisprudenziale) e di restituire spazi alla contrattazione collettiva spiega perché la Suprema Corte abbia negato al principio di omnicomprensività della retribuzione dapprima valore di regola generale dell'ordinamento giuridico e, successivamente, persino portata di criterio ermeneutico sussidiario nei casi dubbi; ciò benché nell'interpretazione di numerose formule contrattuali continui ad adottare soluzioni decisamente omnicomprensive (Zoli, Zilio Grandi, 1994). Sul versante opposto, l'accoglimento, seppur non consolidato, del principio di parità di trattamento rappresenta una sorta di reazione rispetto all'apertura di spazi maggiori per la contrattazione individuale, nell'ottica della tutela del singolo e dei suoi diritti fondamentali. È, comunque, soltanto con gli anni '90, in una fase in cui ormai — ancor più che nel decennio precedente (Rechlin, 1989, p. 76) — il vero problema non è tanto l'inflazione quanto la disoccupazione, che, da un lato, viene portata a compimento la riforma della struttura retributiva e contrattuale e, dall'altro, si fanno più pressanti le istanze nella direzione della flessibilità.

Così, sul primo versante, il Protocollo del 23 luglio 1993, nell'istituzionalizzare il metodo della concertazione tripartita ai fini delle politiche dei redditi e dell'occupazione e nel prevedere (o sottintendere) a tutti i livelli e con le più diverse modalità (nell'ambito di organismi paritetici permanenti o tramite intese più o meno occasionali) la logica della partecipazione, non si limita al contenimento della dinamica salariale, ma pone in stretta correlazione il sistema retributivo con quello contrattuale, facendo leva su una normativa interamente convenzionale (cfr. Treu, 1994). Una normativa nelle sue linee portanti già tracciata nello stesso Protocollo, che cerca di superare le tradizionali anomalie del sistema retributivo e contrattuale italiano (il forte peso degli automatismi, l'esistenza di squilibri retributivi tra settori diversi e l'appiattimento salariale nell'ambito della stessa categoria, lo scarso successo delle forme di retribuzione variabile conosciute all'estero e l'espansione della retribuzione di fatto attraverso la politica unilaterale delle imprese, la proliferazione delle componenti della retribuzione e soprattutto la sua scarsa prevedibilità, stante l'insufficiente tenuta dei raccordi tra i livelli contrattuali) con soluzioni sui livelli, sui tempi, sulle procedure e sui soggetti. Si tratta di una riforma che, in particolare, nel confermare la soppressione dell'indennità di contingenza operata dal precedente Protocollo del 31 luglio 1992, in primo luogo affida la tutela del salario reale alla contrattazione di categoria, che pertanto dovrà aver luogo a tornate molto più ravvicinate (biennali); in secondo luogo accentua la rilevanza della c.d. retribuzione variabile, demandata in particolar modo al livello d'impresa per la previsione di erogazioni legate alla produttività ed all'andamento economico aziendale, senza che tuttavia sia trascurata la possibilità per gli accordi di categoria di collegare alcune voci retributive direttamente alla produttività, del settore in particolare. Emerge un modello che ha dimostrato una buona tenuta nelle prime tornate contrattuali successive al Protocollo del 1993. Un modello che la riforma adottata dal d. lgs. n. 29 del 1993 ha esteso anche al settore pubblico "privatizzato", benché in quel contesto incontri maggiori difficoltà operative specie nell'applicazione di istituti realmente incentivanti.

Sul secondo versante, l'esigenza di una più accentuata flessibilità trova riscontro e sostegno in alcuni interventi legislativi, i quali rispettivamente hanno favorito la conclusione di contratti decentrati di "riallineamento" o di "gradualità" (cfr., tra gli altri, gli artt. 18 e 19,

**La retribuzione**  
Carlo Zoli

L. 451/1994 e l'art. 7, D.L. 416/1995) (v. Ricci, 1995, p. 540 e s.; Lambertucci, 1995, p. 211), che prevedano retribuzioni più basse di quelle previste dal c.c.n.l., purché le imprese stabiliscano un programma graduale di riallineamento alle retribuzioni stabilite da quest'ultimo, ed hanno legittimato la conclusione di contratti di inserimento professionale e/o la previsione di un c.d. salario d'ingresso, inferiore a quello spettante in base al contratto collettivo, per i giovani assunti in formazione o con finalità di mero inserimento (art. 16, comma 3, L. 451/1994) oppure per i disoccupati di lungo periodo (art. 1, D.L. 1/1993, non convertito).

In tale contesto la retribuzione torna ad essere l'istituto centrale del diritto del lavoro operando anche quale strumento su cui fa leva la flessibilità dell'orario e delle forme di impiego: lo spettro della disoccupazione conferisce nuove prospettive e nuova linfa allo scambio tra lavoro e retribuzione fino a mettere in discussione principi consolidati sia nell'ordinamento statale (ad es., il diritto alla retribuzione equa e sufficiente), sia in quello intersindacale (ad es., la centralità del contratto di categoria: cfr. Brunetta, 1996).

---

#### 4. Le istanze della flessibilità tra qualificazione e quantificazione della retribuzione.

---

A fronte dell'evoluzione e del dibattito recenti appare lecito ed opportuno chiedersi che ne sia oggi del sistema retributivo e quale approdo sia prospettabile per i prossimi anni (1). Anziché, o prima di, avventurarsi in previsioni che l'evolversi degli eventi potrebbe smentire, il giurista deve cercare di dare risposta a codesti quesiti con gli strumenti di cui dispone, individuando i limiti e gli ambiti entro cui le innovazioni rispetto ai principi tradizionali possono muoversi. Del resto, l'itinerario proponibile non può che essere il frutto di una mediazione sofferta tra garantismo e flessibilità, tra ragioni dell'efficienza e ragioni dell'equità: in altre parole, se deve muovere verso i lidi della flessibilità non può che farlo tenendo conto delle norme e dei principi cui non sia legittimo od opportuno derogare. Non si vuol in tal guisa disconoscere l'affermarsi, anzi l'imporsi, delle esigenze della flessibilità e tanto meno rimettersi al governo dei giudici; è tuttavia necessario tracciare i confini entro cui entrambi devono muoversi, cioè individuare i limiti, da un lato, della funzione creativo-dispositiva della giurisprudenza, nonché, dall'altro, degli ambiti e degli strumenti della flessibilità.

In primo luogo non può essere revocato in dubbio che il fulcro del sistema retributivo sia costituito dal contratto collettivo: ciò sia per la Costituzione sia per il legislatore ordinario, nella determinazione tanto del salario minimo quanto delle varie componenti e della struttura della retribuzione.

Se, poi, si considera che il contratto è frutto di trattative spesso faticose e che rappresenta il punto di incontro di posizioni anche molto distanti, è evidente che le soluzioni ivi contenute non possono essere messe in discussione in quanto inevitabilmente sfuggono alla conoscenza del giudice i delicati e sottili equilibri sui quali si fonda l'incontro dei consensi. Pertanto la giurisprudenza deve limitarsi all'interpretazione, astenendosi dal creare regole non espressamente previste. Ciò vale in particolare per quanto concerne la qualificazione e ancor più la quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore (Zoli, Zilio Grandi, 1994).

In relazione al primo profilo, cioè all'individuazione del concetto di retribuzione, è necessario dapprima rilevare che esso diverge a seconda che operi a fini contributivi o a fini in sensi stretto retributivi. In secondo luogo, a quest'ultimo riguardo, va conseguentemente ribadita la necessità di dedurre il concetto di retribuzione dalla nozione di rapporto e di contratto di lavoro, rivalutando la corrispettività fra lavoro e retribuzione: va recuperata, in altre parole, la centralità dell'imputazione delle varie attribuzioni patrimoniali non alla mera occasione del rapporto di lavoro, bensì alla rigorosa ed esclusiva correlazione con la prestazione di lavoro. Un'operazione ricostruttiva, questa, che appare al momento improbabile a fini contributivi, se si considera che, nell'escludere in tutto o in parte dalla base imponibile soltanto alcuni emolumenti o servizi, il legislatore implicitamente sembra avallare l'interpretazione consolidata in giurisprudenza secondo cui l'art. 12, L. 153/1969 prescinde dal concetto di retribuzione in senso stretto e valorizza a fini contributivi un

note

---

(1) Tale interrogativo è stato posto da Mariucci nella presentazione del Convegno svoltosi a Venezia il 18.11.1995 su "La retribuzione. Struttura e regime giuridico" ed affrontato dai relatori Carinci, De Luca Tamajo, Mazzotta e Roccella.

elemento di carattere strutturale quale la provenienza delle erogazioni dal datore di lavoro (cfr. Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 214 e ss.).

Per quanto concerne la seconda questione, si deve definitivamente prendere atto, da un lato, che, riconosciuta l'unitarietà del concetto di retribuzione a fini strettamente retributivi, ricorrono numerose nozioni per l'individuazione della base di calcolo delle varie attribuzioni patrimoniali; dall'altro, che, nella determinazione della retribuzione, la contrattazione collettiva incontra soltanto i limiti imposti da eventuali definizioni legislative. Si deve escludere pertanto che essa sia pienamente *legibus* soluta soltanto qualora il legislatore abbia espressamente e inderogabilmente (non è il caso, ad es., del t.f.r.) determinato la base di calcolo di un certo elemento della retribuzione (cfr., in particolare, gli artt. 16, L. 1204/1971 e 5, L. 260/1949) (cfr. da ultimo Zoli, Zilio Grandi, 1994, p. 230 e ss.). Cosicché, come riconoscono dottrina prevalente e giurisprudenza, la determinazione dell'entità delle varie voci retributive non è altro che una questione di interpretazione delle espressioni usate dal legislatore e/o dall'autonomia collettiva, nonché di individuazione delle fonti di disciplina e dei relativi rapporti (cfr. da ultimo Nogler, 1994).

---

##### 5. Le istanze della flessibilità e i diritti fondamentali: contratto collettivo e parità di trattamento.

---

Parzialmente diverso si presenta il quadro laddove vengano in rilievo diritti fondamentali della persona, quali quelli alla parità di trattamento e ad una retribuzione equa e sufficiente. Anche sul punto è lecito ipotizzare una presunzione di legittimità delle soluzioni contrattuali: ma non può trattarsi di una presunzione assoluta, dovendosi in qualche modo fare i conti con i limiti posti da norme inderogabili di legge.

Quanto al principio di parità di trattamento, al suo menzionato accoglimento ha fatto seguito una vera e propria levata di scudi specie da parte di alcuni settori della dottrina (De Luca Tamajo, 1994; Santoro Passarelli, 1994; Scognamiglio, 1994; Dell'Olio, 1995; Persiani, 1995; Mazzotta, 1995), mentre la giurisprudenza anche quando formalmente ne disconosce l'esistenza richiede pur sempre, a ben vedere, che sia in qualche modo giustificata la razionalità delle soluzioni "diversificanti" adottate; ciò in base ad una lettura del principio *de quo* corretta e tutt'altro che "burocratizzante" (2).

Quello del significato e della portata del principio di parità è, del resto, il vero *punctum dolens*. Al riguardo è necessario distinguere circa la sua possibile operatività nei confronti dell'autonomia individuale e nei confronti dell'autonomia collettiva.

Il terreno più usuale di verifica dell'esistenza e dell'operatività della regola paritaria nel settore privato (in quello pubblico è sancita dall'art. 49, comma 2, D.Lgs. 29/1993) è costituito dall'autonomia individuale, rispetto alla quale essa può trovare fondamento nelle clausole di correttezza e buona fede piuttosto che nell'art. 41, 2° comma, Cost., per lo meno fino a quando la Corte Costituzionale non pronuncerà una sentenza più chiara e generalizzante della propria precedente n. 103 del 1989 (3). Le Sezioni Unite della Cassazione (4) in realtà hanno escluso anche la possibilità di far ricorso alle clausole generali: ma lo hanno fatto senza soffermarsi sulle potenzialità di queste ultime, al contrario limitandosi a sottolineare che esse sono state invocate soltanto in ipotesi in cui già esistevano regole convenzionali e che, comunque, il principio di ragionevolezza non può valere per gli atti di autonomia privata. Entrambe le argomentazioni sono deboli e agevolmente controvertibili. La prima, oltre a non rispondere del tutto al vero (5), non tiene conto del fatto che l'obbligo di giustificazione e di comparazione e il principio di ragionevolezza affermati non sembrano limitabili ai casi decisi. La seconda contrasta col risultato acquisito in molti rami dell'ordinamento secondo cui dalle clausole generali può essere dedotto un principio di civiltà giuridica quale quello contestato dalle Sezioni Unite, atto a porre all'autonomia privata limiti esterni certamente tollerabili in quanto deducibili da valori giuridici rispetto ad essa

note

(2) Cfr., da ultimo, Cass., 8 luglio 1994, n. 6448, in *AD*, 1995, n. 1, p. 278 e ss.

(3) C. Cost., 9 marzo 1989, n. 103, in *RIDL*, 1989, II, p. 389.

(4) Cass., S.U., 29 maggio 1993, n. 6030, in *DPL*, 1993, p. 1935 e ss. e n. 6031, in *FI*, 1993, I, c. 1794, Cass. S.U., 17 maggio 1996, n. 4570, in *NGL*, 1996, p. 188.

(5) Cfr. in particolare le pronunce in materia di c.i.g. (Cass., 18 marzo 1986, n. 1876, in *DPL*, 1986, p. 1268; Cass., 6 febbraio 1988, n. 1299, in *OGI*, 1989, p. 253; Cass., 29 novembre 1988, n. 6440, in *DPL*, 1989, p. 807; Cass. 25 febbraio 1995, n. 2202, in *GI*, 1995, I, 1, c. 1816) e persino di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo (Cass., 4 marzo 1993, n. 2595, in *DL*, 1993, II, p. 286).



**La retribuzione**  
Carlo Zoli

per lo meno paritari (Nanni, 1988; Zoli, 1988, spec. p. 212 e ss.; Tullini, 1990). Tra l'altro, se non si esige che l'osservanza del suddetto principio sia dimostrata esclusivamente sulla base di criteri accertabili in modo rigorosamente oggettivo, disconoscendosi la possibilità di distinzioni fondate su valutazioni soggettive (ad es., il merito e la capacità), non sembra che l'affermazione del principio di parità comporti obbligo di formale eguagliamento, vanifichi la libertà dell'imprenditore di diversificare i trattamenti premiando i migliori e introduca la possibilità di un controllo di merito da parte del giudice (temuto da Persiani, 1995); al contrario esso si limita a fornire una tutela minimale alla dignità del lavoratore, di cui sarebbe riduttivo circoscrivere la lesione alle situazioni diverse da retribuzione e classificazione, sul presupposto che per esse prevalgano gli aspetti esclusivamente patrimoniali (cfr. *amplius* Zoli, 1994, p. 184).

La trasposizione della regola paritaria sul piano dell'autonomia collettiva richiede altre considerazioni ed un diverso fondamento, ma parimenti non può essere del tutto esclusa. Se non è fondato il riferimento all'art. 41, 2° comma, Cost., poiché si deve escludere che l'attività sindacale possa rientrare nella nozione di attività economica privata sottoposta al limite dell'utilità sociale, e non convince il rinvio alle clausole di correttezza e buona fede sul piano dell'autonomia e dei rapporti collettivi, in quanto esse attengono alla condotta diretta a realizzare l'adempimento di un'obbligazione o l'esecuzione di un contratto (Zoli, 1988, p. 303 e s.), non sembra che si possa disconoscere la desumibilità della regola paritaria dall'art. 36 Cost. Del principio di proporzionalità esso infatti è un "corollario necessario" (Treu, 1979, p. 89), giacché non può non implicare il confronto e l'equivalenza di trattamento a parità di condizioni quanto meno con riguardo alle previsioni interne a ciascun contratto. È questo, del resto, l'unico ambito possibile di applicazione della regola paritaria non potendosi aprire le porte ad un'ingerenza giudiziale a tutto campo nel sistema delle relazioni industriali, considerato che ciascun contratto collettivo non può non presentare autonome soluzioni il cui equilibrio va visto nella sua globalità, anche alla luce delle stesse circostanze di mercato, che rappresentano cause ragionevoli di diversità. Ne consegue che la regola paritaria si limita soltanto a costringere le parti "a palesare le ragioni, palesemente oggettive, connesse all'assetto organizzativo delle differenziazioni" (Santucci, 1995, p. 246), cosicché la relativa violazione ricorre unicamente nei casi di palese arbitrarietà, che pur non sono assimilabili a quelli di discriminazione vietata: si fa riferimento alle clausole (specialmente di c.d. riconoscimento formale) che nella sostanza riviano, per l'inquadramento e l'attribuzione dei trattamenti, all'arbitrio del datore di lavoro, ai sistemi retributivi e di classificazione fondati esclusivamente su circostanze estranee all'effettivo contenuto professionale delle mansioni, alle previsioni palesemente viziate da errori o da grave contraddittorietà ed incoerenza (Ichino, 1992, pp. 274 e s., 294 e 315; Castelvetti, 1992, pp. 84 e 104; Zoli, 1994, p. 169; Castelvetti, 1995, p. 205).

---

#### 6. Segue: la retribuzione equa e sufficiente.

---

Quanto alla retribuzione equa e sufficiente, la sua rilevanza è ancora maggiore e la sua attualità innegabile (cfr. spec. Zoppoli, 1994) sia sul piano tradizionale della tutela minima rappresentata dall'applicazione di un contratto collettivo, sia su quello, legato alla crisi occupazionale, della flessibilità delle condizioni — anche economiche — di lavoro.

Sul primo versante, da più parti (cfr. Treu, 1979, p. 100; Roccella, 1986, p. 93 e ss.) si ritiene ancora necessario perseguire l'obiettivo di estendere *erga omnes* i minimi di trattamento economico e normativo dei contratti nazionali di categoria nella perdurante assenza di una legge volta ad attuare la seconda parte dell'art. 39 Cost. Al riguardo, infatti, sia il Ministero del Lavoro sia l'Ufficio giuridico della CGIL hanno presentato proposte. Entrambe cercano di evitare censure di incostituzionalità ricorrendo ad *excamotages*. La prima (art. 25, d.d.l. n. 2764 del 1995), nel conferire al Ministro del Lavoro la possibilità di emanare decreti atti a vincolare tutti i datori di lavoro di un certo settore o categoria ad applicare condizioni non inferiori a quelle previste dal contratto collettivo nazionale, confida nella transitorietà del sistema, limitato a soli dodici mesi dall'entrata in vigore della legge; una soluzione costituzionalmente legittima alla stregua della precedente giurisprudenza della Consulta (6), ma che non garantirebbe, comunque, parità di trattamento fra le imprese, e fra i costi che esse

note

24

---

(6) Qualche dubbio avanzano Garilli, Bellavista (1996, p. 88) con riguardo all'estensione *erga omnes* della parte normativa dei contratti collettivi.

sopporterebbero, per più di 24 mesi (stante la cadenza biennale dei rinnovi contrattuali), anche se la riduzione (rispetto al passato) del tasso di inflazione offrirebbe per qualche tempo ai lavoratori una tutela minima tutt'altro che disprezzabile. La seconda (Alleva, 1995) fa leva su una legge di attuazione dell'art. 36 "quale percorso di aggiramento degli ostacoli posti dall'articolo 39 della Costituzione" (Roma 1995, p. 1092). Si tratta di un meccanismo già sperimentato dal legislatore in occasione della riforma dell'impiego pubblico (art. 49, comma 2, D.Lgs. 29/1993) proprio per ovviare allo stesso inconveniente, l'efficacia limitata agli iscritti del contratto collettivo c.d. di diritto comune. Tuttavia tale proposta solleva qualche perplessità laddove, nell'estendere a tutti i lavoratori il trattamento più favorevole previsto da contratti collettivi diversi, espressamente esclude la possibilità di dar vita a qualunque ipotesi di soluzione flessibile.

È comunque necessario cercare in qualche modo di ricostruire i limiti sanciti da una norma vincolante anche per il legislatore, quale l'art. 36 Cost.

Contrariamente a quanto ammesso da una giurisprudenza un po' datata, proprio nel vivo della stagione della c.d. flessibilità la Suprema Corte ha escluso che i giudici di merito possano determinare la retribuzione equa e sufficiente in un importo inferiore ai minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva richiamandosi a condizioni ambientali o territoriali, "ancorché peculiari del mercato del lavoro nel settore di attività cui appartiene il rapporto dedotto in giudizio, poiché il precetto costituzionale è appunto rivolto ad impedire ogni forma di sfruttamento del dipendente, qualunque sia la ragione che tale sfruttamento rende possibile, e, quindi, anche quando, secondo l'*id quod plerumque accidit*, esso trovi radice nella situazione socio-economica del mercato del lavoro (7). Si tratta di una soluzione condivisibile (Zoppoli, 1994, p. 132 e s.; Ricci, 1995) in quanto la suddetta determinazione sia compiuta discrezionalmente dal giudice disattendendo il risultato prodotto da quella che, anche in base al combinato disposto degli artt. 36 e 39 Cost., rappresenta la fonte più idonea a fornire i criteri di tipicità sociale sui quali si fonda la determinazione della retribuzione equa e sufficiente: il contratto collettivo appunto.

Il contesto muta quando sia la stessa autonomia collettiva, purché espressione di organizzazioni effettivamente rappresentative, magari — come si è ricordato — sollecitata dalla stessa legge, a prevedere deroghe legate alle condizioni territoriali oppure alla minore età o anzianità di servizio nell'impresa. In altre parole, se la quantificazione della retribuzione equa e sufficiente è in buona parte rimessa all'ordinamento intersindacale, si può ben ammettere che nell'ambito del suo terreno d'elezione ne vengano in qualche modo fornite letture elasticizzanti. D'altro canto, è difficile ipotizzare o consentire che i parametri elaborati sino ad ora intorno a due concetti vincolanti, quali la quantità e la qualità della prestazione di lavoro, possano essere vanificati dal contratto collettivo o dalla stessa legge. Si tratta pertanto per entrambe le fonti, autonoma ed eteronoma, di flessibilizzarne la lettura e/o l'uso nell'ottica del bilanciamento con altri valori costituzionali di rango quanto meno paritario. Pertanto, se la previsione di un salario ridotto trova giustificazione nella causa e/o nelle finalità di insegnamento dei cc. dd. contratti formativi, cosicché rappresenta una disparità di trattamento giustificata (Zoli, 1994, p. 173), a diversa conclusione si dovrebbe pervenire nell'ipotesi del c.d. salario d'ingresso in senso stretto per i disoccupati di lungo periodo o per i lavoratori assunti con finalità di mero inserimento (da distinguersi dai casi di contratti formativi in senso stretto: Zoppoli, 1994, p. 140). Al riguardo, invero, l'unica legittimazione è rinvenibile nell'interesse sociale e pubblico alla promozione dell'occupazione dei cittadini: con la conseguenza che "la relativa costituzionalità è subordinata al permanere di codesta situazione di fatto, al riconoscimento del carattere necessario ed urgente di tale intervento in vista della tutela del diritto al lavoro specie dei giovani, nonché quindi alla dimostrazione della sua idoneità a realizzare il fine di solidarietà e di promozione dell'occupazione perseguito, secondo un ragionamento che la Corte Costituzionale ha già fatto proprio a proposito del lavoro carcerario e, ad altri fini, dell'apprendistato" (Zoli, 1994, p. 151) (8) e purché "rimangano intatte le garanzie minime" (Zoppoli, 1994, p. 140).

Un ragionamento analogo, fondato sull'esigenza di promuovere politiche occupazionali realmente efficaci (il che andrebbe in qualche modo dimostrato), potrebbe salvare l'inco-

note

(7) Così Cass., 25 febbraio 1994, n. 1903, in *FI*, 1994, I, c. 3079. Nello stesso senso già si era pronunciata Cass., 29 agosto 1987, n. 7131, in *RFI*, 1987, v. *Lavoro (rapporto)*, n. 1283. Per ulteriori riferimenti, anche riguardo alla giurisprudenza più risalente cfr. Lambertucci 1985, p. 209 e Ricci 1985.

(8) Cfr., per il lavoro carcerario, C. Cost., 3 febbraio 1992, n. 12, in *DPL*, 1992, p. 795, con nota di richiami; per l'apprendistato, C. Cost., 12 aprile 1989, n. 181, in *FI*, 1989, I, c. 2100.

**La retribuzione**  
Carlo Zoli

stituzionalità di previsioni che ancorino eventuali riduzioni salariali a criteri “ambientali” e/o “territoriali”. Tuttavia, se ciò può valere laddove si fondi la diversità sul differente costo della vita (il che non implica un distinto trattamento tra Nord e Sud, bensì tra città e città o tra zona e zona), appare difficile ammettere che, a prescindere da tale criterio, in certe aree operino indiscriminatamente salari più bassi, se non quale fenomeno di breve periodo per incrementare l’occupazione, e non per quella parte di retribuzione destinata a svolgere una funzione “sociale”. Proprio la difficoltà di distinguere la retribuzione che esplica una funzione “corrispettiva” (cfr. Zoppoli, 1991 e 1994, sul punto p. 135) comunque implica che la riduzione sia contenuta e temporanea e legittima l’introduzione di un salario minimo legale interprofessionale (Garilli, Bellavista, 1996, p. 87) anche qualora venisse realizzato un meccanismo di estensione *erga omnes* dell’efficacia dei contratti collettivi (Roccella, 1986, p. 93).

Un tale ragionamento vale *a fortiori* a legittimare i contratti di “riallineamento” o di “gradualità”, laddove e allorquando la relativa conclusione avvenga “in presenza di precise condizioni, quali la disponibilità datoriale a ripristinare una situazione di piena legalità dei rapporti di lavoro, nonché l’esistenza di una situazione di precarietà dell’impresa (ubicata in aree depresse) traducendosi in un vero e proprio stato di necessità della stessa, per cui la “sospensione” salariale si configura come unica alternativa ad una situazione di crisi” (Ricci, 1995, p. 542) (9).

---

**7. Segue: il ruolo delle tecniche di retribuzione variabile.**

---

La questione delle deroghe rispetto ai consolidati parametri di attuazione dell’art. 36 Cost. va invece affrontata in termini completamente diversi qualora la diversificazione dei salari sia imperniata sulla produttività e/o sulla redditività dell’impresa. Infatti, le tecniche fondate sulla produttività, nel correlare parte del salario “a indicatori *tecnico-produttivi*, che misurano le variazioni della produttività in termini *fisici* (volumi produttivi, tempi di attraversamento) o più frequentemente *qualitativi* (efficienza del processo, qualità dell’output, risparmio dei costi di gestione, delle materie prime o dell’energia)” (Caruso, Ricci, 1994, p. 71), misurano oggettivamente il contributo del lavoratore al miglioramento della *performance* aziendale e non fanno altro che articolare in modo più incentivante l’operatività dei tradizionali parametri della qualità e quantità del lavoro di cui all’art. 36 Cost. Profili di incompatibilità con il principio di proporzionalità potrebbero sorgere per quei parametri che correlano la produttività all’attività del gruppo in quanto non agevolmente riconducibili alla qualità e quantità della prestazione del singolo lavoratore. Tuttavia, l’introduzione di strumenti di controllo (Zoppoli, 1994, p. 129) o il carattere non preponderante di tali componenti retributive variabili (Gragnoli, 1995, p. 224) dovrebbe escludere possibili censure. Lo stesso dicasi per i sistemi fondati sulla redditività dell’impresa, che fanno leva su indici economico-aziendali rappresentativi dell’andamento (economico e di mercato) dell’impresa (fatturato, utile netto o lordo, margine operativo lordo), in modo da far prevalere su quella incentivante la *ratio* partecipativa (Caruso, Ricci, 1994, p. 72), la quale trova fondamento, tra l’altro, nell’art. 46 Cost. (Leardini, 1996).

Si tratta, del resto, della via tracciata dal Protocollo del 23 luglio 1993, che in particolare ancora il salario anche alla produttività del settore e dell’impresa. Al riguardo gli spazi e le potenzialità dell’autonomia collettiva sono notevoli, sia a livello di categoria (per la produttività del settore e per le linee generali del sistema retributivo anche per quanto rimesso alla contrattazione aziendale) sia a livello decentrato (per la produttività dell’impresa), come le tornate contrattuali del 1994-95 hanno dimostrato. In un tale contesto la centralità del contratto nazionale di categoria non può essere disconosciuta, stante il superamento della contingenza e di ogni altra voce stabile correlata all’inflazione da un lato, nonché la residualità del contratto aziendale dall’altro; a meno che non si voglia rimettere in discussione il più delle volte menzionato Protocollo del 1993, sul quale peraltro si fonda la stabilità dell’intero sistema retributivo e contrattuale. Non si può negare, tuttavia, che l’istanza e l’esigenza della flessibilità potrebbero ricevere linfa vitale e soddisfacimento da una politica di *self restraint* a livello nazionale volta ad aprire spazi meno angusti alla retribuzione legata alla produttività e/o alla redditività dell’impresa (ora confinata fra il 5%

---

**note**

(9) Circa la conformità alla Costituzione di tale normativa cfr. C. Cost., 22 gennaio 1987, n. 12, in *FI*, 1987, I, c. 2674 e 16 luglio 1987, n. 270, *ivi*, 1988, I, c. 1604 e ss. Dubbi avanza invece Zoppoli, 1994, p. 134 e s.

e il 10% della retribuzione globale) (cfr. Treu, 1993, p. 37). Ciò tenendo presente, peraltro, che la funzione “sociale” della retribuzione, tradizionalmente svolta dalla contrattazione nazionale e realizzata quanto meno attraverso la tutela del potere d’acquisto del salario, presupporrebbe che fossero attivati meccanismi surrogatori o di recupero qualora la contrattazione d’impresa o decentrata (aziendale o territoriale) mancasse e/o i risultati da quest’ultima prodotti fossero palesemente insufficienti (non raggiungendo, ad es., uno standard minimo predeterminato in sede nazionale).

A questo punto la giurisprudenza sarebbe completamente delegittimata a qualunque tipo di controllo, trovandosi di fronte a parametri oggettivi legittimamente concordati, sempre che — si ribadisce — il risultato non apparisse decisamente inadeguato in termini di retribuzione finale o non emergesse la discriminatorietà (Gragnoli, 1995, p. 226) o la palese arbitrarietà delle soluzioni negoziate (v. *retro*, § 4).

Problemi di tutt’altro genere possono porsi sull’eterogeneo versante delle relazioni industriali. Non è, infatti, ipotizzabile che ad un effettivo incremento della partecipazione dei lavoratori alla condivisione del rischio d’impresa non si accompagni un altrettanto significativo incremento dei meccanismi di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori alla formazione di regole e alla verifica della loro applicazione. Si tratta di un fenomeno o di una tendenza chiaramente riscontrabili in altri Paesi, anche in quelli ove la cultura partecipativa non era per tradizione più radicata (ad es., in Francia), e come è naturale accada onde si eviti che sotto mentite spoglie riemerge in modo pieno l’arbitrio dell’imprenditore nella gestione di una parte rilevante della retribuzione. In particolare, ricevere una serie di informazioni, concordare le regole generiche di distribuzione e verificarne l’applicazione potrebbe non essere sufficiente qualora si collegasse una parte consistente del salario a fattori legati all’andamento dell’impresa dipendenti da scelte gestionali, cui i lavoratori non potrebbero a quel punto rimanere del tutto estranei. Si pone, in altre parole, il problema del passaggio da una logica e da strumenti di mera procedimentalizzazione dei poteri imprenditoriali ad una di “*codeterminazione* degli obiettivi aziendali che condizionano l’erogazione del salario variabile, fino alle forme di vera e propria *cogestione*, che travalicano i profili salariali per investire le tematiche degli assetti organizzativi e tecnologici, financo delle strategie d’impresa” (Caruso, Ricci, 1994, p. 83). È quanto induce a ritenere che, senza una modifica della cultura ora radicata in Italia e sempre che gli ordini di grandezza della retribuzione variabile siano diversi dagli attuali, la sfida della flessibilità salariale potrà essere vinta più facilmente sul piano della partecipazione alla produttività piuttosto che su quello della partecipazione alla redditività dell’impresa.

## Bibliografia

- Alleva** (1995), *La generalizzazione dei minimi di trattamento economico normativo previsti dai contratti collettivi*, in *LG*, p. 1088 e ss.
- Brunetta** (1996), *L’intervista*, in *Il Corriere della Sera* 7.4.1996.
- Bucalo** (1979), *La giungla dei trattamenti nel lavoro dipendente*, in De Luca Tamajo, Ventura (a cura di), *Il diritto del lavoro nell’emergenza*, Jovene, Napoli, p. 211 e ss.
- Caruso, Ricci G.** (1994), *Sistemi e tecniche retributive*, in Caruso, Zoli, Zoppoli L. (1994), vol. I, p. 37 e ss.
- Caruso, Zoli, Zoppoli L. (a cura di)** (1994), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 2 voll.
- Castelvetri** (1992), *Fonti collettive e differenziazioni normative tra lavoratori*, in *DRI*, p. 81 e ss.
- Castelvetri** (1995), *Contrattazione collettiva e parità di trattamento*, in *ADL*, n. 2, p. 199 e ss.
- D’Antona** (1984), *Le nozioni giuridiche della retribuzione*, in *DLRI*, p. 269 e ss.
- Dell’Olio** (1995), *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *AD*, n. 2, p. 1 e ss.
- De Luca Tamajo** (1994), *Conclusioni*, in Atti del convegno di Benevento su “Rapporti di lavoro e parità di trattamento. Sviluppi recenti e linee di tendenza”, 17.12.1994, p. 41 e ss.
- Garilli, Bellavista** (1996), *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in *La disciplina del mercato del lavoro* a cura di Giorgio Ghezzi, Ediesse, Roma, p. 73 e ss.
- Ghera** (1984), *Nozione di retribuzione ed elementi retributivi*, in *GI*, IV, c. 10 e ss.
- Gragnoli** (1995), *Retribuzione ad incentivo e principi costituzionali*, in *ADL*, n. 2, p. 221 e ss.
- Ichino** (1992), *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Giuffrè, Milano.
- Lambertucci** (1995), *Determinazione giudiziale della retribuzione, minimi salariali e condizioni territoriali*, in *ADL*, n. 1, p. 201 e ss.
- Leardini** (1996), *La retribuzione flessibile: linee di analisi giuridica dei modelli economici*, tesi di dottorato, inedita.

**La retribuzione**  
 Carlo Zoli

- Mazzotta** (1995), Relazione al convegno di Venezia del 18.11.1995 su "La retribuzione. Struttura e regime giuridico", inedita.
- Mengoni** (1985), *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti*, in *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna.
- Nanni** (1988), *La buona fede contrattuale*, Cedam, Padova.
- Nogler** (1994), *Il contratto collettivo quale fonte di regolamentazione della retribuzione-parametro*, in *LD*, p. 375 e ss.
- Pera** (1978), *La giungla retributiva: prospettive legislative e no*, in *DE*, p. 117 e ss.
- Persiani** (1982), *I nuovi problemi della retribuzione*, Cedam, Padova.
- Persiani** (1995), *Diritto del lavoro e razionalità*, in *ADL*, n. 1, p.1 e ss.
- Reichlin** (1989), *La politica dei redditi in uno scenario espansivo*, in *Il sistema retributivo verso gli anni '90*, Jovene, Napoli, p. 75 e ss.
- Ricci G.** (1995), *La retribuzione equa e sufficiente nelle aree socio-economicamente depresse: la visione "socialmente avanzata" della Cassazione*, in *LD*, p. 523 e ss.
- Roccella** (1986), *I salari*, il Mulino, Bologna.
- Roma** (1995), *Minimi di trattamento economico normativo e progetti di generalizzazione dei CCNL*, in *LG*, p. 1090 e ss.
- Santoro Passarelli G.** (1994), *Intervento*, in Atti del convegno di Benevento su "Rapporti di lavoro e parità di trattamento. Sviluppi recenti e linee di tendenza", 17.12.1994, p. 29 e ss.
- Santucci** (1995), *L'art. 36 della Costituzione, la parità retributiva e l'autonomia negoziale*, in *ADL*, n. 2, p. 241 e ss.
- Scognamiglio** (1994), *Sul principio di parità di trattamento dei lavoratori*, in Atti del convegno di Benevento su "Rapporti di lavoro e parità di trattamento. Sviluppi recenti e linee di tendenza", 17.12.1994, p. 9 e ss.
- Spagnuolo Vigorita L.** (1983), *Forme di retribuzione. L'incidenza delle voci indennitarie sugli istituti contrattuali e di legge*, in *MGL*, p. 684 e ss.
- Treu** (1979), *Art. 36-37*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Rapporti economici*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, p. 72 e ss.
- Treu** (1980), *I problemi giuridici della retribuzione*, in *DLRI*, p. 28 e ss.
- Treu** (1993), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: coerenze strategiche e adattamenti locali*, in Treu (a cura di), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: omogeneità e differenze*, Esi, Napoli, p. 17 e ss.
- Treu** (1994), *Costo del lavoro e sistema retributivo in Italia*, in Caruso, Zoli, Zoppoli L. (1994), vol. I, p. 3 e ss.
- Tullini** (1990), *Clausole generali e rapporto di lavoro*, Maggioli, Rimini.
- Zoli** (1988), *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore. Dagli interessi legittimi all'uso delle clausole generali*, Giuffrè, Milano.
- Zoli** (1994), *Parità di trattamento e retribuzione*, in Caruso, Zoli Zoppoli L. (1994), vol. I, p. 143 e ss.
- Zoli, Zilio Grandi** (1994), *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in Caruso, Zoli, Zoppoli L. (1994), vol. I, p. 197 e ss.
- Zoppoli L.** (1991), *La corresponsività nel contratto di lavoro*, Esi, Napoli
- Zoppoli L.** (1994), *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in Caruso, Zoli, Zoppoli L. (1994), vol. I, p. 91 e ss.

# I limiti del tripartitismo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: il caso australiano

*Russel D. Lansbury, Edward M. Davis, Suzanne Jamieson (\*)*

Sommario

**1.** Introduzione. **2.** Fasi di sviluppo: il livello nazionale. **3.** Il funzionamento dei comitati di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro: i livelli statale ed imprenditoriale. **4.** Contrattazione aziendale, consultazione trilaterale e salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. **5.** Conclusioni. **Allegato.** *Materiale di documentazione.* Le clausole del modello di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro sviluppate dal consiglio australiano dei sindacati per la loro inclusione nei contratti aziendali.

## 1. Introduzione.

L'approccio del Governo, dei datori di lavoro e dei sindacati australiani alle tematiche connesse alla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro fornisce un esempio pertinente del tripartitismo e del suo contributo allo sviluppo sociale ed economico. Si dovrebbe anche notare che la questione della salute e sicurezza necessita un'analisi almeno su tre livelli: nazionale, statale, d'impresa. Inoltre può essere importante il livello d'industria, dove è possibile identificare un approccio settoriale alla questione della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro, analizzando la quale a questi vari livelli, risulterà evidente che, mentre il tripartitismo ha una propria significatività a livello statale e nazionale, è più probabile che a livello settoriale e d'impresa (dove il Governo svolge un ruolo meno significativo) i datori di lavoro ed i sindacati utilizzino un approccio bilaterale. Comunque, dal momento che il coinvolgimento trilaterale ai livelli nazionale o statale fornisce una struttura a cui i datori di lavoro ed i sindacati devono fare riferimento, è evidente che esiste una forte interrelazione fra il tripartitismo ed il bipartitismo nelle politiche e nelle pratiche concernenti la salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

L'Australia ha un sistema di Governo federale in cui la responsabilità legislativa in campo di salute e sicurezza dei lavoratori e la sua applicazione ricadono sotto il controllo degli Stati individuali. Il Governo federale non detiene poteri costituzionali in questo ambito, anche se vi esercita una considerevole influenza. Isaac (1994) ha notato che i governi dei singoli Stati hanno teso ad agire in modo conservativo, nel timore che le imprese si trasferissero in quegli Stati che impongono requisiti minori e, in particolare, costi più bassi. Tuttavia, questa opinione è stata gradualmente sostituita dalla percezione di costi derivanti da dispute industriali, dalla ridotta produttività e da più elevati risarcimenti ai lavoratori risultanti da inadeguati provvedimenti in materia di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

L'Australia è caratterizzata da un elevato tasso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, che, in termini monetari, si traduce in un costo diretto per l'economia di circa 5 miliardi di dollari all'anno. Alcune stime prudenti rilevano i costi indiretti in una cifra anch'essa pari a 5 miliardi di dollari. Ciò significa che vi è una proporzione di uno ad uno

(\*) Traduzione di Serena Vaccari.

**Salute e sicurezza  
in Australia**

Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

fra i costi diretti e quelli indiretti. Stime meno prudenti ritengono invece che la proporzione sia di uno a sette (L'Orange, Collins, 1993). La relazione annuale della commissione nazionale della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro (1988, p. 10) citò dei dati comparativi elaborati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro a metà degli anni Ottanta, i quali rilevarono che il tasso di infortuni sul lavoro era pari a più del doppio del tasso statunitense e di tre volte superiore a quelli di Gran Bretagna, Svezia e Giappone. Anche se i paragoni internazionali fra le statistiche relative alle malattie professionali, come accade per i dati sugli scioperi, devono essere presi in considerazione con cautela, risulta chiaramente che l'Australia, in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, si trova in una posizione peggiore rispetto a molti altri paesi ad essa paragonabili.

Il Governo laburista Hawke, insediatosi nel 1983, fu il primo a concertare a livello nazionale, con un approccio trilaterale, la questione relativa alla salute e sicurezza. Questo Governo basò numerose sue politiche — economiche e sociali — chiave su un accordo raggiunto dal partito laburista australiano e dal consiglio australiano dei sindacati appena prima che il partito laburista vicesse le elezioni nel Marzo del 1983. L'accordo non era trilaterale e ad esso si opposero ampie categorie di datori di lavoro; ciononostante, l'accordo necessitava di un meccanismo di consultazione trilaterale in diversi ambiti, inclusi la pianificazione economica generale, la politica dei prezzi e dei redditi, la salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro, la politica industriale ed altre questioni a queste correlate. In conseguenza di ciò sono stati costituiti numerosi enti trilaterali, fra cui il consiglio consultivo di pianificazione economica, il comitato consultivo sui prezzi e sui redditi, il consiglio industriale australiano e la commissione nazionale di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, meglio conosciuta col nome di *Worksafe Australia*.

*Worksafe Australia* fu istituita nel 1985 per contribuire alla realizzazione di ambienti di lavoro salubri, sicuri e produttivi e per ridurre l'incidenza e la gravità degli infortuni e delle malattie professionali. Questo segnò un importante passo verso lo sviluppo e l'implementazione di standard, procedure e strategie nazionali su questioni relative alla salute e sicurezza dei lavoratori. *Worksafe Australia* è diretta da un comitato di 18 membri, rappresentanti il sindacato e i datori di lavoro, nonché i governi federali, statali e territoriali. Comprende l'ufficio nazionale per la salute e la sicurezza e l'istituto nazionale della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. Il primo fornisce un supporto generale amministrativo e di segretariato, svolge funzioni ispettive e così via. Il secondo è un'unità tecnico-scientifica e viene consultato in materia di ricerca, standard e formazione professionale.

*Worksafe Australia* non ha poteri direttivi. I primi anni fu criticata in quanto la si giudicava troppo macchinosa e prudente, e perché si occupava della ricerca medica in generale, trascurando le questioni connesse ai luoghi di lavoro (v. Pearce e Refshauge, 1987). Comunque, ultimamente *Worksafe Australia* ha ampliato le proprie funzioni e si è posta come guida nazionale in numerose aree. Nel 1991 è stato raggiunto un importante accordo fra i capi dei governi di stato circa il ruolo di *Worksafe Australia*, per la definizione di standard nazionali in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, in particolare quelli relativi ai beni e alle occupazioni. *Worksafe Australia* gestisce anche lo schema di accertamento e notificazione nazionale chimico-industriale nell'interesse dei governi statali e federali. Secondo Isaac (1994) al giorno d'oggi vi è la convinzione generale che la Commissione occupi un posto fondamentale nel processo di promozione della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. D'altra parte, permangono ancora notevoli differenze fra gli enti di salute e sicurezza statali e quelli federali, per quanto concerne le procedure, le strutture e l'ordinamento di ispezione. L'Australia, in materia di disposizioni di legge sulla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, continua a rimanere indietro rispetto a molti paesi dell'Europa occidentale e del Nord America. Tuttavia, in linea generale, gli Stati hanno seguito l'esempio del Governo federale, istituendo enti trilaterali per sorvegliare le attività di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

---

## 2. Fasi di sviluppo: il livello nazionale.

---

Lo sviluppo di un approccio consultivo nazionale trilaterale ai temi della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro dovrebbe essere inserito in un contesto storico e politico. Emmett (1993) ha ritenuto che lo sviluppo australiano della salute e sicurezza dei lavoratori possa essere diviso in tre fasi: una fase classica, che terminò all'inizio degli anni Ottanta; una fase moderna, seppure tradizionale, che si è protratta dalla metà sino alla fine degli anni Ottanta

e la fase attuale del paradigma della *new performance*, iniziata all'inizio degli anni Novanta. La fase classica si caratterizzò per un diverso approccio alla politica di salute e sicurezza in ciascuno degli Stati Australiani. Ognuno di questi aveva il proprio ispettorato con la responsabilità di attività di monitoraggio ed applicazione in conformità della legislazione prescrittiva. Gli enti mutualistici e gli istituti di previdenza erano fra loro distinti ed in molti casi era assente un collegamento di tipo informativo. Le strutture all'interno delle quali venivano trattate le questioni relative alla salute e sicurezza e gli standard o codici di pratica variavano ampiamente fra i diversi Stati.

I rappresentanti del Governo, i datori di lavoro e i sindacati si consultavano poco vicendevolmente. Gli standard di salute e sicurezza erano inadeguati, come fu messo in evidenza da un numero di infortuni ed incidenti mortali sul luogo di lavoro troppo elevato per una economia avanzata, da un alto costo derivante dal risarcimento dei lavoratori, dalle numerose discussioni sul problema della salute e sicurezza e da un'epidemia da sindrome di abuso occupazionale, meglio conosciuta come la ripetitiva tendenza all'infortunio.

Considerando le percentuali calcolate sul monte salari annuale, è stato stimato che le richieste di risarcimento dei danni per infortuni sul lavoro sono cresciute dallo 0.9% nel periodo 1971-72 al 2.4% negli anni 1984-85. Recentemente, comunque, questa tendenza si è invertita. Secondo l'ufficio statistico australiano l'ammontare del risarcimento dei lavoratori, calcolato in percentuale sul costo del lavoro totale, è sceso dal 2.4% del periodo 1986-87 all'1,9% negli anni 1991-92. Tale costo ed il numero di incidenti e malattie professionali, comunque, rimangono il principale motivo di preoccupazione per l'Australia.

La fase moderna si manifestò in una serie di spostamenti, sia a livello federale che statale, verso una legislazione basata sulla responsabilità ed un approccio tripartitico alla questione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nonostante alcuni stati abbiano apportato delle modifiche al proprio ordinamento verso la fine degli anni Settanta, fu all'inizio degli anni Ottanta che emerse effettivamente un atteggiamento nuovo nei confronti della materia avente ad oggetto la salute e la sicurezza dei lavoratori. Furono introdotte leggi che imponevano obblighi di cautela agli imprenditori, ai datori di lavoro, ai fornitori, nonché ai progettatori ed installatori; meccanismi di consultazione trilaterale sotto forma di comitati e rappresentanti dei lavoratori per la salute e sicurezza. Pur esistendo differenziazioni fra gli approcci specifici di ciascun Stato, i datori di lavoro ed i sindacati fornirono contributi su questa materia prima che le leggi fossero approvate.

Il rapporto Robens, che pose le fondamenta della legislazione inglese in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel 1974, esercitò un'influenza notevole in Australia. Uno dei suggerimenti principali di Robens fu l'autoregolamentazione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Robens riteneva che il Governo, anziché disciplinare direttamente la materia, avrebbe dovuto istituire un meccanismo che consentisse di monitorarla sui luoghi di lavoro. Quindi si sarebbe fatto ricorso all'assistenza esterna all'unità produttiva solo in circostanze straordinarie. L'effetto prodotto dalla legislazione degli anni Settanta fu la previsione, da parte della maggioranza degli Stati australiani, di rappresentanti dei lavoratori, ritenuti il mezzo principale di autoregolamentazione e di comitati di salute e sicurezza quali mezzi supplementari per il raggiungimento dell'obiettivo. Attualmente, nella maggioranza degli Stati australiani si opera e ci si consulta sulla suddetta materia a livello di unità produttiva. Ad eccezione della Tasmania, la legislazione di ciascuno Stato definisce il meccanismo attraverso il quale i comitati devono essere istituiti.

Si è sviluppato un acceso dibattito avente ad oggetto l'impatto che può avere la legislazione in materia di salute e sicurezza: secondo Robens ci si dovrebbe dirigere dalla «regolamentazione» alla «autoregolamentazione». I comitati per la salute e sicurezza sono stati appunto visti come il mezzo per introdurre e favorire l'autoregolamentazione nei luoghi di lavoro. Tuttavia, alcuni commentatori hanno criticato la proposta di Robens, giudicandola un approccio di stampo eccessivamente liberista, incapace di far fronte ai complessi problemi connessi alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

La fase più recente dello sviluppo della salute e sicurezza dei lavoratori in Australia, sviluppatasi nel corso degli anni Novanta è caratterizzata secondo Emmett da una *new performance*: «con il vecchio approccio alla materia della salute e sicurezza si accettava che il lavoro fosse rischioso, nonché la possibilità che si verificassero degli incidenti. Il Governo emanava leggi quando si presentavano nuovi problemi piuttosto gravi. L'ispettorato era utilizzato per scoprire le violazioni di queste leggi e per farle applicare. Le vecchie normative sono state abrogate raramente, determinando così una situazione caratterizzata da un sempre più pesante fardello di norme. Inoltre non sempre risultò chiaro se l'approccio

**Salute e sicurezza  
in Australia**  
Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson



**Salute e sicurezza  
in Australia**  
Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

regolamentativo stava operando nel modo migliore nel campo della salute e sicurezza” (Emmett, 1993).

Secondo Emmett l’approccio attuale è simile alla gestione della Qualità Totale. Tutte le parti ed i soggetti coinvolti, incluso il Legislatore, svolgono il proprio compito nella determinazione del grado di accettabilità della struttura in cui si inseriscono la salute e la sicurezza. Il Governo definisce i modi d’intervento, mentre l’ispettorato fissa gli obiettivi delle attività sulla base di misure d’azione statistiche. Gli organismi governativi e/o le parti sociali controllano il funzionamento del sistema della salute e sicurezza nel luogo di lavoro. *Worksafe Australia* ha concentrato le proprie attività in due aree: 1) la riforma normativa per raggiungere l’uniformità nazionale degli standard; 2) l’agevolazione di migliori performance nel campo della salute e sicurezza nell’industria australiana. Per mezzo dei processi di consultazione trilaterale, che includono i rappresentanti del *Commonwealth*, i governi territoriali e statali, i datori di lavoro ed i sindacati, sono stati sviluppati standard e codici nuovi.

---

### 3. Il funzionamento dei comitati di salute e sicurezza nell’ambiente di lavoro: i livelli statale ed imprenditoriale.

---

I comitati per la salute e la sicurezza sono stati promossi dalla legislazione, principalmente a livello statale, ma anche con il sostegno del Governo federale. L’indagine sulle relazioni industriali australiane sul luogo di lavoro ha fornito un’esauriente analisi sul modo in cui tali comitati operano in ciascun stato. Tuttavia, l’indagine non ha compiuto una valutazione definitiva delle politiche e delle pratiche della salute e sicurezza in termini di qualità dei comitati e del loro impatto sul luogo di lavoro. Essa ha comunque fornito indicazioni utili circa i luoghi in cui i comitati sono situati, la loro struttura ed il loro funzionamento.

L’indagine ha rivelato l’esistenza di notevoli differenze fra gli stati in termini di percentuale di luoghi di lavoro con più di venti lavoratori dotati di comitati per la salute e sicurezza. Le percentuali variano dal 57% nel Sud Australia al 26% nel Queensland, mentre la media nazionale è pari al 41%. Gli ordinamenti degli stati richiedono che metà dei membri dei comitati per la salute e la sicurezza siano rappresentanti dei lavoratori e ciò risulta dal 94% del campione considerato dall’indagine. Ad eccezione di Victoria, comunque, sono poche le norme di legge che richiedono che fra i rappresentanti dei lavoratori siano inclusi membri dei sindacati, anche se nel 44% dei casi questi ultimi erano presenti nei comitati. Nella maggioranza dei casi analizzati, i comitati si riuniscono trimestralmente, seppure altri si riuniscono anche meno frequentemente. Nel New South Wales, lo stato più popolato dell’Australia, i comitati per la salute e la sicurezza sono presenti in maggiori proporzioni nel settore pubblico (87% circa) che nel settore privato (59%). Ciò è interessante se si considera che circa un terzo delle indennità di cinque o più giorni, a favore dei lavoratori in seguito ad infortuni sul lavoro, sono erogate nel settore privato.

Nel New South Wales, i comitati costituiscono l’unico meccanismo di consultazione sulle questioni relative alla salute e sicurezza a livello di luogo di lavoro. La Legge sulla salute e sicurezza nell’ambiente di lavoro del 1983 e la normativa dei comitati sul luogo di lavoro del 1984 costituiscono la struttura all’interno della quale sono istituiti i comitati. Essi devono essere presenti, a norma di legge, nelle unità produttive con più di venti dipendenti, quando ciò sia richiesto dai sindacati, dai lavoratori o da persone comunque nominate da questi ultimi. Inoltre la *WorkCover Authority* (la *Worksafe* a livello statale) ha il potere di ordinare la costituzione di un comitato nell’unità produttiva. Comunque, sia che la presenza dei comitati venga richiesta dai lavoratori sia che venga invece imposta dall’autorità, il datore di lavoro non ha alcun obbligo in tal senso, senza considerare che non è chiaramente definito il modo in cui i comitati debbano essere distribuiti all’interno del luogo di lavoro. Sono le parti a dover decidere e l’ordinamento non prevede meccanismi formali per la soluzione delle controversie. La normativa sui comitati nei luoghi di lavoro del New South Wales stabilisce la dimensione e la composizione dei comitati e dà disposizioni circa le modalità di selezione dei suoi membri. Il suo intento è di evitare che i comitati vengano dominati dal management.

I comitati nel New South Wales svolgono un’attività consultiva sul luogo di lavoro; controllano le pratiche e le politiche di salute e sicurezza, danno consigli e offrono la propria assistenza al management per il miglioramento delle performance di salute e sicurezza. Comunque i comitati non hanno il potere di fermare il lavoro o di emettere ordini vincolanti per la risoluzione di una questione; i loro compiti si sostanziano nell’esprimere un parere o

nel dare un consiglio piuttosto che verificare il grado di sicurezza del luogo di lavoro. I membri dei comitati hanno il potere di effettuare delle ispezioni ed ottenere delle informazioni dal management su questioni relative alla salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro. La legge richiede anche che i membri dei comitati siano forniti di una preparazione conforme all'adempimento delle loro funzioni. Dal momento che l'ordinamento non dispone nulla a proposito dei rappresentanti della salute e sicurezza i comitati esprimono pareri critici circa l'efficacia delle politiche e pratiche in tema di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. Secondo il rapporto Robens, i comitati sono un mezzo per favorire l'autoregolamentazione sul luogo di lavoro. Tuttavia, alcuni critici sostengono che l'approccio liberista che sta alla base della relazione di Robens non è in grado di fronteggiare i problemi inerenti alla salute e sicurezza nel luogo di lavoro. Books (1988) mette in dubbio l'efficacia dell'intervento del Governo nella creazione di attività relative alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

Pragnell (1994) ha compiuto una dettagliata analisi sul funzionamento dei comitati nel New South Wales e dà l'opportunità di valutare l'efficacia dell'applicazione dell'approccio di Robens. Utilizzando i dati forniti dall'indagine sulle relazioni industriali australiane sul luogo di lavoro, Pragnell ha comparato l'esperienza dei comitati di salute e sicurezza del New South Wales con quelle di altri stati. È interessante rilevare, per esempio, che i luoghi di lavoro nello stato di Victoria e del New South Wales mostrano livelli simili di tutela della salute e sicurezza, pur essendo connessi a meccanismi diversi di autoregolamentazione: i rappresentanti nel primo, i comitati nel secondo. Risulta difficile spiegare le ragioni per cui il South Australia presenti il maggior numero di unità produttive dotate di comitati per la salute e la sicurezza, mentre il Queensland si trova ai livelli più bassi.

Analizzando le percentuali delle unità produttive dotate di comitati per la salute e la sicurezza su base settoriale, si scoprono interessanti differenze. Infatti, è più probabile che i comitati siano presenti nelle imprese che occupano un numero prevalente di operai piuttosto che in quelle in cui sono predominanti gli impiegati. Analogamente, vi è una maggiore probabilità che essi si trovino nelle aziende del settore pubblico, anziché di quello privato. Le aziende di servizi pubblici che occupano sia operai che impiegati, sono quelle in cui i comitati sono presenti in proporzioni maggiori. Al contrario, nelle imprese che operano nel settore privato ed in cui sono occupati prevalentemente degli impiegati, la presenza dei comitati è piuttosto scarsa. Ci si riferisce alle imprese aventi ad oggetto attività commerciali al dettaglio ed all'ingrosso, nonché servizi finanziari, ricreativi e personali. Si rileva anche che nelle imprese con una prevalenza di operai è probabile che i comitati siano in un numero superiore ad uno. È possibile che le imprese, specialmente quelle manifatturiere ed edili, siano costituite da unità produttive composte da forza lavoro differenziata e da diversi gruppi con propri comitati per la salute e la sicurezza.

Ad eccezione del Queensland, gli ordinamenti di tutti gli stati richiedono che almeno la metà dei membri dei comitati siano rappresentanti dei lavoratori. I risultati dell'indagine sulle relazioni industriali australiane all'interno dei luoghi di lavoro indicano che il 94% dei comitati sono costituiti da un numero di rappresentanti dei lavoratori superiore o uguale a quello dei rappresentanti dei manager. Nel caso specifico del New South Wales, approssimativamente il 58% dei comitati per la sicurezza era costituito da una maggioranza di lavoratori, mentre il 34% aveva una composizione paritetica. Tuttavia, un'altra indagine ha rivelato che le imprese del settore privato (in particolare quelle aventi ad oggetto l'erogazione di servizi finanziari o commerciali) con una prevalenza di impiegati, erano dotate di comitati dominati dal management, indipendentemente dal grado di sindacalizzazione e dalle dimensioni dell'unità produttiva. Ciò rafforza maggiormente l'idea secondo cui sono le caratteristiche specifiche del settore più che le dimensioni ed il livello di sindacalizzazione ad influenzare la composizione dei comitati per la salute e la sicurezza.

Pragnell ha inoltre cercato di scoprire l'esistenza di un'eventuale correlazione fra i livelli di attività dei comitati ed altre variabili, individuando una relazione fra la presenza di un comitato e la dimensione dell'unità produttiva: quando i dipendenti occupati in una unità produttiva sono superiori a 50, più numerosa è la forza lavoro maggiori sono le probabilità che esista un comitato, soprattutto nelle imprese occupanti dai 500 ai 5000 addetti distribuiti su un numero compreso fra le 6 e le 10 unità produttive. È molto probabile, invece, che i comitati siano assenti nelle imprese di piccole dimensioni (meno di 100 dipendenti) o in quelle molto grandi (oltre 20000 occupati).

Anche il grado di sindacalizzazione sembra essere strettamente collegato all'esistenza di un comitato: maggiore è il tasso di sindacalizzazione più forte è la probabilità che esista un comitato per la salute e sicurezza. Le unità produttive dotate di comitati con ogni probabilità

**Salute e sicurezza  
in Australia**  
*Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson*

**Salute e sicurezza  
in Australia**

Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

hanno sperimentato forme di azione industriale quali scioperi, rallentamenti produttivi, picchettaggio e rifiuto di eseguire il lavoro straordinario, ma in esse sono sicuramente stati conclusi anche accordi fra il datore di lavoro ed i sindacati su diverse materie, fra cui la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro. È anche interessante notare che i comitati sono presenti con minore probabilità nelle imprese che hanno stipulato un *closed shop* con uno o più sindacati.

Nella sua conclusione, l'analisi compiuta da Pragnell sui dati rilevati dalla indagine sulle relazioni industriali australiane rivela che tendenzialmente le imprese in cui sono presenti i comitati riportano risultati migliori in termini di risultati economici relativi. Questo indice rappresenta un insieme di indicatori economici come il saggio di profitto, di rendimento ed altri fattori che ci aiutano a determinare il risultato economico di un'impresa. Questo discorso non dovrebbe far giungere alla conclusione che la presenza dei comitati consente all'impresa di realizzare performance migliori, ma solamente che esiste una correlazione fra queste due variabili, anche se, sulla base di quanto si è detto, risulta piuttosto difficile sostenere che i comitati hanno un impatto negativo sulle performance economiche dell'impresa.

Riassumendo possiamo dire che l'analisi dettagliata compiuta sul funzionamento dei comitati per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro indica che le unità produttive dotate di comitati si differenziano da quelle che ne sono prive. Le prime, con maggiore probabilità, hanno un management con un grado più elevato di autonomia, responsabilità e potere decisionale, sono dotate di buoni canali di comunicazione, come ad esempio i bollettini di informazione e le riunioni regolari fra i membri dello staff e sono molto attive nelle aree come la EEO. Inoltre, tendono ad essere inserite in vaste organizzazioni fortemente sindacalizzate e ad avere un'occupazione più stabile, lavoratori meglio pagati e con una maggiore anzianità. Se da una parte questi risultati forniscono una visione positiva del ruolo dei comitati e della attività consultiva che essi cercano di favorire, dall'altra Pragnell ritiene che disposizioni di legge imperative, per esempio quelle canadesi, che rendono obbligatoria la costituzione di comitati nelle imprese, potrebbero far superare il problema della mancanza di penetrazione dei comitati nelle unità produttive del New South Wales. Comunque, Pragnell sostiene anche la necessità di uno studio più approfondito necessario alla comprensione delle relazioni esistenti fra la presenza di comitati per la salute e la sicurezza ed altri aspetti del comportamento e delle performance sul luogo di lavoro.

---

#### 4. Contrattazione aziendale, consultazione trilaterale e salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

---

L'orientamento a relazioni industriali più decentralizzate ha notevoli implicazioni sul futuro degli approcci trilaterali alle politiche di salute e sicurezza, rispetto ad una struttura centralizzata. Come sostiene Quinlan (1993), non è chiaro se la contrattazione aziendale favorirà una maggiore sensibilità ai problemi della salute e sicurezza o se consentirà il raggiungimento di migliori risultati in questo ambito. Fino ad ora le analisi effettuate non hanno dato esiti uniformi. L'esame dei primi mille accordi che sono stati registrati a livello federale dal dipartimento delle relazioni industriali ha rivelato che il 40% di essi fa riferimento alla materia della salute e sicurezza; sono stati fissati obiettivi di riduzione delle richieste di indennità da parte dei lavoratori e del tempo perso a causa di infortuni, sono stati introdotti corsi di formazione sulla sicurezza e si è assunto l'impegno di porre in essere specifiche pratiche di lavoro sulle questioni relative alla salute e sicurezza. Tuttavia, solo la minoranza di questi accordi d'impresa definisce un approccio sistematico per la gestione di tutti gli aspetti connessi alla salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. La maggioranza non fa altro che regolare la materia in termini molto generali, limitandosi ad assumere l'impegno di raggiungere migliori standard di sicurezza. Spesso, se da una parte viene concluso un accordo fra il datore ed i prestatori di lavoro, dall'altra si omette di definire in modo specifico i meccanismi per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Recenti indagini sulla contrattazione collettiva aziendale effettuate dal Centro australiano per la ricerca e l'istruzione sulle relazioni industriali hanno riportato conclusioni simili. Mentre il 92% dei 353 accordi oggetto della ricerca faceva riferimento alla salute e sicurezza, solo il 14% includeva un impegno a far partecipare i lavoratori al processo decisionale su tale questione. Questa scoperta fu confermata dalla ricerca condotta da *Worksafe Australia*, la quale rivelò che l'ordine del giorno della contrattazione è definito prevalentemente dal management, mentre alla linea intermedia e ai delegati dei prestatori di lavoro non vengono

fornite informazioni e non è data loro la possibilità di essere coinvolti in modo adeguato. Questo è aggravato dai problemi derivanti dalle differenze di linguaggio e di istruzione all'interno dell'unità produttiva. *Worksafe Australia* ha anche rilevato che i sistemi di salute e sicurezza stanno operando in modo piuttosto indipendente rispetto al processo di contrattazione.

Tuttavia, Quinlan (1993) ha fornito alcuni esempi in cui le questioni connesse alla salute e sicurezza sono state trattate effettivamente dai contratti aziendali. Numerose imprese aventi ad oggetto l'attività estrattiva del petrolio hanno stipulato degli accordi volti a minimizzare i pericoli durante il trasporto; altri aspetti innovativi riguardano l'utilizzo di gruppi di lavoro per pervenire a soluzioni che consentano di ridurre il numero di sostanze pericolose usate nelle unità produttive e l'esposizione ad esse. In altri casi, gli accordi hanno avuto ad oggetto le procedure per la ridefinizione dei processi di lavoro, l'utilizzo di schermi protettivi, di macchine con *display* e per l'introduzione di corsi di riabilitazione e di formazione.

Il consiglio australiano dei sindacati ha emanato numerose disposizioni circa il modo in cui affrontare le questioni di salute e sicurezza nei contratti conclusi nelle unità produttive (v. Allegato, Materiale di documentazione). Queste linee guida riconoscono che la relazione della salute e sicurezza con i contratti d'impresa non può essere limitata a specifiche o anche ampie disposizioni. Durante una conferenza trilaterale di *Worksafe Australia* a proposito di questa materia; i rappresentanti dei datori e dei sindacati si sono trovati d'accordo sul fatto che la contrattazione in azienda non debba interferire con gli standard e le procedure disposte dalle esistenti leggi federali e statali. Si è stabilito che gli accordi aziendali debbano essere utilizzati per estendere ed incrementare gli standard di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. Tuttavia esiste un problema potenziale: le attuali leggi federali e statali relative a questa materia possono essere sostituite dalle disposizioni contenute nei contratti aziendali. *Worksafe Australia* ha perciò chiesto di non introdurre in questi ultimi delle disposizioni che possano causare tale effetto. Per raggiungere questo scopo potrebbe essere utile inserire delle "clausole di sicurezza" negli accordi aziendali in modo da garantire che essi non si sostituiscano alle leggi elaborate a livello statale o federale.

Un altro problema sicuramente connesso alla contrattazione d'impresa relativamente alle questioni di salute e sicurezza riguarda quei lavoratori occupati in aziende di piccole o medie dimensioni ovvero titolari di contratti di lavoro stagionali, a tempo parziale, od occasionali o, ancora, che non sono anglofoni; essi solitamente appartengono a sindacati privi di un'effettiva forza contrattuale oppure addirittura a nessun sindacato. Come giustamente fa notare Bennett (1993), il probabile risultato di un'attività di contrattazione aziendale in tali situazioni è un peggioramento delle condizioni di lavoro, comprese quelle di salute e sicurezza. È dimostrato che molti datori di lavoro, specialmente in quelle aree in cui i lavoratori hanno un debole potere contrattuale, hanno adottato misure di riduzione dei costi per incrementare la produttività ai sensi dei contratti aziendali (Curtain, Mathews, 1991). Come Quinlan (1993) mette in evidenza, gli approcci concepiti per conseguire incrementi produttivi mediante la riduzione del personale, manovra che apparentemente permette di realizzare vantaggi economici di breve periodo, può però dare origine a costi di lungo periodo sia per l'impresa che per la comunità, qualora creasse malattie nel lungo periodo e richieste di indennità da parte dei lavoratori. Effetti simili possono derivare quando non siano presi ben in considerazione i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, i sistemi di incentivazione delle retribuzioni o la sistemazione del personale. L'estensione dell'orario di lavoro (nei contratti aziendali di imprese operanti nel commercio al dettaglio) dalle ore 6.00 alle 24.00 può avere effetti deleteri sulla salute dei lavoratori a dispetto dell'aumento della flessibilità a vantaggio del datore. Analogamente, mentre il maggiore utilizzo di risorse umane esterne, del lavoro a domicilio e di contratti di subappalto possono ridurre i costi dell'imprenditore, tali misure spesso hanno effetti negativi sia per la qualità del prodotto e del servizio, sia per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Mentre le questioni relative alla salute e sicurezza hanno trovato riconoscimento nei contratti aziendali più che nel tradizionale sistema di indennità, è possibile stravolgere il significato di tali cambiamenti. La maggioranza delle disposizioni su salute e sicurezza incluse nei contratti aziendali sono simili alle clausole che si possono trovare nelle sentenze arbitrali. Inoltre, non sembra che si sia verificato un cambiamento rilevante nella quantità o nella profondità della contrattazione su tali questioni. In verità, Quinlan e Bohle mettono in evidenza il potenziale pericolo nei confronti degli standard di salute e sicurezza qualora i contratti aziendali sostituissero l'attuale legislazione che ha stabilito degli standard minimi in tema di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro. Molte delle radicali riforme alle leggi

**Salute e sicurezza  
in Australia**  
Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

**Salute e sicurezza  
in Australia***Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson*

disciplinanti le relazioni industriali proposte dai critici e dai partiti politici conservatori indebolirebbero la capacità dei sindacati di salvaguardare le condizioni esistenti. Sloan (1992), per esempio, ha sostenuto che le esistenti leggi su salute e sicurezza rappresentano una barriera per la contrattazione della produttività nelle unità produttive, mentre i conservatori hanno espresso una certa ostilità nei confronti del tripartito e della determinazione degli aspetti della legislazione di questa materia. L'attuale dibattito politico sul futuro degli orientamenti delle relazioni industriali fa sorgere alcune incertezze sul futuro del tripartito e degli approcci consensuali alle questioni relative alla salute e sicurezza. Comunque sembra che la maggioranza dei sindacati, dei datori di lavoro e dei governi siano d'accordo per continuare le iniziative volte ad aumentare il livello di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro, sebbene esistano delle differenze nel grado in cui i cambiamenti dovrebbero essere disciplinati o negoziati fra le parti.

---

**5. Conclusioni.**

---

Questo articolo ha avuto ad oggetto l'accresciuta attenzione accordata alle questioni relative alla salute e sicurezza in questi ultimi decenni da parte dei governi, dei sindacati e dei datori di lavoro. In Australia, i costi connessi agli infortuni e alle malattie professionali rimangono molto alti rispetto a quelli sostenuti da altri Paesi economicamente avanzati. Tuttavia sembra che negli ultimi anni si siano ridotti, in particolar modo a partire dalla metà degli anni Ottanta, da quando cioè sono stati estesi a quest'area degli approcci di carattere trilaterale. Non sarebbe corretto sostenere che il merito di tale miglioramento debba essere attribuito esclusivamente ai meccanismi di consultazione tripartitica; in effetti anche il contributo di altri fattori si è rivelato importante; bisogna tuttavia riconoscere che l'istituzione della commissione nazionale per la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro su base tripartitica nel 1985 ha giocato un ruolo importante nello sviluppo di standard nazionali e di strategie in questo ambito.

L'ordinamento legislativo in ciascun stato australiano ha richiesto l'istituzione dei comitati per la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro da parte di rappresentanti dei lavoratori e del management, sebbene la composizione e l'ambito di competenza di tali comitati varino molto, analogamente al grado di coinvolgimento dei sindacati. L'analisi dell'esperienza dei comitati nel New South Wales indica l'esistenza di una correlazione positiva fra la diffusione dei comitati ed i livelli di prestazione economica relativa. Le unità produttive dotate di comitati sono quelle che, con maggiori probabilità, sono caratterizzate da un elevato grado di sindacalizzazione, da un management dotato di un notevole potere decisionale e da ampi canali di comunicazione fra quest'ultimo e la forza lavoro. Comunque, si rende necessaria una indagine più dettagliata per poter comprendere la complessa relazione esistente fra la presenza dei comitati per la salute e la sicurezza e la gamma di prestazioni e di comportamenti sul luogo di lavoro.

I critici del quadro normativo su cui si basano i comitati mettono in discussione l'efficacia dell'approccio liberista alla salute e sicurezza, il quale esalta l'importanza dell'autoregolamentazione e del volontarismo, piuttosto che dell'intervento del Governo, per assicurare che il comitato sia costituito e che esegua le funzioni ad esso attribuite. I comitati, quando sono presenti, hanno il compito di esprimere pareri, dare consigli e sorvegliare l'esecuzione delle attività connesse alla salute e sicurezza. Alcuni osservatori sostengono che, per far fronte al basso grado di penetrazione dei comitati nei luoghi di lavoro, sia necessaria la loro istituzione obbligatoria come accade in Canada.

Si è inoltre analizzato l'impatto della contrattazione aziendale sul futuro della salute e sicurezza, ma non si è in grado di trarre conclusioni precise data la particolare natura della recente contrattazione. Per quanto concerne i contratti aziendali fino ad ora conclusi, si deve ammettere che contengono delle disposizioni sulla questione "salute e sicurezza" in quantità nettamente superiore a quelle presenti nelle leggi federali; tuttavia, esse sono piuttosto generali e solo in un numero limitato di accordi sono stati assunti impegni volti ad avviare un'attività di partecipazione e consultazione dei lavoratori sulle questioni di salute e sicurezza. Esiste anche la possibilità per le norme aventi ad oggetto la salute e la sicurezza di essere sostituite dalle disposizioni di tali contratti. Se gli approcci consensuali o tripartiti dovranno assumere importanza in futuro, sarà necessario trovare un punto di equilibrio fra le norme che disciplinano i comitati ed i nuovi approcci che nasceranno dalla contrattazione aziendale.

---

**MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE**


---

**Salute e sicurezza  
in Australia**  
Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

**Allegato. Le clausole del modello di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro sviluppate dal consiglio australiano dei sindacati per la loro inclusione nei contratti aziendali.**

---

**1. Oggetto.**

Le parti di questo accordo si impegnano a creare lavori più salubri e sicuri attraverso cambiamenti nei luoghi di lavoro finalizzati ad incrementare l'efficienza e la produttività. Questo verrà realizzato mediante un ampio approccio alla gestione delle questioni di salute e sicurezza volto a: 1) controllare i pericoli alla fonte; 2) ridurre l'incidenza e i costi di infortuni e di malattie professionali; 3) rivedere le pratiche di lavoro che influenzano l'inter-relazione fra la produttività e l'efficienza e la salute e sicurezza; 4) prevedere un sistema di riabilitazione per i lavoratori infortunati o colpiti da malattie professionali.

**2. Consultazione.**

Verranno istituiti dei meccanismi consultivi per indirizzare le questioni connesse alla salute e alla sicurezza. Tali meccanismi includeranno: 1) l'elezione di rappresentanti sindacali per la salute e sicurezza che rappresenteranno i colleghi di lavoro durante la negoziazione in questa materia; 2) l'istituzione di un comitato di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro. Il comitato dovrà essere composto da un uguale numero di rappresentanti sindacali e del management, salvo accordi diversi. Si dovrà riunire almeno trimestralmente e dovrà favorire la cooperazione fra il management e la forza lavoro sulle questioni di salute e sicurezza, fra cui lo sviluppo, l'implementazione e la revisione di procedure e politiche di salute e sicurezza, l'analisi della tendenza degli incidenti sul lavoro, nonché lo studio dei rapporti sugli incidenti verificatisi e sulle azioni di prevenzione poste in essere.

**3. Formazione.**

I rappresentanti dei lavoratori per la salute e la sicurezza parteciperanno a corsi di formazione organizzati dai sindacati, durante i quali saranno regolarmente retribuiti.

I programmi di formazione sul luogo di lavoro, inclusi l'inserimento e l'addestramento, delineeranno politiche e procedure per la salute e sicurezza ed in particolare i pericoli connessi al lavoro, misure di controllo applicabili ad ogni pericolo e modi di utilizzo dei sistemi di identificazione dei pericoli e di studio delle azioni di prevenzione.

**4. Programma di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.**

Il datore di lavoro costituirà una raccolta di informazioni sulla natura dei pericoli e sull'incidenza degli infortuni includente: 1) un sistema interno di registrazione e di analisi degli incidenti, degli infortuni e delle malattie; 2) l'analisi periodica dei dati relativi ad infortuni, malattie e incidenti; 3) rapporti periodici sugli indicatori chiave delle prestazioni connesse alla salute e sicurezza (andamento del tasso di frequenza, i costi delle misure adottate, stima dei costi indiretti).

Nell'unità produttiva saranno introdotti dei sistemi di ispezione e di verifica del grado di pericolosità dei luoghi di lavoro a scadenze regolari. I verbali delle ispezioni saranno conservati dal datore di lavoro e convalidati dal comitato di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

Il datore di lavoro dovrà predisporre azioni di pronto intervento per far fronte a qualsiasi problema di salute e sicurezza.

---

**Bibliografia**

Australian Bureau of Statistic (1993), *Labour Costs, Australia*, Catalogue n. 6348, ABS, Canberra.

Australian Centre for Industrial Relations Research and Teaching (1984), *Agreements Data Base and Monitor*, ACIRRT, University of Sydney, nn. 1 & 2.

**Bennet L.** (1993), *Women and enterprise Bargaining: The Legal and Institutional Framework*, Mimeo, School of Industrial Relations, Griffith University, Brisbane.

**Brooks A.S.** (1987), *Flow of Committee-Based participatory System*, in *Journal of Occupational Health and Safety*, vol. 3, n. 3, pp. 224-230.

**Brooks A.S.** (1988), *Rethinking Occupational Health and Safety*, in *Journal of Industrial Relations*, vol. 30, n. 3, pp. 347-362.

**Callus R., Moreehead A., Cully M., Buchanan J.** (1991), *Industrial Relations at Work*, AGPS, Canberra.

**Salute e sicurezza  
in Australia**

Russel D. Lansbury,  
Edward M. Davis,  
Suzanne Jamieson

**Charles R.** (1992), *Workplace Health and Safety: A Coalition Perspective*, in *Health and Safety at Work*, vol. 10, n. 5, pp. 7-11.

**Craigie R., Cumpston R., Sams D.** (1986), *Accident Compensation Reform*, in *The Australian Economic Review*, n. 94, pp. 9-30.

**Curtain R., Mathews J.** (1991), *Two Models of Award Restructuring in Australia*, in *Labour and Industry*, vol. 3, n. 1, pp. 58-75.

Department of Industrial Relations (1993), *Survey of enterprise Agreements*, Canberra.

**Emmett E.A.** (1993), *Reducing Occupational Injuries, The Global Challenge: Recent Australian Developments*, Proceedings of the Second World Conference on Injury Control, Atlanta, Georgia.

**Isaac J.E.** (1994), *Australia*, in Trebilcock A. (ed.), *Towards social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Planning*, ILO, Geneva, pp. 67-100.

**James C., Papjcsik I., Wyatt T.** (1992), *Work - Related Injuries: a Comparison of Experience of Employeeed and Self-Employed Transport Workers*, Mineo, Faculty of Environmental Science, Griffith University, Nathan.

**Lansbury R.D.** (1985), *The Accord: A New Experiment in Australian Industrial Relations*, in *L&S*, vol. 10, n. 2, pp. 223-235.

**L'Orange H., Collins M.** (1993), *OHS ias a part of Business Plans. Quality Management and Enterprise Bargaining*, Proceeding of the Conference on Occupational Health and Safety, Sydney.

National Occupational Health and Safety Commission (1988), *Annual Report*, Canberra.

**Pearce W., Refshauge C.** (1987), *Workers Health and Safety in Australia: An Overview*, in *International Journal of Health and Service*, vol. 17, pp. 201-202.

**Polk K., Haines F., Perrone S.** (1993), *Homicide Negligence and Work Death: The need for Legal Change*, in Quinlan M. (ed.), *Work and Health: The Origins, Management and Regulation of Occupational Illness*, Macmillan, Melbourne, pp. 239-262.

**Pragnell B.** (1994), *Occupational and health Committees in New South Wales: An Analysis of the AWIRS Data*, ACIRRT Working Paper, n. 31, University of Sydney.

**Quinlan M.** (1993), *Workplace Reform, Enterprise Bargaining and Occupational Health and Safety: Opportunities versus Dangers*, Workshop on Occupational Health and Safety and Enterprise Bargaining Worksafe Australian, Sydney.

**Quinlan M., Bohle P.** (1991), *Managing Occupational Health and Safety in Australia*, Macmillan, Melbourne.

**Lord Robens** (1970-1972), *Report of the Committee on Safety and Health at Work*, HMSO, Cmnd 5043, London.

**Sloan J.** (1992), *Until the End of Time: Labour Market Reform in Australia*, in *The Australian Economic Review*, n. 100, pp. 65-78.

Worksafe Australia (1992), *Corporate Plan, 1900-1992*, Worksafe Australia, Sydney.

Worksafe Australia (1993), *Proceedings of a Workshop on Occupational Health and Safety and enterprise Bargaining*, Worksafe Australia, Sydney.

# *Servat et conciliat: i Conseils de Prud'hommes*

*Clara Enrico Lucifredi (\*)*

Sommario

**1.** Nascita e affermazione della giurisdizione dei *Prud'hommes*. **2.** Analogie con i Collegi dei Probiviri. **3.** Conflitti individuali e controversie collettive. **4.** Nuove attribuzioni ai *Conseils de Prud'hommes* in materia di licenziamenti per motivi economici. **5.** Composizione e competenze. **6.** I consiglieri referenti e il *juge départiteur*. **7.** Considerazioni finali.

## **1. Nascita e affermazione della giurisdizione dei *Prud'hommes*.**

Nel diritto del lavoro non appare dubbia la partecipazione dei rappresentanti delle parti alla creazione delle fonti normative, almeno nel campo della contrattazione collettiva. Pur variando, in ciascun Paese, la rilevanza, la validità e soprattutto l'efficacia a questa riconosciuta, non viene mai posto in dubbio che i soggetti agenti debbano essere i rappresentanti dei lavoratori ed i rappresentanti dei datori di lavoro (anche se resta irrisolto, e si sa bene quanto discusso, il nodo della definizione della rappresentanza sindacale e le sue connessioni con la rappresentatività degli stessi soggetti agenti).

Più ridotta, ma di importanza sempre maggiore, è la presenza e la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali anche all'amministrazione della giustizia in materia di lavoro: ogni Paese, in questo caso, ha adattato le sue strutture — principalmente per motivi storici, in ciascuno diversi — fino a comprendere sistemi di giustizia particolari, per dare più vigore, più sostanza, più vicinanza al mondo del lavoro alle decisioni assunte.

In Germania, ad esempio, la stretta regola di statalizzazione e centralizzazione della giustizia ha condotto alla creazione di Tribunali del lavoro, il cui presidente è sì un giudice togato, ma totalmente differenziato — nei concorsi e nella carriera — dai suoi colleghi della magistratura civile (1).

In Italia, dopo la costruttiva esperienza dei Collegi dei Probiviri, l'accentramento voluto dal sistema fascista ha prevalso anche dopo la fine del regime ed è stato codificato nell'art. 102 Cost.: anche da noi tuttavia, in tempi più recenti, la Legge 533 del 1973, pur mantenendo la materia del lavoro nell'ambito di competenza della magistratura ordinaria, ha creato un sistema giudiziario peculiare, caratterizzato dall'intervento sindacale nel processo e da finalità di rapidità nel giudizio e di semplificazione del procedimento, accompagnate da una forte volontà di conciliazione nella novella dell'art. 2113 c.c.

Persino nel sistema di *common law* inglese, così legato alla tradizione, si è creata recentemente, come eccezione alla magistratura ordinaria, la struttura dei Tribunali industriali, con

note

(\*) Questo articolo è destinato agli Studi in Onore di V. Uckmar.

Ricerca effettuata con fondi erogati dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (quota ex 40%).

(1) In base alla legge sui tribunali del lavoro del 1926 (e successive modifiche del 1953 e del 1979). Cfr. Weiss, *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*, Deventer-Boston 1989, p. 96 e ss.



**I Conseils de Prud'hommes**  
Clara Enrico Lucifredi

giurisdizione sulle controversie nascenti dal rapporto individuale di lavoro e con caratteristiche (di informalità, rapidità di giudizio e basso costo) e competenze analoghe a quelle dei sistemi degli altri Paesi (2).

La loro composizione è però peculiare, rispetto all'originale francese, cui è dedicato questo scritto, che è rigidamente caratterizzato dalla pariteticità: in entrambi i Paesi i membri sono giudici non togati, ma il Tribunale Industriale inglese è composto di tre membri, di cui solo uno scelto con il parere dei sindacati dei lavoratori e uno con il parere delle associazioni datoriali; sicché, essendo in numero dispari, il Tribunale non necessita di strumenti per il superamento di una eventuale fase di parità ed opposizione delle opinioni, come invece è necessario in Francia, a causa della rigorosa pariteticità della composizione dei *Conseils de Prud'hommes*.

In Gran Bretagna, tuttavia, la dottrina ha preso atto del fatto che spesso (in più del 90% dei casi) il giudizio è reso all'unanimità; così come in Francia — lo si vedrà più avanti — la richiesta di intervento di un giudice (*juge départiteur*) in caso di discordanza delle opinioni e quindi di blocco dei giudizi avviene solo in circa il 10% dei casi (3).

Il più originale — e d'altronde il più antico (4) — di questi peculiari sistemi di soluzione delle controversie di lavoro è senza dubbio quello nato in Francia, quando Napoleone, con la Legge del 18 marzo 1806, istituì un organo di giurisdizione in materia di lavoro, la cui vitalità è ampiamente dimostrata dalla sua ancora attuale rilevanza ed anzi, nei tempi più recenti, dall'ampliarsi delle sue competenze: questa "consacrazione istituzionale dell'autonomia normativa delle parti sociali" (Javillier, 1992, p. 92.) si trova nei *Conseils de Prud'hommes*.

Creati su richiesta della città di Lione per il settore della seta, poi rapidamente estesi, essi erano — e sono — fondati su una composizione di rappresentanti di datori di lavoro e di lavoratori (ma la rappresentanza in pari numero sarà raggiunta, da parte dei lavoratori, solo con una legge del 1848), incaricati di risolvere le controversie fra padrone e lavoratore, liberando la classe operaia, con il pieno consenso della borghesia, dai poteri di controllo esercitati dalla pubblica autorità, sovente in modo rigido, per il mantenimento dell'ordine. Già agli inizi, e soprattutto a partire dalla metà del secolo scorso, il sistema manifestava le caratteristiche fondamentali della *Prud'homie*, suoi punti di forza e, insieme, debolezze contestate ancor oggi: la pariteticità (di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro); l'elettività dei suoi membri (con corpi elettorali ovviamente distinti); le funzioni differenziate di conciliazione (5) (il tentativo era ed è obbligatorio e preliminare) e di giudizio; la semplificazione della procedura e il basso costo della sua attivazione, per garantire la risoluzione delle controversie.

Organo discusso e discutibile, ma profondamente amato dall'una e dall'altra sua componente (Supiot, 1987, pp. 69-71), è stato oggetto nel tempo di varie riforme, alla ricerca di un equilibrio duraturo: dapprima con il Decreto del 27 maggio 1848, che stabilì la perfetta pariteticità dei membri (6) e l'alternanza, alla presidenza, di un rappresentante dei lavoratori e di uno dei datori di lavoro, attribuendo al presidente in carica, in caso di parità di opinioni fra i membri, la possibilità di decidere la controversia.

Intervennero poi la Legge del 1° giugno 1853, che, risentendo del forte clima accentratore del potere esecutivo in Francia all'epoca del secondo Impero, riservava all'imperatore la nomina del presidente e del vice-presidente di ogni *Conseil*, scelti anche fra soggetti non

#### note

(2) Salvo il tentativo di conciliazione, non previsto per i Tribunali industriali, dato che a questo scopo è rivolto un particolare *Advisory Conciliation and Arbitration Service*: v. Tiraboschi, *Tribunali Industriali e tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori: il caso inglese*, in *Dir. rel. ind.*, 1995, n. 2, p. 166 e ss.

(3) Addirittura nota Supiot (*Les juridictions du travail*, tomo 9 del *Traité de droit du travail* diretto da Camerlynck, Paris 1987, p. 71) che i *Prud'hommes* si fanno un punto d'onore nell'evitare di ricorrere al *juge départiteur*; v. anche Mc Pherson, *Les Conseils de Prud'hommes: une analyse de leur fonctionnement*, in *Droit social*, 1962, p. 26.

(4) L'istituto ha origini incerte, ma comunque molto risalenti: secondo taluni, addirittura al XIII secolo (Levasseur, *Histoire des classes ouvrières avant 1789*, Paris, 1900, tomo I, p. 358); certamente, in ogni caso, alla fine del XV secolo risalgono i *Prud'hommes* per il settore della pesca a Marsiglia. Sono però queste delle istituzioni non ancora giuridicamente delineate; e v'è chi non le ritiene veri prodromi dei *Conseils de Prud'hommes* di epoca napoleonica ed ancor oggi attivi: v. David, *L'évolution historique des Conseils de prud'hommes en France*, in *Droit social*, 1974, fascicolo speciale, p. 5.

(5) La cui rilevanza nella struttura e funzione dell'istituzione risulta nel motto della *Prud'homie*, indicato nel titolo di questo lavoro: "*servat et conciliat*", nonché dall'emblema della stessa istituzione, una stretta di mano che sancisce l'avvenuta pacificazione dei contrasti.

(6) Art. 2: "Le nombre de prud'hommes ouvriers sera toujours égal à celui des prud'hommes patrons".

eleggibili ed in soprannumero rispetto alla composizione paritaria di esso. Controlli e imposizioni certo non gradite al movimento operaio, che alla fine del secondo Impero trovò l'accordo anche con la parte padronale per liberare l'istituto dalla pesante ingerenza del potere pubblico.

Fu così approvata la Legge del 7 luglio 1880, che ristabilì la presidenza alternata ed elettiva, aggiungendo una regola di scambio, e cioè che ogni presidente di una componente avesse un vice-presidente dell'altra.

Tuttavia nella legge del 1880 era conservato il peso decisivo del voto del presidente; solo con due leggi di profonda riforma, la prima, meno ampia, del 15 luglio 1905, la seconda, più completa del 27 marzo 1907, venne determinato il quadro della *Prud'homie* conservato, con qualche modifica non strutturale, fino ad anni recenti, e cioè fino alla riforma Boulin del 1979 (7), compresa la perfetta pariteticità delle rappresentanze (8).

Le leggi di inizio secolo, prima ricordate, crearono le sezioni divise dell'industria e del commercio (9); estesero l'elettorato alle donne (all'epoca, per vero, ben poco rappresentate, ma oggi in numero sempre crescente); soprattutto, definirono il problema della presidenza, non più soprannumeraria, bensì inserita in un regime rigidamente paritetico e regolata dall'alternanza fra presidente di parte operaia e di parte datoriale.

---

## 2. Analogie con i Collegi dei Probiviri.

---

In Italia è l'epoca dei Collegi dei Probiviri: la cui legge istitutiva, ben più tarda della prima normativa francese sui *Conseils de Prud'hommes*, interviene al momento della prima industrializzazione del nostro Paese e risponde, in molte delle sue caratteristiche, al modello d'oltralpe (10). Nella finalità, innanzitutto: che è quella di risolvere "alla buona" le controversie fra operaio e padrone (11), così come la legislazione francese concedeva ai *Prud'hommes* un ampio impiego degli usi aziendali e delle consuetudini locali e non richiedeva una rigorosa applicazione del diritto del lavoro (la cui normativa, d'altronde, era ancora assai scarsa) (12). Un secondo obiettivo legava le due istituzioni: il tentativo di conciliazione, obbligatorio nel nostro sistema probivirale e fondamentale per i *Prud'hommes*, che si consideravano allora piuttosto conciliatori che giudici: ciò, d'altronde, in piena armonia con il sentire delle parti interessate, e principalmente degli operai e dei loro rappresentanti sindacali, usi a considerare il giudice professionale un estraneo al mondo del lavoro e alle sue regole particolari.

Un terzo punto accomunava i due istituti, e di grande rilievo: l'esclusione dalla competenza di entrambi delle controversie collettive.

Sia in Italia sia in Francia, per la verità, non esistono esplicite norme che escludano i conflitti collettivi dalla giurisdizione dei Probiviri e dei *Prud'hommes*. In Italia è certo che, nono-

note

(7) Legge 18 gennaio 1979 n. 44, che estende la competenza dei *Prud'hommes* a tutti i campi di attività di lavoro, istituisce un segretario-cancelliere simile a quelli dell'ordinamento giudiziario, prevede l'iscrizione d'ufficio di tutti i lavoratori sulle liste elettorali e attua altre modifiche, che tuttavia non scalzano i principi di numero, competenza territoriale ed oggetto dell'attività dei *Conseils*.

(8) Con la Legge 83-372 del 6 maggio 1982 è stato creato un organo consultivo, chiamato *Conseil supérieur de la Prud'homie*, anch'esso paritario, composto, oltre che dai rappresentanti in pari numero dei sindacati e delle organizzazioni professionali, anche da rappresentanti dei ministri della Giustizia e del Lavoro (art. L 511-4 del *Code du travail*).

(9) Cui la riforma Boulin ha aggiunto poi le sezioni per il personale direttivo, per l'agricoltura e per le attività diverse. Non rientrano nella competenza prud'homale il lavoro marittimo (se fondato su un contratto d'arruolamento) e i contratti di formazione professionale. Il *Conseil de Prud'hommes* è competente invece per il personale dei servizi pubblici, se il rapporto di lavoro è regolato dalle norme del diritto privato.

(10) Tranne che nella pariteticità, rigorosamente rispettata dal sistema francese, solo parziale in quello italiano: ove il presidente — sovente un giurista — poteva deviare dalle soluzioni concrete, vicine al sentire delle categorie professionali interessate, con un peso rilevante sull'indirizzo della giurisprudenza probivirale. V. Romagnoli, *L'equità nei conflitti di lavoro: elementi per un bilancio consuntivo*, in *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, 1974, p. 283 e ss.

(11) Castelvetro, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano 1994, p. 174. "Organi di pacificazione", d'altronde, chiama Redenti tutti gli istituti volti a definire le controversie nelle industrie; e "funzioni generiche di pacificazione" attribuisce proprio ai Collegi dei Probiviri (*Massimario della giurisprudenza dei Probiviri*, Roma, 1906, rispettivamente p. 5 e p. 4, nella ristampa Torino, 1992, a p. 81 e p. 80).

(12) Al contrario, oggi i *Prud'hommes* sono veri e propri magistrati, pur caratterizzati dall'esclusività della materia e dal forte rilievo dato dalla legge, prima delle loro funzioni giurisdizionali, all'attività conciliativa. Cfr. Desdevises, *Quelques remarques sur le statut du conseiller prud'homme, magistrat non professionnel*, in *Droit social*, 1987, p. 713.

stante una possibile lettura estensiva dell'art. 8 della Legge 15 giugno 1893 n. 295, istitutiva dei Collegi dei Probiviri, la mancanza di legittimazione processuale delle associazioni operaie rendeva difficile un'interpretazione in questo senso; né le stesse organizzazioni sembravano preferire una strada istituzionale alla libertà di organizzazione degli scioperi, in una alternativa considerata di maggiore autonomia.

### 3. Conflitti individuali e controversie collettive.

In Francia, fin dal loro apparire, è sempre stata certa la competenza dei *Prud'hommes* nei conflitti individuali, e non in quelli collettivi (13), benché la distinzione si sia rivelata tutt'altro che facile, anche nei tempi precedenti la discussione in Italia sui limiti alle intrusioni fra i due concetti (14).

La dottrina francese si è sforzata di stabilire criteri-guida per la determinazione del carattere individuale o collettivo in una controversia di lavoro, in mancanza di indicazioni precise da parte della legge (15); in particolare ha focalizzato i punti essenziali nella qualità delle parti e nell'oggetto del conflitto (Villebrun, 1987, p. 166 e ss.): è collettiva la controversia in cui agisce un gruppo o una collettività di lavoratori (ma non necessariamente una collettività di datori di lavoro), per la tutela di un interesse collettivo. A proposito di quest'ultimo, si deve intendere come collettivo un interesse allorché la risoluzione della controversia riguardi la situazione individuale di tutti i lavoratori dell'impresa o di una categoria professionale. Per ciò che attiene all'oggetto, invece, non rileva che la regola controversa sia contenuta in una legge, o in un contratto collettivo, o costituisca soltanto un uso aziendale (Durand, 1956, n. 324).

Tuttavia le ipotesi dottrinali hanno finito per adeguarsi (nel silenzio della legge) alle soluzioni giurisprudenziali e a fornirne una sintesi, essendo evidentemente impossibile una distinzione netta in base alle definizioni su riportate.

In primo luogo, la *Cour de Cassation* ha detto più volte, anche di recente (16), che il fatto che un gruppo di lavoratori proponga questioni identiche non è sufficiente a dare carattere collettivo al conflitto: è una situazione che si identifica in una pluralità di cause individuali, la cui competenza è dunque del *Conseil de Prud'hommes*, che potrà emettere un'unica decisione, ma valida per ogni singolo (art. 367 del nuovo *Code de procédure civile*).

L'estensione di questa tesi nei vari casi è stata tale da far ritenere — e le critiche non sono mancate — che la *Cour de Cassation* abbia voluto manifestare una tendenza precisa a configurare una somma di controversie individuali anche nei casi di evidente conflitto collettivo (in particolare in relazione alla esecuzione o all'interpretazione di contratti collettivi).

Questa interpretazione ha finito per svisare il senso assai chiaro dell'art. L 511-1 del *Code du travail*, nel quale è detto, secondo una traduzione letterale, che “I *Conseils de Prud'hommes*, giurisdizioni elettive e paritarie, regolano in via conciliativa le controversie che possono sorgere in relazione a qualsiasi contratto di lavoro sottoposto alle norme del presente codice fra i datori di lavoro, o i loro rappresentanti, ed i loro dipendenti. Essi giudicano le controversie per le quali la conciliazione non ha avuto esito”.

#### note

(13) La competenza dei quali è del Tribunal de grande instance, quindi di un organo giurisdizionale di diritto comune.

(14) Male comune, sembra, a tutte le speciali giurisdizioni del lavoro: anche in Gran Bretagna, nonostante l'esclusione, in astratto, delle controversie collettive dalla competenza degli *Industrial Tribunals*, come già aveva ammonito a fare la Commissione Donovan, la mancanza di una netta distinzione fra controversie individuali e collettive ha giocato a favore dell'espansione delle competenze di questo speciale organo di giustizia del lavoro. Di particolare rilievo (come nel sistema francese, d'altronde) sono le competenze affidate agli *Industrial Tribunals* in materia di trasferimento d'azienda e di licenziamenti per motivi economici dalla legge sui sindacati e le relazioni industriali del 1992: cfr. Goodman, *Industrial tribunals*, in *Encyclopedia of Employment Law*, London, 1992, p. 1127 e ss.

(15) Il legislatore ha tentato una sola volta di definire i conflitti collettivi nel progetto governativo della legge 11 febbraio 1950, poi non inserito nel testo definitivo, all'art. 4: “*Constituent des conflits collectifs de travail ceux qui ont pour objet exclusif les intérêts généraux et communs de certaines catégories de salariés et qui mettent en cause les parties ayant qualité pour représenter ces intérêts*”. Questo testo, già nella discussione della legge, era stato autorevolmente criticato da Rivero, *Conciliation et arbitrage dans la loi du 11 février 1950*, in *Droit social*, 1950, p. 146.

(16) V. Cass. 28 novembre 1984 in *Cahiers Prud'homaux*, 1986, n. 1, *Jurispr.*, p. 1; e Cass. 27 febbraio 1991, *ibid.*, 1991, n. 9, *Jurispr.*, p. 151.

In secondo luogo, non è la semplice presenza sindacale nella controversia che può attribuire la qualità di collettivo al caso: è la legge (art. L 411-11 del *Code du travail*) che concede il diritto di intervento ai sindacati davanti a qualsiasi giurisdizione — dunque anche davanti ai *Prud'hommes* — su fatti che portino “un pregiudizio diretto o indiretto all’interesse collettivo della categoria da essi rappresentata (17). Ma questo non significa rendere collettiva la controversia: a ciò si opporrebbe la limitata competenza del *Conseil de Prud'hommes*, che ha ad oggetto i conflitti sorti “à l’occasion de tout contrat de travail”, secondo il prima citato art. L 511-1 del *Code du travail* (18).

Non è che con ciò si escluda la possibilità, per una associazione sindacale, di agire anche sul piano individuale a vantaggio di suoi singoli aderenti: l’art. L 135-4 del *Code du travail* consente ad un sindacato di agire in favore di un suo membro senza necessità di mandato da parte dell’interessato, purché questi ne sia a conoscenza e non dichiari di opporsi.

Tuttavia non ci sarà la competenza del *Conseil de Prud'hommes* se la controversia è si svolta in relazione all’interpretazione o all’esecuzione del contratto o accordo collettivo, a norma del citato art. L 135-4, ma il sindacato non esercita i diritti individuali dei suoi aderenti: il che potrà accadere sia per semplice omissione dell’esercizio dell’azione consentita all’associazione; sia nei casi in cui la controversia abbia ad oggetto l’interpretazione o l’applicazione di un accordo collettivo che contenga solo le condizioni a cui i singoli datori di lavoro e lavoratori rappresentati dalle parti collettive dovranno attenersi, quando stipuleranno fra loro un contratto di lavoro (Villebrun, 1987, p. 168), secondo la classica struttura del contratto normativo.

#### 4. Nuove attribuzioni ai *Conseils de Prud'hommes* in materia di licenziamenti per motivi economici.

Certo il licenziamento per motivo economico resta oggi il punto dolente, e più discusso, in merito alla competenza dei *Conseils de Prud'hommes*.

Già nel nostro Paese sono vive le discussioni sulla reale, concreta differenziazione di un licenziamento collettivo da una somma di licenziamenti individuali, essendo il concetto creato artificialmente dalla legge, con una definizione del licenziamento collettivo come meramente numerica in un periodo di tempo determinato; molto più è stato ed è difficile in Francia stabilire concetti e competenze, tenuto conto del fatto che nell’ordinamento d’oltralpe è disciplinato, nel *Code du travail*, il “licenziamento per motivo economico” (nell’art. L 321 - da 1 a 15), che, senza distinguere fra collettivo e individuale, viene definito come “effettuato da un datore di lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore, che derivi da una soppressione o trasformazione del posto di lavoro, o da una modifica sostanziale del contratto di lavoro, conseguenti principalmente a difficoltà economiche o a modifiche tecnologiche”.

La Legge del 30 dicembre 1986 n. 1320 (19) ha distinto poi il licenziamento per motivi economici — con procedure differenziate — a seconda che, nel periodo di trenta giorni, i soggetti licenziati siano più di dieci o fino a dieci.

Nel primo caso la disciplina è stata, analogamente a quella del licenziamento collettivo in Italia, ispirata dalle direttive comunitarie n. 129 del 1975 e n. 56 del 1992 e rispecchia le indicazioni da queste impartite. Vi si prevede perciò la consultazione con i rappresentanti del personale, il rispetto di criteri per l’ordine dei licenziamenti, una comunicazione all’autorità amministrativa per la verifica della regolarità della procedura, la predisposizione

#### note

(17) È ancor oggi illuminante quanto Durand dice a proposito dell’intervento, nella giustizia del lavoro, dei sindacati (*Traité de droit du travail*, Paris 1956, tomo III, n. 118): l’illustre Autore nota “une tendance, chez les groupements professionnels, à jouer, pour leurs adhérents, à la fois le rôle d’agence de renseignements professionnels, de conseils juridiques et même de défenseurs officieux en justice lorsque les membres sont poursuivis devant les juridictions répressives pour des infractions. Ainsi, des syndicats interviennent, en première instance ou en appel, dans les actions intentées par certains de leurs membres, à qui des tiers ont causé un préjudice personnel, d’origine contractuelle ou délictuelle, sans lien avec les intérêts généraux de la profession”.

(18) La *Cour de Cassation* (chambre sociale 29 ottobre 1985 in *Dalloz*, 1985, *Jurispr.*, p. 223) ha dato di questa norma una interpretazione estensiva, ammettendo che la competenza prud’homale possa estendersi “a tutte le controversie relative alla validità, all’interpretazione e all’esecuzione del contratto di lavoro”.

(19) Che ha abolito l’autorizzazione dell’autorità amministrativa, pur conservandole un diritto d’informazione e un controllo sulla procedura (è ormai una compétence résiduelle, come dice Javillier, *op. cit.*, p. 268): v. Seguin, *Le nouveau droit des licenciements pour motif économique*, in *Droit social*, 1987, p. 180 e ss.; ed anche Spinelli, *Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 1996, p. 122.

**I Conseils de Prud'hommes**  
Clara Enrico Lucifredi

di un “piano sociale” (un insieme, cioè, di misure alternative al licenziamento e di riqualificazione dei lavoratori), l’istituzione del fondo nazionale per l’impiego, i contratti di conversione (corrispondenti alla nostra “mobilità”).

Con la Legge del 3 gennaio 1991 n. 1 si è stabilita inoltre l’assunzione da parte dello Stato degli oneri di formazione e di riqualificazione del personale (20).

Per i licenziamenti fino a dieci unità sussistono pure talune regole (di informazione, ad esempio, sia al “comité d’entreprise”, sia all’organo amministrativo); ma per ogni pretesa di violazione di un diritto del lavoratore resta la competenza del *Conseil de Prud'hommes* (21), con una particolare procedura d’urgenza (art. R 516-45 del *Code du travail*).

Se poi si considera che la nozione di licenziamento individuale ha finito per perdere la sua specificità; e che regole di controllo del licenziamento sono state estese — dal licenziamento per motivi economici in imprese che dismettano più di dieci lavoratori nei trenta giorni stabiliti — al licenziamento di un minor numero di lavoratori, cioè fino a dieci (22), la confusione di concetti e di ambito di giurisdizione ne risulta ancora più ampia (cfr. Savatier, 1995, p. 234 e ss.).

In conseguenza delle attribuzioni che i *Conseils de Prud'hommes* si sono visti assegnare in materia di licenziamenti per motivi economici, è stata prevista nella Legge 1319 del 1986 una procedura d’urgenza per le controversie che li hanno ad oggetto. Il ministero del lavoro aveva per vero previsto una sezione speciale dei *Conseils* competente a conoscerne (Arseguet, 1987, p. 808): ma, non avendo questa avuto realizzazione per l’opposizione delle parti sociali, la situazione che si è venuta a creare ha semplicemente comportato un sovraccarico immenso di lavoro per i *Conseils de Prud'hommes*, aggravato dalla rapidità della procedura già ricordata, imposta con un decreto del *Conseil d’Etat* del 1987 ed inserita nel *Code du travail* agli articoli da R 516-45 a R 516-48.

Le critiche al mutamento della situazione precedente sono state e sono numerose: in passato, la presenza di due procedimenti distinti (i licenziamenti individuali per motivi personali — o soggettivi, come usiamo chiamarli in Italia — davanti all’autorità giudiziaria; quelli per motivi economici davanti all’autorità amministrativa) consentiva una ripartizione del peso del contenzioso. Il quale ora invece rischia di non lasciare ai *Conseils de Prud'hommes* la possibilità di affrontare e risolvere la mole di richieste di giudizio, complicata come essa è dall’ambiguità del concetto di licenziamento per motivi economici; per cui la confusione delle procedure può indurre a creare zone d’ombra e giudizi incoerenti (Lalonde, 1987, p. 300 e ss).

##### 5. Composizione e competenze

Il *Code du travail*, all’art. L 512-2, prevede una divisione dei *Conseils de Prud'hommes* in cinque settori autonomi: per il personale direttivo, l’industria, il commercio, l’agricoltura e le attività diverse. La competenza di ogni settore — a parte il primo — è determinata dalla principale attività dell’imprenditore: tale deve intendersi, ai fini del settore cui fare capo, quella nella quale l’imprenditore occupa il maggior numero dei suoi dipendenti (23).

Tutte le sezioni dei *Conseils* sono composte sempre da una pari rappresentanza di lavoratori e di datori di lavoro; la composizione minima, sempre per l’art. L 512-2 del *Code du travail*, è di almeno otto consiglieri, quattro dei datori di lavoro e quattro dei lavoratori.

Per assicurare la più vasta rappresentanza possibile delle parti in giudizio, si stabiliscono per decreto le diverse categorie professionali sottoposte alla giurisdizione *prud'homale*. Natu-

##### note

(20) E, sempre in anni recenti, l’ampliamento delle possibilità di stipulare contratti a tempo determinato (i cosiddetti “contrats de retour à l’emploi”, nella legge 19 dicembre 1989 n. 905, art. 322-4-3 del *Code du travail*), e contratti di solidarietà e a tempo parziale (legge del 31 dicembre 1991 n. 1405, art. L 322-4-8 del *Code du travail*).

(21) Compreso, per la Legge del 30 dicembre 1986 n. 1319, il controllo sul motivo addotto per il licenziamento per motivi economici. Sui possibili problemi di interferenza nelle competenze v. Supiot, *op. cit.*, p. 296; e Estoup, *La pratique de la juridiction prud'homale*, Paris 1991, p. 103.

(22) È da citare, come esempio rilevante di questa tendenza, la norma dell’art. L 321-1-1 co. 3, come modificato dalla Legge del 2 agosto 1989 n. 549, che prescrive, in caso di licenziamento individuale per motivi economici, che l’imprenditore tenga conto, nella scelta del lavoratore da licenziare, dei criteri stabiliti per l’ordine da seguire nei licenziamenti collettivi. V. Savatier, *L’ordre des licenciements dans les licenciements pour motif économique*, in *Droit social*, 1990, p. 515 e ss.; ed anche Merlin, *Les petits licenciements pour motif économique: spécificités du contentieux hors plan social*, in *Droit social*, 1995, p. 559.

(23) *Conseil d’Etat* 10 luglio 1981, in *Droit social*, 1981, p. 732.

ralmente l'evoluzione delle attività e delle professioni è più rapida dell'emanazione dei decreti: ciò non toglie che, dalla riforma del 1958, si siano avute centinaia di decreti di revisione delle attività di competenza dei *Conseils*.

Per garantire un miglior funzionamento delle strutture ogni sezione dei *Conseils de Prud'hommes* può essere suddivisa in *chambres*: in una pluralità di collegi, cioè, ciascuno dei quali deve comunque avere un numero minimo di otto consiglieri.

Solo nel caso in cui una sezione è composta da più *chambres*, ad una di queste viene riservata la competenza sulle controversie per i licenziamenti per motivi economici: la Legge 1319 del 1986 ha inserito almeno questa disposizione nel *Code du travail*, tenendo conto dell'immensa mole e della problematicità generale dei temi attinenti a questa materia, ma rifiutando, come si è detto, la creazione di sezioni speciali *ad hoc*, proposta dal ministero del lavoro.

I *Prud'hommes* hanno un mandato quinquennale e sono rieleggibili. I rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro eleggono (separatamente)

fra loro un presidente e un vice presidente; presidente del *Conseil de Prud'hommes* sarà alternativamente ogni anno il rappresentante dei lavoratori e il rappresentante dei datori di lavoro, con il vice presidente dell'altra componente. I consiglieri godono per legge di una tutela pari a quella dei rappresentanti sindacali in azienda: a norma dell'art. L 514-2 del *Code du travail* vige per essi il divieto di licenziamento a causa delle loro funzioni durante il mandato e per i sei mesi successivi.

La competenza per oggetto è esclusiva, ma eccezionale: vale solo, cioè, per il campo indicato dalla legge: la quale prevede l'ambito di giurisdizione *prud'homale* all'art. L 511-1, prima riportato, ove ne sono sancite anche, all'ultimo comma, l'eccezionalità e limitatezza: "Tuttavia essi non possono decidere le controversie la cui competenza è attribuita ad altra giurisdizione dalla legge (*omissis*)".

La competenza dei *Conseils de Prud'hommes* è dunque legata all'esistenza di un contratto di lavoro subordinato (24), con alcune esclusioni, ovviamente legali: così la partecipazione del lavoratore agli utili d'impresa (la cui competenza è del giudice amministrativo), le invenzioni del prestatore di lavoro (competente è il *Tribunal de grande instance*); e, come già si era accennato, il contratto di arruolamento, per il quale c'è un diverso organo di conciliazione (l'*Administrateur des affaires maritimes*) e un diverso organo di giudizio (il *Tribunal d'instance*).

La competenza territoriale del *Conseil de Prud'hommes* ha un'estensione varia, a seconda della concentrazione delle imprese sul territorio e del peso di lavoro, cioè del numero di controversie, effettivamente portato dinanzi ad ogni *Conseil*; essa cambia, inoltre, a seconda che la prestazione sia svolta entro l'impresa, al di fuori di essa, o ancora al domicilio del lavoratore.

Nel primo caso la competenza è del *Conseil* del luogo in cui concretamente la prestazione è svolta, cioè ove è l'impresa o la sua specifica unità produttiva; nel secondo caso il Decreto 783 del 1974 (art. R 517-1 del *Code du travail*) ha attribuito la competenza — che prima d'allora spettava al *Conseil* del luogo di conclusione del contratto di lavoro — al *Conseil* della residenza del lavoratore; infine, un nuovo decreto nel 1979 ha esteso la stessa regola ai lavoratori a domicilio.

Una normativa assai peculiare, e tipicamente a favore del prestatore di lavoro, è indicata allo stesso art. R 517-1 del *Code du travail* (25): se attore, davanti al *Conseil de Prud'hommes*, è il lavoratore, egli ha la libertà di scegliere se adire il *Conseil* del luogo di conclusione del contratto o quello dell'impresa, indipendentemente dalle tre ipotesi prima indicate, indipendentemente, cioè, dal fatto che la prestazione sia svolta entro o al di fuori dell'impresa o al domicilio del lavoratore.

---

#### 6. I consiglieri referenti e il *juge départiteur*.

---

Anche dal punto di vista procedurale — benché ciò esuli dallo studio sostanziale dell'istituto, qui condotto, e dunque vada solo incidentalmente rilevato — i *Conseils de Prud'hommes* costituiscono un *unicum*: sono infatti retti da un ibrido giuridico, determinato dalla

---

(24) Anche nel caso di contestata esistenza della subordinazione, dopo il suo riconoscimento giudiziale (Javillier, *op. cit.*, p. 95).

(25) In seguito al prima citato Decreto 23 novembre 1979 n. 1022.

**I Conseils de Prud'hommes**  
Clara Enrico Lucifredi

diversità delle fonti dei principi che regolano l'azione: in parte le regole del processo civile, in parte le disposizioni specifiche fissate dal potere regolamentare nel *Code du travail* (agli articoli da R 516-0 a R 518-2).

Lo svolgimento dell'azione è assai semplice, come nell'intenzione del legislatore: la richiesta al *bureau de conciliation* (che è composto di due soli consiglieri) è scritta o anche orale; la data, il luogo e l'ora dell'udienza vengono comunicate alle parti dal cancelliere per lettera raccomandata. Il *bureau de conciliation* — cui il legislatore intendeva attribuire la funzione principale dell'istituzione dei *Prud'hommes* — è invece andato declinando d'importanza (26), sicché questo tende a divenire uno stadio necessario del procedimento, così come nel nostro processo del lavoro, piuttosto che un vero collegio di conciliazione, quale era concepito nella struttura originaria dell'istituzione.

Si può adire il *bureau de jugement* — seconda fase della giurisdizione prud'homale — solo in caso di mancato successo della conciliazione: dunque, oggi, nella stragrande maggioranza dei casi; la procedura è notevolmente diversa nelle due fasi procedurali, ad ulteriore dimostrazione dell'intenzione iniziale del legislatore di considerarle piuttosto come due azioni diverse che come un semplice tentativo di conciliazione nell'ambito del giudizio, quale invece è ormai in concreto.

Nel procedimento — e per sveltire i giudizi — possono essere designati dal *Conseil* uno o due consiglieri referenti (“rapporteurs”); il fatto che il consigliere referente possa essere unico sembra urtare contro la proclamata pariteticità dell'organismo: e un giudizio del *Conseil d'Etat* aveva appunto giudicato sfavorevolmente questa incongruenza (27).

Tuttavia la Legge 19 gennaio 1979 (art. L 516-2 del *Code du travail*) ha ammesso la possibilità del *Conseil* di designare uno o due consiglieri referenti: la conseguenza è che solo nel secondo caso la pariteticità sarà pienamente rispettata, poiché i due consiglieri saranno, per l'art. R 516-22 del *Code du travail*, l'uno datore di lavoro, l'altro lavoratore; mentre il caso dell'unico consigliere referente è stato giustificato nel dibattito parlamentare dalla semplice necessità di aumentare il “rendimento” della giurisdizione *prud'homale* (Supiot, 1987, p. 565; Pautrat e Le Roux-Cocheril, 1984, p. 64.).

La pariteticità porta in sé il rischio di una situazione di stallo, quando i voti opposti dei consiglieri datori di lavoro e dei consiglieri lavoratori non consentano una decisione. La soluzione, in questo caso, è stata fornita dalla riforma del 1905, che, pur portando al massimo livello la considerazione della parità, con l'abolizione della presidenza soprannumeraria, ha previsto però il ricorso ad un giudice esterno come unica soluzione dell'impedimento: si tratta di un giudice togato, che ha il nome emblematico di *départiteur*, quale risolutore della controversia (28).

I consiglieri *prud'hommes* non nascondono le loro perplessità sull'impiego di un giudice professionale (29), la cui chiamata ha per essi il significato di un fallimento della stessa istituzione (Supiot, 1987, p. 696.); e certamente, per molti decenni, l'impiego del *juge départiteur* è stato poco frequente, evitato il più possibile dai membri ordinari del *Conseil de prud'hommes*.

Tuttavia, oggi la situazione è in via di modifica: aumentano, cioè, i casi di decisione affidati al giudice esterno, per l'impossibilità di formare una maggioranza di giudizio.

Questo è facilmente comprensibile se si pone mente all'ampliamento e alla conseguente complessità del diritto del lavoro, delle norme legali, cioè, che sempre più impediscono

#### note

(26) V. Supiot, *Déclin de la conciliation prud'homale*, in *Droit social*, 1985, p. 225. Attualmente si calcola che la conciliazione riesca in meno del 10% dei casi portati davanti ai *Conseils de Prud'hommes* (Estoup, *La pratique de la juridiction prud'homale*, cit., p. 143).

(27) *Conseil d'Etat* 11 febbraio 1977, in *Droit social*, 1978, p. 39.

(28) Può essere affidata al *juge départiteur* anche solo parte della decisione da assumere? L'opinione tradizionale era per il sì (seguendo una vecchia decisione della *Cour de Cassation* del 28 giugno 1939; v.: Jaubert e Sant, *Le “méconnu” du conseil de prud'hommes: le juge départiteur*, in *Droit social*, 1985, p. 571: “on ne voit pas pourquoi... une décision de partage partiel serait illégale”). Ma una sentenza della *Cour d'Appel* di Parigi del 28 marzo 1985 ha adottato una soluzione “globale” dell'affidamento al *juge départiteur*, sulla base degli artt. L 515-3 e R 516-40 che si riferiscono all'generale (e d'accordo con questa sentenza, con persuasive motivazioni, è Supiot, *op. ult. cit.*, p. 698). Infine, una decisione della *Cour de Cassation* del 10 luglio 1986 (in *Droit social*, 1986, p. 805, commentata da Desdevises, *La répartition partielle*, *ibid.*, p. 802) ha ammesso un affidamento al *juge départiteur* dei soli punti di disaccordo, pur evitando la formulazione di principi generali, e quindi consentendo una libera evoluzione giurisprudenziale. Cfr. Villebrun, *op. cit.*, p. 381 e ss.

(29) Si tratta di giudici del *Tribunal d'instance* del luogo in cui ha sede il *Conseil*, designati ogni anno a questo compito dal primo presidente della *Cour d'Appel* (Legge 30 dicembre 1986, art. L 515-3 del *Code du travail*).

transazioni e soluzioni intermedie fra le parti sociali; ed anche alle posizioni di principio dei rappresentanti di lavoratori e imprenditori, che sovente portano ad una situazione di parità ed opposizione dei voti.

Non si creda però che la percentuale degli interventi del *juge départiteur*, pur aumentata di recente, sia significativa rispetto al totale delle questioni presentate dinanzi ai *Conseils*: benché sia difficile uniformare situazioni locali molto diverse, la percentuale complessiva sembra non superare il dieci per cento dei casi (Supiot, 1987).

**I *Conseils de Prud'hommes***  
Clara Enrico Lucifredi

---

## 7. Considerazioni finali.

---

Le due componenti dei *Prud'hommes*, d'altronde, e soprattutto quella dei lavoratori, conservano una concezione quasi mistica dell'autonomia della giustizia attuata tramite le funzioni dei *Conseils*: addirittura c'è fra loro chi ha proposto l'estensione del carattere paritario anche ai livelli superiori della giurisdizione (30).

Punti di vista più moderati riconoscono l'effettivo attaccamento delle parti sociali ad una istituzione che chiede ai suoi componenti un'attività assidua e difficile (la conoscenza delle leggi e della normativa regolamentare è un obbligo che incombe sui consiglieri, indipendentemente dalla loro istruzione e formazione), non remunerata, se non con l'ordinaria retribuzione (Villebrun, 1987, p. 95 per i consiglieri lavoratori e p. 97 per i consiglieri datori di lavoro).

Nella sua funzione conciliativa il *Conseil de Prud'hommes* è tanto più rilevante nella soluzione dei problemi legati al rapporto di lavoro quanto più ridotta è la dimensione dell'impresa; è ovvio che le medie e grandi organizzazioni industriali o commerciali abbiano mezzi migliori per risolvere pacificamente le controversie sorte al loro interno: le conciliazioni possono avvenire fra l'imprenditore e i rappresentanti del personale, sulla base di un *iter* contrattuale, e questi accordi non debbono neppure formalmente passare per il bureau de conciliation del *Conseil*, che non ha alcun diritto di ratifica della soluzione raggiunta fra le parti.

Non c'è invece diversità di richiesta, fra grandi e piccole imprese, per l'intervento del bureau de jugement: le decisioni *prud'homales* sono molte, anche se, soprattutto in passato, sono state molto criticate per la mancanza di motivazioni apprezzabili (31) o per la scarsa conoscenza del diritto.

Da questo punto di vista la situazione è oggi senza dubbio migliorata: le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno creato centri di formazione e di informazioni per i loro consiglieri; al tempo stesso, l'assistenza del segretario-cancelliere, figura istituita con la riforma del 1979, garantisce l'esperienza giuridica di un funzionario dello Stato (32).

Una critica molto frequente sul compito svolto dai *Prud'hommes* è la lentezza nello svolgimento della procedura. I problemi qui sono, in parte, analoghi a quelli della giustizia italiana, e cioè un sovraccarico di lavoro, almeno nelle zone più altamente industrializzate, soprattutto in connessione con l'ampliamento di competenze in materia di licenziamenti per motivi economici; ma, in parte, sono dovuti anche — e allora più facilmente nei *Conseils* di provincia — al frequente ricorso ad esperti, per conoscere situazioni tecniche e di fatto prima di assumere una decisione.

La tendenza ad aumentare questo tipo di consulenza, e quindi a ritardare il giudizio, è anche incrementata dal desiderio dei consiglieri di ottenere un parere da un terzo, che non sottragga loro, però, la decisione; come invece accadrebbe, nella impossibilità di creare una maggioranza, con l'intervento del *juge départiteur*.

Ma il motivo di critica più tradizionale e ripetuto attiene al fondamento stesso dell'istituto, cioè alla sua composizione di parti sociali contrapposte: da ciò deriverebbero due diversi concetti di giustizia, o addirittura una giustizia soltanto parziale.

È possibile che questo si verifichi: ma solo se gli stessi consiglieri, o coloro che utilizzano

note

---

(30) V. il rapporto dei sindacati dei lavoratori *La justice du travail: Bilan et Perspectives*, in *Droit social*, 1974, p. 40.

(31) V. Estoup, *op. cit.*, p. 319 sulla rilevanza di una decisione motivata, al fine di consentire alla giurisdizione gerarchicamente superiore di esercitare il suo controllo.

(32) Il potere regolamentare ha stabilito, nel *Code du travail*, una sezione appositamente dedicata a *Organisation et fonctionnement du secrétariat-greffe* agli artt. da R 512-18 a R 512-35; in particolare, per l'assistenza nelle udienze e la formalizzazione degli atti v. l'art. R 512-24.



**I Conseils de Prud'hommes**  
Clara Enrico Lucifredi

l'istituzione, vi vedano piuttosto una conquista sociale o una difesa di interessi professionali che un vero e proprio grado di giudizio.

D'altra parte, se i consiglieri *Prud'hommes* sono magistrati molto meno esposti, rispetto a quelli di carriera, ai rischi d'intromissione del potere politico, debbono però all'appoggio delle associazioni sindacali e delle organizzazioni professionali la loro elezione: il che può far mettere in dubbio la loro imparzialità, nonostante il giuramento di adempiere all'ufficio "avec zèle et intégrité".

Ma i giudici *Prud'hommes* sostengono che l'antidoto più efficace a questo possibile venir meno dell'obbligo di indipendenza è lo stesso fondamento del *Conseil*, e cioè la sua pariteticità, che impedisce una posizione di maggioranza concertata a favore o contro chi chiede giustizia.

Resta il fatto singolare che questo potere giurisdizionale sia attribuito a soggetti, le cui capacità e competenze di magistrati non sono mai state verificate prima della loro elezione (né ne costituiscono una condizione). Essi sono tenuti a divenire tecnici del diritto, superando sia la possibile mancanza di conoscenza delle leggi da applicare, sia la posizione acquisita presso i propri elettori, che sono naturalmente portati a vedere i loro consiglieri come realizzatori delle istanze e dei principi della classe cui appartengono.

I *Prud'hommes*, invece, devono semplicemente applicare la legge ed attenersi ai regolamenti; ed anche impiegare un linguaggio giuridico appropriato e delle motivazioni persuasive: si può dire, infatti, che la prova della credibilità ed affidabilità dell'istituzione è data da una reale diminuzione di numero dei ricorsi in appello e degli interventi della *Cour de Cassation* sui giudizi resi dai *Conseils*.

## Bibliografia

- Arseguel** (1987), *Aspects généraux du contentieux prud'homal relatif aux créances salariales depuis la loi du 25 janvier 1985*, in *DS*, p. 808.
- Castelvetri** (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano.
- David** (1974), *L'évolution historique des Conseils de prud'hommes en France*, in *DS*, fascicolo speciale, p. 5.
- Desdevises** (1974), *Quelques remarques sur le statut du conseiller prud'homme, magistrat non professionnel*, in *DS*, p. 713.
- Durand** (1956), *Traité de droit du travail*, Paris, tomo III, n. 324.
- Estoup** (1991), *La pratique de la juridiction prud'homale*, Paris, p. 103.
- Goodman** (1992), *Industrial tribunals*, in *Encyclopedia of Employment Law*, London, p. 1127.
- Jaubert e Sant** (1985), *Le "méconnu" du conseil de prud'hommes: le juge départiteur*, in *DS*, p. 571.
- Javillier** (1982), *Droit du travail*, Paris.
- Lalonde** (1987), *Réflexions sur le futur contentieux prud'homal*, in *DS*, p. 300.
- Levasseur** (1900), *Histoire des classes ouvrières avant 1789*, Paris.
- Mc Pherson** (1962), *Les Conseils de Prud'hommes: une analyse de leur fonctionnement*, in *DS*, p. 26.
- Merlin** (1995), *Les petits licenciements pour motif économique: spécificités du contentieux hors plan social*, in *DS*, p. 559.
- Pautrat e Le Roux-Cocheril** (1984), *Les conseils de prud'hommes*, Paris.
- Redenti** (1906), *Massimario della giurisprudenza dei Probiviri*, Roma 1906, ristampa Torino 1992.
- Rivero** (1950), *Conciliation et arbitrage dans la loi du 11 février 1950*, in *DS*, p. 146.
- Romagnoli** (1974), *L'equità nei conflitti di lavoro: elementi per un bilancio consuntivo in Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, p. 283.
- Savatier** (1990), *L'ordre des licenciements dans les licenciements pour motif économique*, in *DS*, p. 515.
- Savatier** (1995), *La distinction des rapports collectifs et des rapports individuels de travail en matière de licenciements collectifs*, in *DS*, p. 234.
- Seguin** (1987), *Le nouveau droit des licenciements pour motif économique*, in *DS*, p. 180.
- Spinelli** (1996), *Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in questa Rivista, p. 122.
- Supiot** (1985), *Déclin de la conciliation prud'homale*, in *DS*, p. 225.
- Supiot** (1987), *Les juridictions du travail*, tomo 9 del *Traité de droit du travail* diretto da Camerlynck, Paris.
- Tiraboschi** (1995), *Tribunali Industriali e tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori: il caso inglese*, in questa Rivista, n. 2, p. 166.
- Villebrun** (1987), *Traité de la juridiction prud'homale*, Paris, p. 166 e ss.
- Weiss** (1989), *Labour Law and Industrial Relations in the Federal republic of Germany*, Deventer-Boston, 1989, p. 96 e ss.

# Potenzialità e limiti della partecipazione diretta: il punto di vista delle parti sociali in Europa

*Ida Regalia (\*)*

Sommario

**1.** Lealtà passiva o partecipazione attiva? **2.** Partecipazione diretta: una delimitazione del campo. **3.** Potenzialità e rischi di un terreno incerto. **4.** La ricerca sulle posizioni delle parti sociali. **5.** Come viene vista la partecipazione diretta. **6.** La regolazione della partecipazione diretta. **7.** Effetti economici e sociali della partecipazione dei dipendenti. **8.** Partecipazione diretta e partecipazione attraverso rappresentanti. **9.** Osservazioni conclusive.

## 1. Lealtà passiva o partecipazione attiva?

In Occidente l'idea di "partecipazione", come quella di "cooperazione", sono state a lungo considerate appropriate a, e tipiche di, particolari ambiti ristretti della vita sociale (gruppi primari, comunità) o di fasi specifiche dell'azione sociale (periodi di movimento e mobilitazione collettiva), la cui importanza per il funzionamento delle società moderne ci si attendeva dovesse progressivamente ridursi. Appariva piuttosto evidente che il processo di modernizzazione avrebbe piuttosto dato spazio ai meccanismi impersonali del mercato e al modello delle organizzazioni razionali, basate sulla gerarchia e su una divisione chiara e formalizzata dei compiti. Entro il quadro delle istituzioni economiche e politiche date, l'"armonizzazione" dell'apporto degli individui avrebbe dovuto risultare dalla combinazione di preferenze individuali indirettamente regolate dal mercato e di azioni individuali conformi alle regole più o meno formalizzate delle organizzazioni. In altri termini, la ricerca della massimizzazione delle utilità individuali e l'agire in conformità a norme e prescrizioni prestabilite entro organizzazioni gerarchiche, piuttosto che la propensione a cooperare con altri secondo logiche di reciprocità delegando/assumendo responsabilità all'interno di ambienti partecipativi, apparivano come i corsi d'azione prevalenti, normali, forse preferibili (Streeck, 1992).

Non a caso, venticinque anni fa, l'alternativa di fondo che anche Hirschman (1970) aveva approfondito, nella sua ormai classica analisi dei rimedi con cui le organizzazioni possono

note

(\*) L'articolo che segue si basa sui risultati di uno studio sulle posizioni delle parti sociali sulla partecipazione diretta, facente parte di un vasto programma di ricerca promosso nel 1992 dalla *Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro*, organo quadripartito dell'Unione Europea con sede a Dublino. Il programma, denominato EPOC (acronimo di *Employee direct Participation in Organisational Change*), è volto a indagare sullo sviluppo e le caratteristiche nei paesi dell'Unione Europea dei nuovi metodi partecipativi di gestione e coinvolgimento delle risorse umane, o "partecipazione diretta", su cui è da tempo in atto un dibattito a livello internazionale. Nella prima fase del programma, alla cui gestione partecipa stabilmente un gruppo di studiosi di diversi paesi, tra cui chi scrive, sono state completati gli studi sulla concettualizzazione da adottare (che cosa intendere per *partecipazione diretta*), sulle posizioni delle parti sociali, sulle ricerche e la letteratura internazionale disponibile (vedi riferimenti bibliografici). Attualmente è in corso una nuova fase, basata su una survey a livello d'impresa in dieci paesi dell'Unione Europea (tra cui l'Italia) volta a indagare le caratteristiche e la diffusione dei metodi partecipativi.

**Potenzialità e limiti  
della partecipazione  
diretta**

Ida Regalia

essere indotte a riaggiustarsi e superare il fallimento e il declino, era appunto tra i meccanismi di *exit* o quelli di *voice*, vale a dire tra la logica del mercato e quella dell'organizzazione della protesta. Ai nostri fini è importante sottolineare che entrambe le soluzioni hanno in comune il fatto di promuovere il cambiamento e il riaggiustamento sostanzialmente *attraverso sanzioni negative*: lasciando, andandosene, defezionando, da un lato; andando contro, protestando più o meno apertamente, dall'altro. Molto minore era stato il rilievo dato alla terza opzione presa in esame dall'autore, ossia ai meccanismi della *lealtà*, che è invece una sorta di (tacito e poco visibile) *incentivo positivo*, fornito alla "propria" organizzazione da clienti affezionati o da membri fedeli. In effetti, la lealtà veniva considerata rimedio fondamentalmente passivo (per quanto essenziale per la sopravvivenza delle organizzazioni), la cui principale virtù consisteva nel ritardare la decisione individuale di uscita o di protesta.

In altri termini, mentre l'uscita e la protesta apparivano come fattori attivi di innovazione e mutamento, benché operanti per opposizione (e quindi come input negativi, o vincoli benefici), la lealtà veniva vista come input positivo (o risorsa), ma orientata, in modo passivo, alla conservazione.

Da tempo, però, il dibattito e la riflessione sui vantaggi competitivi di diversi casi di successo economico — dal Giappone ai distretti della Terza Italia, o a regioni quale il Baden-Württemberg — hanno riportato l'attenzione sugli effetti positivi di corsi d'azione e istituzioni di tipo cooperativo e partecipativo, fondati su logiche di reciprocità, per la performance di organizzazioni e società moderne (e non solo di comunità e gruppi tradizionali) in condizioni di incertezza, forti pressioni esterne e elevata imprevedibilità (Piore e Sabel, 1984; Dore, 1986; Sorge e Streeck, 1987; Bagnasco, 1988; Regini e Sabel, 1989).

In altri termini, sono divenute progressivamente più chiare le potenzialità di partecipazione e cooperazione quale *risorsa o incentivo positivo* (diversamente da *exit* e *voice*) per la promozione *attiva* (diversamente dalla lealtà) dell'innovazione e del mutamento, e in particolare del riaggiustamento produttivo e del miglioramento continuo. D'altro lato, la riscoperta di questi meccanismi "tradizionali" quali criteri di regolazione sociale moderni e efficienti ha aperto un nuovo terreno di dibattito e ricerca empirica intorno alle condizioni a cui essi possono svilupparsi e avere effettivamente successo.

---

## 2. Partecipazione diretta: una delimitazione del campo.

---

All'interno del dibattito sulle caratteristiche, le condizioni di successo e gli esiti dei metodi partecipativi di gestione dell'impresa si colloca anche un vasto programma di ricerca sulla partecipazione diretta dei dipendenti all'organizzazione del lavoro e dell'impresa (progetto EPOC (1)), varato nel 1992 dalla Fondazione Europea di Dublino. Di tale programma fa parte un'indagine sulle posizioni di sindacati e associazioni degli imprenditori sulla partecipazione diretta nei quindici paesi dell'Unione Europea, di cui presenteremo tra breve i principali risultati.

Preliminarmente occorre però precisare ciò che intendiamo con "partecipazione diretta". Con la riscoperta dell'importanza della cooperazione e della logica della reciprocità, il termine "partecipazione", con o senza ulteriori specificazioni, è da qualche tempo divenuto infatti uno di quelli più fungibili nel campo delle relazioni di lavoro, usato, e abusato, sino a estenderlo, con valutazione di segno positivo, a quasi tutto ciò che si vuol contrapporre alle "vecchie" prassi di relazioni industriali acquisitivo-conflittuali. O al contrario — ma con analogo intento più o meno intenzionalmente polemico — il termine viene riduttivamente utilizzato come equivalente di un repertorio limitato e finito di specifici "nuovi" strumenti,

### note

---

(1) EPOC è acronimo di *Employee Participation in Organisational Change*. In una prima fase di studio sono stati completati la messa a punto della definizione e del problema di ricerca (Geary e Sisson, 1994), lo studio delle posizioni delle parti sociali in Europa (Regalia e Gill, 1995 e 1996; Regalia, 1995), che costituisce la base empirica di questo contributo e una rassegna delle ricerche rilevanti in Europa, Stati Uniti e Giappone (Fröhlich e Pekruhl, 1996). Il gruppo di ricerca che ha stabilmente partecipato a questa prima fase di lavoro è costituito da A. Chouraqui (LEST-CNRS, Aix-en-Provence) e K. Sisson (IRRU, Università di Warwick), il primo e l'attuale coordinatore scientifico; D. Fröhlich (ISO-Institut, Köln), J. Geary (University College, Dublino), U. Pekruhl (Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen), G. Spyropoulos (ILO, Ginevra), H. Krieger e K. O'Kelly (Fondazione Europea) e chi scrive. Attualmente è in corso una rilevazione quantitativa sulle caratteristiche e gli effetti dei programmi partecipativi in dieci paesi europei.

o metodi di management, per lo più di ispirazione giapponese (i circoli della qualità, i gruppi autonomi, il *just-in-time*, il *total quality management*, e simili).

Entro il programma generale di ricerca di cui questo studio fa parte, l'espressione "partecipazione diretta" corrisponde invece a un ambito specifico di partecipazione, entro i cui confini volutamente circoscritti può svilupparsi una serie indefinita di modalità e forme particolari.

Per partecipazione diretta si intendono *le opportunità e le iniziative nei luoghi di lavoro, promosse dal management, o da esso appoggiate, mediante le quali si consultano i dipendenti, individualmente o in gruppo, e/o si delegano loro responsabilità e spazi di decisione riguardo allo svolgimento dei propri compiti, all'organizzazione del lavoro e/o alle condizioni di lavoro* (Geary e Sisson, 1994, p. 2).

Questa definizione indica che il livello cui si può sviluppare la partecipazione diretta dei dipendenti è quello aziendale; che si tratta di attività e programmi che hanno origine prioritariamente (anche se non esclusivamente) all'interno delle strategie manageriali di regolazione del lavoro; che oggetto delle attività di partecipazione sono le decisioni che riguardano l'esecuzione e l'organizzazione del lavoro; che le molte forme che esse possono assumere sono fondamentalmente riconducibili a due tipi principali a seconda della logica del coinvolgimento (consultivo ovvero decisionale) dei lavoratori.

In altri termini, il discorso è circoscritto all'ambito micro dell'azienda; mentre non riguarda le prassi o le ipotesi di concertazione o partecipazione a livello macro, o di democratizzazione dell'economia, cui i lavoratori non possono partecipare direttamente (Carrieri, 1995). E, in ambito aziendale, esso concerne le possibilità di intervento diretto (ossia senza intermediazioni) dei dipendenti, sia presi singolarmente, sia organizzati in gruppi più o meno stabili e formalizzati, nelle materie decisive dell'organizzazione del lavoro e della produzione. Esso non comprende invece le diverse strategie e tecniche manageriali di coinvolgimento sostanzialmente unilaterale e dall'alto, o al contrario contrattato, del personale (come nei casi delle politiche di comunicazione interna o di quelle retributive, per quanto di tipo "partecipativo") (Kelly e Kelly, 1991; Gold, 1994); né comprende le diverse forme in cui sono i sindacati, o i consigli, o comunque i rappresentanti dei dipendenti, e non i dipendenti direttamente, a partecipare, vale a dire le modalità della partecipazione *rappresentativa* (2).

Anche l'enfasi che nella definizione viene posta sul ruolo centrale del management, quale iniziatore o legittimatore dei programmi partecipativi, richiede qualche precisazione. In realtà, in Europa vi è stata una lunga storia di rivendicazioni, iniziative e sperimentazioni del movimento operaio, o da esso promosse, in materia di controllo e partecipazione dei lavoratori all'organizzazione e alla gestione dell'impresa: una storia radicata nella cultura produttivistica degli operai professionali. Tralasciando i casi particolari delle cooperative o delle imprese autogestite, la tradizione sociotecnica anglosassone e scandinava, il movimento per l'umanizzazione e il miglioramento della qualità della vita di lavoro in Germania (Fröhlich e Pekruhl, 1996), ma anche, in Italia, l'utopia dei consigli di fabbrica di Gramsci negli anni '20, le esperienze dei consigli di gestione del secondo dopoguerra, o ancora le rivendicazioni di un "nuovo modo di produrre" durante l'autunno del '69 (Spriano, 1971; Regini e Reyneri, 1971), ne sono tra gli esempi più noti. È però indubbio che il tema ha acquistato nuova e più consistente rilevanza a partire dagli anni '80, quando le direzioni delle imprese più esposte alla competizione internazionale e alla volubilità dei mercati hanno (ri)scoperto, come s'è detto, l'importanza della cooperazione e dell'apporto attivo del personale per l'efficienza aziendale in condizioni di elevata incertezza. È appunto il nuovo, imprevisto, interesse manageriale a sollecitare, o appoggiare, innanzitutto per ragioni economiche, una corresponsabilizzazione continuativa dei propri dipendenti a far la differenza principale rispetto al passato, e soprattutto a favorire il successo delle idee partecipative. Oggi, si può giungere a parlarne come di un diffuso nuovo luogo comune (*a new conventional wisdom*), tipico delle imprese che si stanno trasformando allontanandosi dal paradigma di produzione fordista (Osterman, 1994).

Quanto alle modalità della partecipazione diretta, infine, la definizione indica che, al di là delle etichette utilizzate nella letteratura manageriale, la distinzione analitica principale è

**Potenzialità e limiti  
della partecipazione  
diretta**  
Ida Regalia

(2) Ciò non significa peraltro che il canale della rappresentanza sia escluso dal discorso. Da esso ci si attendono infatti interventi di regolazione, supervisione, controllo della partecipazione diretta.

**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta**

Ida Regalia

tra il carattere consultivo o il carattere discrezionale (ovvero che implica delega di responsabilità e di potere decisionale) dell'apporto previsto dei lavoratori.

Più precisamente, *partecipazione di tipo consultivo* è quella in cui “i dipendenti, individualmente o in gruppo, sono sollecitati e messi in grado di far sapere il proprio punto di vista”, in un contesto in cui “il management conserva però il diritto di accettare o respingere i pareri dei dipendenti, nonché di deciderne l'attuazione”. I circoli della qualità, le campagne di suggerimenti, i *groupes d'expression* francesi ne sono alcuni dei possibili esempi. La *partecipazione per delega di funzioni* (3) è invece quella in cui “responsabilità per aspetti che tradizionalmente sono stati terreno decisionale del management vengono in gran misura affidate ai dipendenti, così che la partecipazione viene a essere iscritta nei compiti lavorativi da svolgere”. Pertanto, almeno in parte, i “dipendenti vengono autorizzati a programmare, ideare e eseguire autonomamente l'organizzazione del proprio lavoro giornaliero” (Geary e Sisson, 1994). Rientrano ad esempio in questa modalità i gruppi autonomi o semiautonomi, il lavoro in squadra, ma anche le forme di *job enlargement* o *job enrichment* individuali.

**3. Potenzialità e rischi di un terreno incerto.**

Così definiti, i programmi e le prassi di partecipazione diretta più che come *routines* che implicano una lealtà fondamentale acquiescente all'impresa costituiscono in effetti un input positivo per l'innovazione e il mutamento. La loro desiderabilità si presenta subito tuttavia come socialmente ambivalente.

Da un lato essi rappresentano, infatti, delle opportunità che possono produrre giochi a somma positiva con benefici per tutti gli attori coinvolti (Kochan e Osterman, 1994). Al management essi offrono il vantaggio di poter contare in modo sistematico su flussi d'informazione qualificata dal basso verso l'alto (il che è fattore importante per la gestione di sistemi complessi e processi altamente vulnerabili); e/o quello di decentrare responsabilità (il che è risorsa fondamentale per lo sviluppo delle abilità adattive sempre più richieste ai lavoratori nei casi in cui le strategie produttive dipendano da una diversificazione e modificazione continue delle *routines* a seconda delle circostanze) (Kern e Schumann, 1984; Piore e Sabel, 1984; Boyer, 1987; Streeck, 1991a). Cui va aggiunto il beneficio ulteriore di poter ridurre i costi di supervisione.

Dal canto loro, i lavoratori, nei casi delle forme di partecipazione diretta di tipo consultivo, possono usufruire del vantaggio di veder socialmente valorizzati il proprio parere e le proprie opinioni, allo stesso tempo contribuendo a influire indirettamente sulle proprie condizioni di lavoro. Nei casi invece dei programmi che implicano delega di responsabilità, possono godere di spazi di autonomia e auto-organizzazione nello svolgimento quotidiano dei compiti, con possibilità di controllo diretto e autorealizzazione. In entrambi i casi, essi otterranno probabilmente anche miglioramenti del clima e dell'ambiente di lavoro, e la ridefinizione di inquadramenti e carriere. Quanto ai sindacati, ci si può attendere che vedano con favore l'introduzione di programmi che in qualche modo rispondono alle loro tradizionali domande di influenza e controllo maggiori dei rappresentanti sull'organizzazione del lavoro, e che ci si aspetta abbiano effetti positivi sulle condizioni d'impiego.

D'altro lato, l'attuazione dei programmi partecipativi è anche costosa, incerta e rischiosa per ciascuno degli attori. Per il management il ricorso regolare alle prassi di tipo consultivo può rivelarsi eccessivamente costoso in termini di mezzi e di tempo, con l'aggravante di mettere probabilmente in discussione *routines* ben collaudate; mentre le iniziative che implicano delega di responsabilità, e che richiedono spostamenti nei confini del controllo, e quindi nella distribuzione del potere entro le organizzazioni, possono apparire come una minaccia alle prerogative manageriali. Quanto ai lavoratori, è probabile che considerino con sospetto occasioni di consultazione e confronto che potrebbero essere semplicemente modi per spingerli a svelare le loro “astuzie nascoste” (Bonazzi, 1993), senza garanzie circa il loro utilizzo poi da parte del management. È inoltre probabile che essi resistano all'assunzione di responsabilità parziali, o non ben definite, che potrebbero semplicemente aumentare la fatica e lo stress, senza ricavarne chiari vantaggi. I sindacati infine potrebbero aver molte

**note**

(3) Rendiamo con questa espressione italiana il termine inglese *delegative participation* (in alternativa a *consultative participation*), utilizzato dal gruppo di ricerca (Geary e Sisson, 1994).

ragioni per sospettare che l'introduzione dei programmi partecipativi sia volta a indebolirne o scavalcare il ruolo di rappresentanza di tipo generale e solidaristico.

Pertanto, benché l'effettivo sviluppo di prassi di partecipazione diretta richieda dal lato del management un processo decisionale trasparente e una disponibilità autentica a dividere con altri le proprie responsabilità, e da parte di dipendenti e loro rappresentanti una propensione a contribuire attivamente alla soluzione dei problemi produttivi in un contesto di positività, e in qualche misura fiduciosa, condivisione degli obiettivi aziendali, in realtà è molto probabile che gli uni finiscano per diffidare invece dei metodi partecipativi, o per introdurli con molte riserve, e gli altri per reagirvi passivamente, o con sospettosa indifferenza.

Non solo, dunque, quanto ciascun attore valuterà realmente attraente l'introduzione dei o il coinvolgimento nei programmi partecipativi dipenderà da un calcolo dei costi e dei benefici attesi dagli esiti incerti e da accertare empiricamente. Anche se ciascun attore ritenesse di poter trarre guadagno dalle opportunità partecipative, ciò non sarebbe ancora condizione sufficiente per il loro successo. Il metodo della partecipazione diretta costituisce infatti un modo di regolazione sociale dell'organizzazione del lavoro fondato su logiche di reciprocità. Mutui benefici si potranno ottenere solo in un quadro di mutue obbligazioni (Streeck, 1994), rafforzate da alta fiducia. Altrimenti prevarranno la passività o l'uscita.

**Potenzialità e limiti  
della partecipazione  
diretta**  
Ida Regalia

---

#### 4. La ricerca sulle posizioni delle parti sociali.

---

È per questa sua natura interattiva e relazionale, che presuppone il requisito della fiducia, che la tematica della partecipazione diretta costituisce argomento socialmente controverso, probabile oggetto di valutazioni e reazioni contrastanti. Con lo studio sulla posizione delle parti sociali sul tema ci si è posti l'obiettivo di accertare quanto e come tendano appunto a divaricare, ovvero a convergere, le opinioni e le attese delle grandi organizzazioni degli interessi dei paesi dell'Unione Europea alla metà degli anni '90 di fronte alle opportunità costituite, almeno potenzialmente, dalle nuove tendenze partecipative.

Si tratta di un aspetto di cui non si hanno molte informazioni. Il dibattito sui metodi che rientrano nella logica della partecipazione diretta ha infatti riguardato per lo più i mutamenti nell'organizzazione del lavoro a livello d'impresa, e quindi i mutamenti nelle strategie manageriali, specie con riferimento al modello giapponese o al caso degli Stati Uniti. A parte una certa attenzione per il fenomeno dei circoli della qualità negli anni '80, e più avanti per la logica del *Total Quality Management*, in Europa la discussione tra gli attori delle relazioni industriali sembra essere poco sviluppata e visibile. D'altra parte, soprattutto in Europa, chiedersi quali siano gli orientamenti delle parti sociali in proposito appare particolarmente rilevante, data la perdurante centralità qui del ruolo delle organizzazioni degli interessi nelle sfere economica e politica. E benché prassi e programmi di partecipazione diretta riguardino evidentemente il livello del luogo di lavoro, ci si può aspettare che, in un contesto come quello europeo, le posizioni più o meno ufficiali assunte da sindacati e associazioni degli imprenditori su questi temi influiscano almeno in parte sui modi di vedere il problema anche da parte degli attori in azienda.

I dati cui facciamo riferimento provengono da un'indagine empirica svolta nel quadro del progetto EPOC di cui s'è detto, in preparazione della rilevazione attualmente in corso sulle prassi di partecipazione diretta in azienda. Ai fini di questo nostro studio, per "posizione delle parti sociali" si intendono le opinioni e gli orientamenti espressi da leader nazionali delle principali organizzazioni degli interessi e/o contenuti in loro documenti ufficiali. Essi sono stati raccolti tra il 1993 e il 1994 nei quindici paesi dell'Unione Europea da una rete di specialisti di relazioni industriali, coordinati da chi scrive, mediante una campagna sistematica di interviste e analisi dei documenti (4). In ogni paese, le organizzazioni scelte come esemplificative delle "parti sociali" sono state le principali confederazioni o federazioni del capitale e del lavoro, nonché le associazioni degli imprenditori e i sindacati nazionali nei

note

---

(4) Il gruppo di ricerca era composto da J. Flecker (Austria), M. Albertijn (Belgio), R. Lund (Danimarca), A. Hassel e O. Jacobi (Germania), T. Alasoini e T. Mikola-Lahnammi (Finlandia), R. Tchobanian (Francia), T. Vervelacis (Grecia), K. O'Kelly (Irlanda), M. Carrieri (Italia), G. Als (Lussemburgo), P. van der Meché, B. van Beers, M. van der Veen e W.L. Buitelaar (Paesi Bassi), M.L. Cristovam (Portogallo), J. Geary, C. Rees, K. Sisson (Regno Unito), F. Miguélez e C. Llorens Serrao (Spagna) e R. Tollhagen (Svezia).

**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta**

Ida Regalia

settori meccanico e del credito. I dati riguardano dunque sia i livelli più generali delle organizzazioni degli interessi, sia due aree in rappresentanza di industria e servizi.

Le aree tematiche prese in esame riguardano i modi in cui la partecipazione diretta viene intesa e definita dalle parti, le valutazioni sulla diffusione e gli esiti delle esperienze fatte, le aspettative per il futuro. In base ai risultati della letteratura disponibile e alle implicazioni della concettualizzazione adottata (Geary e Sisson, 1994), per ciascuna di tali aree problematiche ci si aspettava che le posizioni delle parti divergessero anche radicalmente.

Più precisamente, ci si aspettava che le organizzazioni degli imprenditori, molto più dei sindacati, disponessero di idee chiare su tutta la tematica, traendone una visione nel complesso lineare e costruttiva; che ne sottolineassero soprattutto i vantaggi e i risultati in termini di miglioramento della performance economica delle imprese; che infine si attendessero con un certo ottimismo la diffusione di nuove strategie manageriali destinate ad apportare per così dire spontaneamente frutti positivi a tutte le parti, e che pertanto non richiedano di essere fatte oggetto di discussione e regolazione formale. Ci si attendeva al contrario che i sindacati ne avessero idee molto più critiche e conflittuali, sia per le possibili ripercussioni negative sulle condizioni di lavoro consolidate, sia per il rischio di esserne emarginati e vederne eroso il proprio ruolo — salvo che non godessero di forme sufficientemente istituzionalizzate di riconoscimento. Si riteneva pertanto che essi tendessero a richiedere garanzie legali e regole sull'utilizzo delle prassi partecipative in cui essi fossero esplicitamente coinvolti.

---

**5. Come viene vista la partecipazione diretta.**

---

Anticipando le conclusioni, si può dire che in base ai nostri dati le ipotesi iniziali vengono confermate solo in parte.

Consideriamo innanzitutto come viene intesa la tematica in esame. Selezionando tra i molti indicatori disponibili (cfr. Regalia, 1995), ne consideriamo tre: il significato attribuito all'espressione "partecipazione diretta dei dipendenti" dalle organizzazioni degli interessi, i commenti a una definizione di partecipazione diretta elaborata dal gruppo di ricerca, le finalità riconosciute ai programmi partecipativi.

In primo luogo, colpisce soprattutto la notevole confusione che sembra circondare il campo. In parte, si tratta di un fatto eminentemente terminologico. L'espressione partecipazione diretta viene infatti usata da tempo (fin dai primi anni '70) in Francia e appare piuttosto consolidata in Gran Bretagna e Germania, mentre ha scarsa cittadinanza negli altri paesi, dove si utilizzano se mai altri termini (coinvolgimento o cooperazione dei dipendenti, codeterminazione individuale, *verkoverleg*). Ma ancor più sorprende, tenendo conto che si tratta di programmi a prevalente iniziativa manageriale, su cui vi è notevole enfasi nelle riviste di management, che siano soprattutto i rappresentanti delle associazioni degli imprenditori a mostrarsi reticenti e a fornire opinioni incerte, talvolta contraddittorie.

In taluni casi (Belgio, Lussemburgo, Spagna, Francia limitatamente alle banche) viene esplicitamente detto che l'associazione imprenditoriale non ha nulla da dire, dal momento che si tratta di temi che riguardano le singole aziende. Più in generale, la quasi totalità delle 48 organizzazioni prese in esame (5) afferma di non avere comunque posizioni ufficiali, benché la gran maggioranza disponga di materiale di documentazione e di pubblicazioni, nonché di posizioni informali in merito. Ciò sembra riflettere la particolare forza del dilemma tra organizzazione collettiva dei membri e necessità di lasciar spazio alla loro autonomia, diversità, e anzi alla competizione tra essi, che contraddistingue la logica della rappresentanza degli imprenditori, restringendone il campo d'intervento (Streeck, 1991b). Ancor più interessante, in vista di una riflessione sulle relazioni industriali in Europa, è che vi siano casi in cui i rappresentanti degli imprenditori tendano immediatamente a considerare quale partecipazione *diretta* quella *indiretta*, vale a dire quella mediata dalla rappresentanza sindacale (come nei casi delle varie organizzazioni finlandesi o greche, della Confindustria in Italia, dell'associazione danese del credito). O che in altri per partecipazione *diretta* si intendano forme negoziate di partecipazione *economica* ai risultati d'impresa (associazioni austriache, Assicredito). Ciò costituisce un indiretto segnale della centralità

**note**

---

(5) Uniche eccezioni sono la CNPF francese, l'Associazione austriaca degli industriali, e l'organizzazione olandese degli imprenditori meccanici, ma limitatamente al passato.

delle relazioni collettive e del ruolo sindacale nei modi di immaginare la regolazione del rapporto di lavoro in diversi paesi europei.

A differenza di quanto atteso, sono piuttosto i sindacati a mostrarsi mediamente un po' più informati e dotati di opinioni elaborate sull'argomento. In generale essi appaiono meno restii a esprimersi e tendono a rafforzare le loro posizioni con esempi. In un certo numero di casi (come in quelli delle molte organizzazioni francesi e belghe, della TGWU britannica, della confederazione greca e di una di quelle olandesi) essi fanno riferimento a posizioni ufficiali. In molti altri la tematica appare comunque oggetto di dibattito, di raccomandazioni, di ricerche. Analogamente a quanto prima osservato, ciò può essere ricondotto al carattere per molti versi specularmente opposto della logica della rappresentanza sindacale, che tende a dar estensivamente risposta collettiva agli interessi dei rappresentati, anche di fronte a problematiche di lavoro in qualche modo nuove, eccentriche e che li coinvolgono individualmente.

Non necessariamente, poi, i sindacati mostrano orientamenti di fondo nettamente più critici e problematici delle loro controparti nei confronti della tematica partecipativa. In diversi casi, le espressioni utilizzate dalle due parti sono anzi del tutto analoghe. Ciò sembra avvenire specie nei paesi in cui le relazioni industriali da più tempo sono consolidate e a carattere cooperativo (Germania, Austria, paesi scandinavi), o sono state di recente caratterizzate da un avvicinamento tra le parti (Italia), o ancora in cui le esperienze partecipative sono assai poco diffuse (come in Grecia e in Irlanda) così che se ne possono avere analoghe aspettative di maniera (cfr. Regalia, 1995, p. 30-2).

Ciò che in generale più caratterizza l'orientamento dei sindacati è piuttosto la propensione a intendere la partecipazione diretta quale processo eminentemente attivo (anziché quale più passivo "coinvolgimento") e che richiede di essere agganciato ai canali della rappresentanza collettiva. Il primo elemento (il carattere di processo attivo) tende a essere messo in luce soprattutto dai movimenti sindacali con più tradizione e riconoscimento; mentre il secondo (l'aggancio alla rappresentanza collettiva) caratterizza maggiormente gli orientamenti di quelli più deboli. In ogni caso, la disponibilità sindacale a prendere positivamente in considerazione la problematica è legata a quanto si ritiene possano realizzarsi entrambi questi requisiti (vale a dire la partecipazione dei lavoratori come voce attiva nel processo decisionale dell'azienda, e come prassi ben collegata alla partecipazione attraverso la rappresentanza).

Ulteriori elementi per chiarire gli orientamenti delle parti provengono dalle reazioni a una definizione preliminare di partecipazione diretta proposta agli intervistati (6). La formulazione, che era quella su cui il gruppo di ricerca discuteva al momento della rilevazione, dà forte rilievo all'iniziativa manageriale nell'introduzione dei programmi. Non stupisce che siano quindi soprattutto i rappresentanti degli imprenditori a considerarla nel complesso adeguata. Tuttavia, un po' inaspettatamente, oltre che dalla gran parte dei sindacalisti, la definizione riceve molte critiche anche dal lato delle imprese. Inoltre, da entrambi i lati, le ragioni per cui si approva o si disapprova la definizione proposta non necessariamente corrispondono a quelle previste.

Dal punto di vista dei sindacati, come atteso, la maggior parte degli intervistati ha infatti soprattutto criticato che il ruolo sindacale non compaia nella definizione. Da parte dei sindacati austriaci e scandinavi è stato però anche sottolineato con forza come tale definizione non dia sufficiente rilievo all'influenza, all'iniziativa e agli interessi dei lavoratori stessi. Il che è commento piuttosto insolito, data la priorità tradizionalmente accordata dai sindacati alla dimensione collettiva anziché individuale dell'azione e della rappresentanza. In particolare, i sindacati svedesi sembrano ritenere che il modo proposto di intendere la partecipazione dei dipendenti sia implicitamente condizionato dall'eredità di una cultura tayloristica, in cui sono cruciali le dimensioni del "controllo" e del "processo decisionale"; mentre oggi si dovrebbe dare più rilievo a quelle dell'"autonomia" degli attori e dell'"influenza dal basso verso l'alto", tipiche degli ambienti di lavoro realmente post-tayloristi. Commenti inattesi emergono anche dal lato delle organizzazioni degli imprenditori. Solo in un paio di casi (Spagna, Portogallo) si sono espresse riserve basate sulla necessità di

(6) Partecipazione diretta veniva definita come "i meccanismi e le prassi promossi dal management, mediante cui i lavoratori possono esercitare un maggior controllo sulla loro condizione immediata di lavoro e/o sono invitati a partecipare a decisioni relative all'organizzazione del lavoro nei luoghi di produzione". Rispetto alla definizione definitiva veniva dato più rilievo sia al ruolo promozionale del management sia alla dimensione del controllo sull'organizzazione del lavoro (cfr. Regalia, 1995, p. 33-6).



**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta**

Ida Regalia

salvaguardare più esplicitamente le prerogative manageriali, e porre limiti alla prevista delega di responsabilità e di funzioni di controllo ai dipendenti. In altri casi (la CBI e l'organizzazione degli imprenditori meccanici in Gran Bretagna, la SAF in Svezia, le diverse organizzazioni della Finlandia, e, in parte, la federazione Gesamtmetall in Germania), viene al contrario criticato un approccio giudicato eccessivamente "managerialista", che non lascia sufficiente spazio all'iniziativa del lavoro. Come osserva un esponente della EEF (organizzazione degli imprenditori meccanici britannici),

*il problema di definire la partecipazione diretta come sostanzialmente promossa dal management è che si racconta solo metà della storia. Certo, è il management che crea lo spazio per la partecipazione diretta, ma ciò che vien dopo è ciò che conta... Definire la partecipazione diretta come una cessione di controllo da parte del management ai dipendenti implica un benigno "grande fratello", mentre in realtà il mutamento è spesso dal basso verso l'alto. Quanto meno, in qualche punto del processo i dipendenti passano dall'essere invitati a partecipare, o dal ricevere il permesso di farlo, al prendere l'iniziativa per conto loro (Geary e al., 1995, p. 11).*

Le critiche da parte di esponenti delle organizzazioni imprenditoriali non riguardano peraltro solo l'interpretazione dei ruoli del management e dei dipendenti. In qualche caso (come quello della confederazione danese DA o della organizzazione francese delle piccole imprese CJD) si giunge a osservare che il modo di intendere la partecipazione diretta dovrebbe essere ampliato fino a indicare lo spazio da assegnare alla partecipazione di tipo rappresentativo.

Possiamo infine completare il quadro con un cenno alle valutazioni sulle finalità delle prassi partecipative. In proposito ci si può attendere che le associazioni degli imprenditori sottolineino soprattutto ragioni di tipo economico-organizzativo, quali necessità di razionalizzazione dei costi, di flessibilizzazione organizzativa, di riforma dei comportamenti dei manager e del personale, per far fronte a un inasprimento della concorrenza, o introdurre utilmente nuove tecnologie, o poter meglio adeguare la produzione alla variabilità della domanda. Si può d'altro lato ritenere che i sindacati tendano a dar invece peso soprattutto a obiettivi di tipo sociale; e mettano quindi in evidenza le opportunità di "allargare le mansioni, ridurre fatica e noia sul lavoro, assicurare più responsabilità e potere discrezionale ai membri, ampliarne la formazione professionale" (Geary e Sisson, 1994, p. 11).

Ancora una volta lo scenario si presenta però come più intricato. Se è indubbio, infatti, che i rappresentanti delle organizzazioni degli imprenditori appaiano in primo luogo interessati alla performance delle imprese, raramente essi si limitano però a sottolineare ragioni di tipo strettamente economico. In quasi tutti i casi fanno invece riferimento anche a ragioni a carattere sociale: l'aumento della soddisfazione e motivazione dei dipendenti, la promozione della coesione interna, il miglioramento e l'umanizzazione delle condizioni di lavoro di volta in volta appaiono come complementi necessari delle aspettative di miglioramento economico. Ciò che più colpisce è anzi il fatto che, al di là di tutte le accentuazioni diverse legate alle differenze di cultura e di tradizione delle relazioni industriali, nella gran parte dei casi si ritiene che entrambi gli obiettivi (il miglioramento della performance economica e quello dell'ambiente umano e sociale) attraverso il ricorso alle prassi partecipative possano essere perseguiti contemporaneamente. L'ipotesi un tempo insperata di poter *insieme* "umanizzare il lavoro e aumentare la profittabilità dell'impresa", come efficacemente sintetizzato in Germania da un rappresentante della Gesamtmetall, esprime bene un orientamento diffuso. Ciò è tanto più rilevante se si tien conto che non si tratta dell'unica opzione possibile, che altre vie sono percorribili, e altri obiettivi perseguibili, come indicato da quei casi (Italia, Austria) in cui è stato francamente sottolineato che negli anni '70 e '80 una delle principali ragioni del ricorso a metodi partecipativi era stata quella di ridurre il potere sindacale (Carrieri, 1994) e reagire a un "approccio esclusivamente collettivistico alla democrazia industriale" (Flecker, 1994, p. 17-8). Ciò appare ormai però come storia passata. Simmetricamente, dal canto loro i sindacati tendono a non limitare al miglioramento delle condizioni di lavoro le loro attese positive nei confronti della partecipazione diretta, ma esplicitamente citano anche obiettivi di miglioramento economico. Al centro dell'attenzione sindacale è ovviamente il primo aspetto, che a seconda dei casi viene inteso come aumento dell'autonomia e dell'influenza dei lavoratori sul processo produttivo, o come miglioramento della qualità della vita lavorativa, o come combinazione di entrambi, benché non sempre (specie nel settore del credito) si ritenga che tutto questo possa davvero realizzarsi. Ma i rappresentanti di molte confederazioni (in Belgio, Spagna, Irlanda, Grecia, Italia,

Svezia) e quelli di quasi tutti i sindacati meccanici sottolineano anche obiettivi economici quale necessario complemento degli altri.

In definitiva, i nostri dati sembrano confermare un orientamento sostanzialmente positivo, anche se largamente informale e più problematico di quanto atteso, nei confronti dei metodi partecipativi da parte delle organizzazioni degli imprenditori. Ma, un po' sorprendentemente, mettono anche in evidenza un modo di vedere la tematica della partecipazione diretta più positivo di quanto immaginato da parte dei sindacati. Del resto, viene osservato, le logiche partecipative "corrispondono ai bisogni dei lavoratori" (Austria); sono un "modo per promuovere l'autoregolazione e l'autodeterminazione nell'organizzazione del lavoro" o "per esercitare un'effettiva influenza nell'organizzazione del lavoro e nello sviluppo degli esseri umani" (Germania, Danimarca); permettono "di far fronte alla sfida della flessibilità, apportando allo stesso tempo benefici ai lavoratori" (Italia), sono la via per "superare la mancanza dei diritti di cittadinanza nei luoghi di lavoro" (Francia): "in ultima analisi la partecipazione diretta è un discorso sugli uomini, anziché sul denaro", commenta un rappresentante del TUC britannico.

Ciò non significa però che non vi siano casi in cui l'orientamento del sindacato è molto meno positivo, se non di netta opposizione. Gli esempi più chiari sono quelli della confederazione ABVV/FGTB (di orientamento socialista) in Belgio e della CGT e ancor più di *Force Ouvrière* in Francia, che sottolineano con forza i rischi di quella che viene definita l'"ideologia partecipazionista". In questa prospettiva, l'approccio della partecipazione diretta non può che essere pura illusione, che tende a nascondere l'asimmetria strutturale del potere tra le parti e l'impossibilità quindi per i lavoratori di avere un'influenza significativa sulle decisioni che li riguardano. Negli ultimi tempi anche queste posizioni più radicali sembrano aver lasciato spazio a orientamenti più pragmatici, in cui l'attenzione tende a spostarsi dalle questioni di principio verso i modi di regolazione delle prassi di partecipazione diretta e l'individuazione delle condizioni cui essa può avere successo.

---

#### 6. La regolazione della partecipazione diretta.

---

Alla metà degli anni '90 in Europa non è tanto dunque l'idea in sé della partecipazione diretta a essere fonte di controversie, come probabilmente avveniva durante il decennio precedente, quanto i modi della sua regolazione.

Dal punto di vista del quadro normativo istituzionale, si possono individuare quattro modelli principali entro cui ricondurre la partecipazione in azienda intesa in senso lato (e comprendendo quindi anche quella mediata dalla rappresentanza): la *regolazione di tipo statutario*, in cui la cornice per la promozione e sviluppo della partecipazione è sostanzialmente fornita dalla legge (Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Lussemburgo, Grecia, Spagna); la *regolazione congiunta centralizzata*, in cui il quadro di riferimento si basa fondamentalmente su accordi tra le parti sociali a livello centrale (Danimarca, Irlanda); la *regolazione mista*, che è esito di specifiche combinazioni di legge e accordo (Belgio, Finlandia, Italia, Portogallo, Svezia); il *volontarismo*, in base al quale qualunque soluzione circa la partecipazione in azienda è lasciata all'iniziativa locale delle parti (Gran Bretagna) (7).

Tutti i paesi dell'Unione Europea, dunque, ad eccezione della Gran Bretagna, si caratterizzano per l'esistenza di un quadro normativo generale di riferimento. Ma in tutti i casi, tale quadro riguarda quasi unicamente il funzionamento dei canali di rappresentanza (siano essi consigli d'azienda o rappresentanti sindacali). Si può pertanto dire che in Europa, nonostante le moltissime variazioni nazionali, il contesto normativo delinea uno scenario in cui la partecipazione, a differenza che negli Stati Uniti, è sostanzialmente partecipazione attraverso la rappresentanza (Rogers e Strech, 1995). Ma ciò significa anche che, con poche eccezioni (la legge sui *groupes d'expression* francesi, alcuni accordi centralizzati in materia di consultazione/codeterminazione individuale in Danimarca e Finlandia), il quadro normativo esistente non riguarda propriamente i programmi di partecipazione diretta, che si sono sviluppati di recente e le cui prassi in genere si collocano fuori del campo di

note

---

(7) Per dettagli circa la classificazione adottata, rimandiamo al rapporto di ricerca (Regalia, 1995, p. 45-59). Per il caso italiano il riferimento è alla Legge n. 300/1970, all'accordo triangolare del luglio 1993 e all'accordo interconfederale del dicembre dello stesso anno.

**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta***Ida Regalia*

competenza dei sistemi di rappresentanza già riconosciuti. Questo spiega perché la questione della loro regolazione appaia particolarmente critica e controversa.

Sul tema le posizioni sindacali sono omogenee. In tutti i casi i sindacati sottolineano oggi (8) la necessità di una contrattazione decentrata o di una sistematica codeterminazione delle condizioni di attuazione dei programmi. Dove ciò avviene, come in Danimarca, le organizzazioni dei lavoratori non hanno difficoltà a appoggiare apertamente i nuovi metodi.

Le posizioni delle associazioni degli imprenditori sono più eterogenee. Le accomuna però l'intento di salvaguardare l'autonomia e la libertà decisionale dei propri rappresentati riguardo a una problematica che, come già accennato, viene diffusamente vista come parte delle prerogative manageriali. Pertanto, nei paesi in cui prevale la regolazione statutaria esse tendono a opporsi fermamente a ogni ipotesi di allargare il sistema normativo alle nuove tematiche partecipative (9). Dove invece la regolazione si basa soprattutto su accordi tra le parti a livello centrale, l'opposizione a un'estensione concordata delle regole di riferimento è meno rigida, quando non assente. Più in generale, di solito non ci si oppone a che i programmi partecipativi vengano introdotti con accordi decentrati tra le parti interessate (10); e talvolta anzi lo si appoggia.

Queste ultime osservazioni sembrano in definitiva suggerire che anche da parte delle associazioni degli imprenditori non necessariamente si rifiuta ogni forma di regolazione dei metodi partecipativi. Ma piuttosto che ci si oppone a modi di regolazione rigidi, uniformi, centralizzati in relazione a prassi e programmi che possono rivelarsi vantaggiosi solo se adeguatamente flessibili e adattabili alle caratteristiche delle aziende. In altri termini, i nostri dati paiono indicare che il punto non è tanto se debba essere definito un qualche riferimento normativo per la partecipazione dei dipendenti, quanto quale sia il tipo di regolazione da utilizzare perché tale partecipazione sia sufficientemente conveniente in termini economici e sufficientemente equa sul piano sociale.

---

**7. Effetti economici e sociali della partecipazione dei dipendenti.**

---

I nostri rispondenti non mostrano di avere un'adeguata conoscenza sulla diffusione dei nuovi metodi partecipativi entro il loro ambito di competenza. Probabilmente ciò dipende soprattutto dalle caratteristiche stesse di programmi e metodi la cui introduzione ha luogo caso per caso, al di fuori di qualsiasi forma di coordinamento da parte delle organizzazioni nazionali, anche quando avviene con accordo con il sindacato o con il consiglio d'azienda a livello locale. In ogni caso, la scarsa informazione favorisce lo sviluppo di punti di vista a partire dai casi conosciuti, e quindi potenzialmente eccentrici, anziché di giudizi fondati sistematicamente sui fatti.

Anche con questa precisazione, stupisce l'elevato grado di incertezza che circonda la valutazione degli effetti economici dei programmi partecipativi, specie — e ciò è doppiamente sorprendente — da parte dei rappresentanti degli imprenditori. Se si considera che l'introduzione di tali programmi da parte del management è in genere ricondotta all'attesa di benefici in primo luogo sul piano economico, colpisce che tutti gli intervistati invece ritengano che la partecipazione dei dipendenti non sia di per sé, direttamente, fattore di maggiore produttività e efficienza; ma che in modo indiretto essa possa avere funzioni di promozione di produttività e efficienza a patto che si verifichino specifiche precondizioni. Tra i prerequisiti sottolineati dal lato delle imprese spiccano quello del ricorso a adeguati programmi di formazione e riqualificazione professionale, o quello di una esplicita e chiara strategia di sostegno ai nuovi metodi da parte del management, o lo sviluppo di un elevato grado di soddisfazione per il lavoro da parte dei dipendenti (che in questo caso diviene condizione di successo anziché esito dei programmi). In ogni caso, resta diffusa l'idea che non sia agevole misurare direttamente gli effetti economici della partecipazione. Specie

**note**

---

(8) Al momento della rilevazione, sembra che in nessun caso i sindacati chiedessero invece interventi di tipo legislativo, come talvolta era invece avvenuto in passato.

(9) Non è però detto che le associazioni imprenditoriali si oppongano sempre all'intervento legislativo. Come indicato da talune vicende (in Austria, Finlandia, Portogallo), esse potrebbero anzi appoggiarlo: ad esempio se ciò viene visto come modo per rafforzare "i diritti individuali" di partecipazione (o codeterminazione) dei dipendenti.

(10) Eccezione rilevante è però la linea dalla Gesamtmetall, contraria al raggiungimento di accordi scritti in azienda sul tema. Ciò è da mettere in relazione al carattere molto formalizzato delle relazioni industriali in Germania specie tra i meccanici, che rende cauti nello stabilire dei precedenti.

nelle economie più deboli e a prevalente competizione sui prezzi (come in Portogallo), c'è anzi chi ricorre all'argomento dell'incertezza circa gli esiti economici dei programmi per spiegare la razionalità di quanti non intendono affrontare gli elevati costi iniziali necessari a introdurli.

Le condizioni del successo sottolineate dai sindacati riguardano invece soprattutto il comportamento delle imprese, da cui ci si aspetta una maggior determinazione nell'adottare i nuovi metodi e affrontare i mutamenti nelle relazioni sociali che ne derivano. In Belgio, ad esempio, c'è chi osserva che la partecipazione diretta può avere effetti economici positivi solo se le imprese vi ricorrono in modo davvero sistematico e coerente. In Germania i sindacati ritengono che essa può produrre miglioramenti di lungo periodo sulla produttività (e non semplicemente vantaggi a breve attraverso la riduzione dei costi) solo se utilizzata per democratizzare l'organizzazione del lavoro. Alcuni dei sindacati francesi sottolineano che condizione perché l'innovazione partecipativa produca benefici economici durevoli è che le imprese superino la loro visione ristretta delle potenzialità del lavoro quando messo in condizione di avere un ruolo attivo.

In generale, comunque, gli esponenti sindacali danno valutazioni più positive delle loro controparti circa gli esiti economici dei nuovi programmi. Avviene il contrario se si considerano invece i giudizi circa i loro effetti sulle condizioni e la qualità della vita di lavoro. In questo caso, i rappresentanti delle associazioni degli imprenditori tendono infatti a metterne in evidenza soprattutto i vantaggi: vantaggi in termini di aumento dell'autonomia, di intensificazione delle comunicazioni interne e miglioramento del clima, di maggior soddisfazione per il lavoro. Non mancano peraltro osservazioni di segno diverso: c'è chi ad esempio sottolinea come i nuovi sistemi siano più coinvolgenti, ma anche più impegnativi e logoranti dei vecchi, richiedano "una disponibilità al mutamento e una capacità di convivere con una certa confusione" (O'Kelly, 1995, p. 30), e presuppongano una propensione non scontata a assumersi responsabilità.

Dal canto loro, i sindacati tendono a oscillare tra orientamenti contrastanti. Da un lato anch'essi in genere mettono in evidenza le potenzialità positive di un approccio organizzativo che può condurre a attività più interessanti, ricche, intelligenti, pagate meglio, che facilitano i contatti sociali, entro un ambiente ergonomicamente migliore, più salubre, meno autoritario e meno gerarchicamente organizzato. Dall'altro essi fanno un elenco anche più lungo di ricadute e esiti negativi inattesi, a livello di relazioni sociali e di condizioni di lavoro. Sul piano dei rapporti sociali, vengono in particolare sottolineati i processi di segmentazione e crescita delle disuguaglianze tra quanti possono trarre vantaggio dai nuovi programmi e quanti ne risultano marginalizzati per incapacità o per impossibilità a parteciparvi; o quelli di disgregazione di valori sociali fondamentali di solidarietà in seguito all'aumento delle differenze e dell'individualismo facilitati dal mutamento. Sul piano delle condizioni di lavoro, se ne lamenta un sottile peggioramento in termini di aumento dello stress, intensificazione dell'impegno richiesto e delle pressioni sociali diffuse, tendenze all'autosfruttamento, riduzione dei momenti di tempo libero, maggior rischio di incidenti, inadeguato mutamento nella struttura gerarchica. Per far fronte a questi esiti negativi la maggior parte dei sindacati rivendica pertanto una revisione contrattata delle condizioni d'impiego — condizioni che erano state definite in epoca caratterizzata da un diverso paradigma produttivo — e una ridefinizione del ruolo di sindacato e organismi di rappresentanza in azienda.

---

#### 8. Partecipazione diretta e partecipazione attraverso rappresentanti.

---

Alla luce di queste ultime osservazioni, è un po' sorprendente, infine, che la questione potenzialmente controversa del rapporto tra partecipazione *diretta* dei dipendenti e partecipazione *indiretta*, o mediata dai rappresentanti, venga vista dalla gran parte dei nostri interlocutori in modo sostanzialmente distaccato, possibilista, persino con spirito costruttivo.

Ciò non esclude che vi siano profonde differenze e che emergano anche punti di vista fortemente critici. La confederazione sindacale belga ABVV/FGTB è ad esempio molto esplicita nel considerare i programmi partecipativi "una chiara strategia antisindacale, la nuova versione della vecchia idea che i lavoratori non hanno bisogno del sindacato". Anche *Force Ouvrière* in Francia ne parla come di un "attacco al sindacalismo". Negli ambienti sindacali portoghesi e spagnoli (specie con riguardo a *Comisiones Obreras*) i nuovi metodi

**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta**

Ida Regalia

vengono visti come una forte sfida al futuro della contrattazione collettiva e ai diritti e alle attività del sindacato.

Ma nella maggioranza dei casi sembra che il modo un tempo diffuso di vedere i metodi di partecipazione diretta dei dipendenti come minaccia alla logica della rappresentanza tenda a far posto a orientamenti più pragmatici, per cui ci si attende una loro coesistenza relativamente pacifica, o persino una loro integrazione in qualche misura regolata. Tra i sindacati di Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda l'impressione ricorrente è che dove essi sono presenti i metodi della partecipazione diretta vadano visti più come complemento che come sostituto di quella canalizzata dalla rappresentanza collettiva.

In base alle opinioni di esponenti di entrambe le parti sociali, raramente in effetti il ruolo sindacale avrebbe finora avuto da temere dalle prassi partecipative nei casi in cui esso è sufficientemente consolidato. Solo in un piccolo numero di casi (in Gran Bretagna, in Belgio, in Germania limitatamente al settore del credito, o in Italia all'inizio degli anni '80) si citano esempi di tentativi da parte del management di sfruttare l'introduzione dei nuovi programmi per ridurre lo spazio della rappresentanza collettiva. In Francia, a detta di un esponente di un'associazione degli imprenditori, alcune aziende avrebbero cercato negli anni '70 di emarginare il sindacato per questa via; ma avrebbero presto compreso che le prassi di partecipazione diretta non sono un sostituto del dialogo sociale; e il nuovo problema si sarebbe rivelato essere la debolezza sindacale (Tchobanian, 1994, pp. 37-8).

In diversi paesi entrambe le parti tendono anzi a illustrare come le due modalità partecipative abbiano funzioni distinte e non contrastanti. In Austria, ad esempio, i rappresentanti degli imprenditori spiegano come i due canali abbiano competenze ben differenziate: i metodi della partecipazione diretta si utilizzano per questioni di organizzazione del lavoro di singoli individui, mentre quella indiretta (o codeterminazione) interviene quando vengono toccati interessi di più individui o quando sono coinvolti temi di rilevanza generale. Nello stesso paese esponenti sindacali sottolineano come i consigli d'azienda (vale a dire i canali di partecipazione indiretta) svolgano azione di sostegno allo sviluppo della partecipazione diretta, affrontando le frizioni che possono insorgere tra lavoratori e capi intermedi nell'attuazione dei programmi (Flecker, 1994, p. 34). Secondo il rappresentante di una delle organizzazioni degli imprenditori in Belgio, le due modalità partecipative non hanno molto in comune, giacché quella di tipo diretto trova spazio nelle attività dei reparti produttivi per la soluzione di problemi di tipo tecnico, mentre l'altra ha luogo nell'attività di interazione tra le parti sociali su tematiche del tutto diverse. E analogamente all'interno del sindacato belga di ispirazione cristiana si sottolinea come la partecipazione diretta implichi soprattutto un grande incremento di comunicazione e come ciò favorisca positivamente la soluzione di problemi minori (Albertijn, 1994, p. 14). Il rappresentante dell'organizzazione imprenditoriale olandese NCW ritiene che tra le due vie di partecipazione non ci sia conflitto dal momento che la partecipazione mediata dalla rappresentanza riguarda l'allocazione del potere e del profitto, mentre l'altra ha a che fare con il buon andamento della produzione. Sempre in Olanda, si osserva dal lato del sindacato che compito del consiglio d'azienda è badare agli interessi di lungo periodo delle imprese, di fronte a prassi di partecipazione diretta volte piuttosto alla soddisfazione di quelli a breve: spetterebbe pertanto al consiglio proteggere l'impresa dagli interessi di breve periodo dei suoi dipendenti coalizzati in gruppi più o meno autonomi, ribaltando in questo modo ciò che spesso si pensa della rappresentanza sindacale (Van der Meché e al., 1994, p. 13).

Queste e altre argomentazioni testimoniano lo sforzo di dar sistemazione coerente a una materia in gran parte ancora informe. Con l'unica chiara eccezione delle organizzazioni portoghesi, le parti sociali tendono anzi quasi a evitare di menzionare frizioni o casi di aperto conflitto tra i due modi (quello diretto e quello indiretto) di affrontare le tematiche organizzative e produttive. E in un gran numero di casi (nei paesi scandinavi, in Austria, in Lussemburgo, in Belgio, in Italia con riferimento agli anni recenti, in Francia in relazione ai *groupes d'expression*, in parte in Germania) si sottolinea come le modalità partecipative siano state introdotte con qualche forma di accordo, di tipo informale, o negoziato formalmente, con i consigli o il sindacato. Come osservato da un esponente degli imprenditori meccanici del Belgio, "una buona intesa con i sindacati è cruciale per il successo di qualunque schema partecipativo. Un'azienda non può introdurre metodi di partecipazione diretta senza l'appoggio dei suoi sindacati." (Albertijn, 1994, p. 14). E analogamente, nell'opinione di un rappresentante dell'associazione imprenditoriale delle banche tedesche, "è più facile dar attuazione ai programmi con la presenza del consiglio d'azienda. Non si

introducono prassi di partecipazione diretta contro il parere del consiglio, poiché ciò ne renderebbe molto faticosa e carica di tensioni l'implementazione" (Jacobi e Hassel, 1993, pp. 48-9). Almeno in casi come questi, le prassi partecipative costituiscono delle opportunità da esplorare anche per i sindacati, dal momento che schiudono spazi nuovi di interazione con le direzioni in cui ridefinire più o meno formalmente prerogative e competenze dei canali riconosciuti dell'azione collettiva, e insieme indicano un terreno nuovo di contatto e confronto con i lavoratori in un periodo di profonde trasformazioni.

In definitiva, quanto meno nelle valutazioni di molte delle organizzazioni degli interessi dei paesi più forti, lo sviluppo dei metodi di partecipazione dei dipendenti un po' inaspettatamente sembra si possa combinare in modo positivo con le prassi consolidate dell'azione di rappresentanza.

Da un lato, come osservato da molti, e non solo sul versante sindacale, ci si sarebbe infatti accorti che i canali dell'azione collettiva possono svolgere un'azione di sostegno nell'attuazione dei programmi partecipativi: aiutando a ridurre le resistenze al cambiamento; agevolando la soluzione di problemi di rapporto tra dipendenti e management intermedio; garantendo un livello minimo di tutela a tutti i gruppi di dipendenti (anche a quelli meno favoriti dai mutamenti recenti), facilitando così la coesione e il clima interni; rendendo più fluidi i canali per la comunicazione e l'informazione necessarie. Si sarebbe in altri termini scoperto che l'azione della rappresentanza può giocare un ruolo fondamentale nel favorire lo sviluppo di quei requisiti sociali (fiducia, equità, comunicazioni fluide) che l'esperienza mostra essere indispensabili perché i nuovi programmi partecipativi abbiano successo. In proposito, i rappresentanti degli imprenditori hanno talvolta parlato di *processo di apprendimento*.

D'altro lato, e non solo sul versante degli imprenditori, ci si sarebbe resi conto che lo sviluppo della partecipazione diretta può avere anche un'influenza costruttiva sulle relazioni industriali, sulla contrattazione collettiva, sul ruolo di consigli e sindacati: perché costringe a ridefinire, e rinnovare, le aree tematiche da affrontare in modo collettivo, talvolta favorendo anche una rivitalizzazione della contrattazione collettiva in azienda (come in Francia); perché conduce a un miglioramento del livello dell'informazione fornita a consigli e sindacati, così da permettere, com'è stato osservato in Austria, una "codeterminazione di miglior qualità"; perché è un incentivo a reimpostare i tradizionali, e un po' logori, rapporti tra sindacato e lavoratori, specie con quelli a maggior professionalità. In altri termini, la partecipazione diretta da paventata minaccia si starebbe trasformando in opportunità per il rinnovamento delle relazioni industriali.

E tuttavia si sbaglierebbe immaginando che per il futuro le parti sociali tendano infine a prevedere semplicemente uno sviluppo generalizzato delle prassi partecipative. Lo scenario si rivela al contrario particolarmente contrastato. In alcuni paesi appaiono diffuse previsioni relativamente positive sulle prospettive della partecipazione (come in Finlandia, Irlanda, Italia), o su un suo ulteriore consolidamento (come in Danimarca, Olanda, e in parte in Germania); in altri emergono valutazioni variamente pessimistiche sulle possibilità effettive dei programmi (come talvolta avviene in Belgio, in Francia, ma anche in Svezia); in altri ancora le prassi partecipative non sembrano realisticamente essere (ancora) a portata di mano (come in Grecia, Portogallo, Spagna, e per certi versi in Gran Bretagna).

Ma più in generale, ciò che più caratterizza le aspettative delle organizzazioni degli interessi sul futuro della partecipazione diretta è un notevole grado di incertezza, venata talvolta di scetticismo o indifferenza.

---

#### 9. Osservazioni conclusive.

---

Si possono trarre diverse conclusioni generali dallo studio. In primo luogo, che le posizioni delle parti sociali sulle tematiche partecipative nei quindici paesi dell'Unione Europea sono assai meno chiare, nette e mutualmente esclusive di quanto assunto in molta letteratura manageriale e sulle relazioni industriali specie di origine statunitense (11). In secondo luogo, che tali posizioni sono al contrario ispirate spesso a principi di accettazione e riconoscimento reciproco, benché di tipo informale e pragmatico; e che più in generale appaiono caratterizzate da processi di apprendimento e spostamenti verso orientamenti meno conflittuali di

---

(11) Va peraltro osservato che da qualche tempo, anche in questi casi, molte delle posizioni iniziali più schematiche vengono sottoposte a revisione critica. Cfr. in proposito la recente rassegna di Bonazzi (1996).

**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta***Ida Regalia*

un tempo. In terzo luogo, che le modalità della partecipazione diretta dei dipendenti vengono frequentemente considerate da entrambe le parti più come complemento che come alternativa alla partecipazione mediata dalla rappresentanza. In quarto luogo, che anche la questione critica della regolazione dei nuovi metodi partecipativi tende a non essere vista in modo categorico e conflittuale, ma secondo logiche più aperte, in cui i sindacati evitano di insistere sulla loro preferenza per regole certe e altamente formalizzate e le associazioni degli imprenditori evitano di semplicemente richiamarsi ai principi delle prerogative manageriali e del diritto a gestire discrezionalmente l'impresa. In quinto luogo, che una notevole dose di incertezza e ambivalenza caratterizza tuttavia infine le valutazioni sugli effetti della partecipazione diretta, nonché ciò che ci si attende in proposito per il futuro. Al di là di ogni considerazione circa le differenze osservate in base a diversità strutturali (come quelle derivanti dal settore di riferimento), o a diversità di tradizione e cultura, o a diversità nelle caratteristiche istituzionali delle relazioni industriali (12) su cui non è possibile soffermarci, ci sembra che l'elevato grado di incertezza e ambivalenza circa le prospettive dei programmi, entro un clima che peraltro viene in genere presentato come meno problematico e persino più cooperativo di quanto atteso, costituisca uno dei risultati più significativi della rilevazione.

Che il futuro appaia incerto è di solito osservazione tanto ovvia da essere priva di interesse. Ma in questo caso è invece rilevante sottolineare il senso di incertezza circa i possibili sviluppi futuri dei programmi che caratterizza in qualche misura le posizioni di tutte le parti sociali, indipendentemente dalle differenze in termini di esperienza, ideologia, interesse. E lo è perché va contro molti luoghi comuni e in particolare contro l'attesa di retoriche dichiarazioni di fede nei valori intrinseci della partecipazione.

Al contrario, l'indagine suggerisce che gli attori centrali delle relazioni industriali nei paesi europei hanno un'idea critica e diversificata della partecipazione diretta. Essa non viene semplicemente considerata come un repertorio di prassi e soluzioni organizzative da utilizzare per ottenere vantaggi e miglioramenti economici e/o sociali nel breve periodo. Ma tende piuttosto a essere vista, più o meno consapevolmente, come qualcosa che ha notevoli potenzialità, ma che richiede investimenti, tempo, talvolta mutamenti a livello culturale, e un certo grado di cooperazione, o almeno un'interazione prevedibile e sistematica, tra le parti, assieme a un quadro normativo (snello) di riferimento, per potersi rivelare vantaggiosa nel lungo periodo.

Non tutte le organizzazioni degli interessi saranno però analogamente interessate a un tal genere di incerti investimenti a lungo termine. Il problema che quindi si ripropone è quello delle condizioni alle quali esso potrà apparire conveniente. Il che ci riporta all'interrogativo iniziale circa le condizioni a cui relazioni di reciprocità e a elevata fiducia possono realmente svilupparsi e consolidarsi, così da permettere di andare oltre i limiti delle relazioni puramente di mercato o di autorità, ma anche oltre i confini, talvolta stretti, delle sole relazioni collettive, nella regolazione di organizzazioni complesse e altamente vulnerabili (Ouchi, 1977).

È possibile concludere anche però con un'osservazione diversa, che è in realtà un interrogativo e un'ipotesi di lavoro. L'incertezza di cui s'è detto, o meglio la propensione a non aderire acriticamente a dichiarazioni di maniera sulle opportunità costituite dai nuovi metodi partecipativi, che sembrerebbero contraddistinguere gli orientamenti delle organizzazioni degli interessi in Europa, a differenza di quanto avviene altrove, e in particolare negli Stati Uniti (Womack e al., 1990; Osterman, 1994), non è forse da intendersi come l'indiretta indicazione che nei paesi europei sembra anche essere meno necessario investire in mutamenti (incerti) di paradigma di riferimento, perché continua a essere radicato e in qualche modo a funzionare più che altrove il paradigma tradizionale, vale a dire quello centrato sulla logica della partecipazione mediata dalla rappresentanza?

Per evitare equivoci, precisiamo che non intendiamo in alcun modo con ciò mettere in dubbio che la logica della partecipazione diretta risponda a esigenze nuove, che richiedono una responsabilizzazione appunto diretta degli individui, e apra pertanto opportunità nuove

**note**

(12) Per qualche dettaglio, rimandiamo a Regalia (1995). Va però sottolineato che non è possibile individuare relazioni semplici e lineari tra modelli nazionali di relazioni industriali e posizioni delle organizzazioni degli interessi sulla partecipazione diretta. Ciò in parte riflette il carattere complesso e eterogeneo, in qualche modo poco sistematico, degli stessi sistemi nazionali di relazioni industriali (Ferner e Hyman, 1992, Introduzione). Ed è certo anche legato al fatto che lo studio si basa su opinioni espresse da responsabili non direttamente coinvolti nell'introduzione e attuazione dei programmi. Ma è anche conseguenza attesa della natura ambivalente e interattiva delle logiche partecipative.

per le imprese, i lavoratori, e anche i loro rappresentanti; opportunità su cui oggi occorre incominciare a interrogarsi con sistematicità e senza pregiudizi.

Il punto è un altro. In realtà, questi nostri dati non ci possono dire ancora nulla circa l'effettivo utilizzo dei programmi e dei metodi di partecipazione diretta a livello d'impresa (ed è appunto per questo che sul tema è attualmente in corso la rilevazione empirica di cui s'è detto). I dati di ricerca attualmente disponibili (per una rassegna sull'Italia cfr. Regalia, 1993) lasciano però intendere che tale utilizzo in Europa è *di fatto* forse più diffuso di quanto il dibattito relativamente scarso e la retorica limitata degli attori lascerebbe supporre. Se ciò è vero, si può concludere avanzando l'ipotesi che siano le caratteristiche istituzionali delle relazioni industriali in Europa a rendere, almeno per ora, superflua un'enfasi e una retorica che altrove può rispondere invece a fini di costruzione del clima di cooperazione e di promozione del consenso necessari nei luoghi di lavoro: obiettivi questi in qualche modo già assicurati qui dalla tradizione delle relazioni tra le parti. In maniera un po' inaspettata, anche da questo punto di vista i risultati dello studio rivelerebbero (indirettamente) la persistenza delle relazioni collettive.

**Potenzialità e limiti  
della partecipazione  
diretta**  
Ida Regalia

## Bibliografia

- Albertijn M.** (1994), *The development of Direct Participation: Belgium*, Working Paper No. WP/94/49/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Ambrosini M.** (1996), *L'impresa della partecipazione*, Milano, Angeli.
- Bagnasco A.** (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino.
- Bonazzi G.** (1993), *Il tubo di cristallo. Modello giapponese e fabbrica integrata alla Fiat Auto*, Bologna, Il Mulino.
- Bonazzi G.** (1996), *Nuovi sviluppi nel dibattito sul modello giapponese*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXXVII, 1, pp. 169-76.
- Boyer C.** (1987), *La flessibilità del lavoro in Europa*, Milano, Angeli.
- Carriero M.** (1994), *La partecipazione diretta in Italia. La posizione delle parti sociali*, Working Paper No. WP/95/07/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Carriero M.** (1995), *Alla ricerca della democrazia economica*, in *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, a cura di A.M. Chiesi, I. Regalia, M. Regini, Roma, La nuova Italia Scientifica.
- Dore R.** (1986), *Flexible Rigidities. Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*, Stanford, Stanford University Press.
- Ferner A. e Hyman R.** (a cura di) (1992), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.
- Fröhlich D. e Pekruhl U.** (1996), *Direct Participation and Organisational Change - Fashionable but Misunderstood? An analysis of recent research in Europe, Japan, and the USA*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Flecker J.** (1994), *Participative Work Organisation in Austria: The Position of the Social Partners*, Working Paper No. WP/95/69/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Geary J., Rees C. e Sisson K.** (1995), *Management-Initiated Direct Participation. United Kingdom*, Working Paper No. WP/95/03/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Geary J. e Sisson K.** (1994), *Conceptualising Direct Participation in Organisational Change: The EPOC Project*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Gold M.** (1994), *Direct Communication in European Multinationals: A Case Study Approach*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hirschman A.O.** (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Jacobi O. e Hassel A.** (1993), *The Union and Management Position on Direct Worker Participation in Europe. The German Report*, Working Paper No. WP/95/67/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kelly J. e Kelly C.** (1991), *'Them and Us': Social Psychology and 'The New Industrial Relations*, in *BJIR*, XXIX, 1, pp. 25-48.
- Kern H. e Schumann M.** (1984), *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion*, München, Beck.
- Kochan T. e Osterman P.** (1994), *The Mutual Gains Enterprise*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.
- O'Kelly K.** (1995), *A Joint Approach to Direct Participation*, Ireland, Working Paper No. 95/01/EN.
- Osterman P.** (1994), *How Common is Workplace Transformation and Who Adopts It?*, in *ILRR*, 47, 20, pp. 173-88.
- Ouchi W.G.** (1977), *Markets, Bureaucracies and Clans*, in *Administrative Science Quarterly*, XXV, 1, pp. 129-41.



**Potenzialità e limiti della partecipazione diretta**

Ida Regalia

- Piore M.J. e Sabel C.F.** (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Regalia I.** (1993), *Nuove forme di organizzazione e coinvolgimento diretto del lavoro in Italia*, in *LD*, VII, 3, pp. 515-41.
- Regalia I.** (1995), *Humanise Work and Increase Profitability? Direct participation in organisational change viewed by the social partners in Europe*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Regalia I. e Gill C.** (a cura di) (1995 e 1996), *The Position of the Social Partners in Europe on Direct Participation - Country Studies*, Voll. 1 e 2, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Regini M. e Reyneri E.** (1971), *Lotte operaie e organizzazione del lavoro*, Padova, Marsilio.
- Regini M. e Sabel C.** (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Rogers J. e Streeck W.** (1995), *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago, Il., University of Chicago Press.
- Sorge A. e Streeck W.** (1987), *Industrial Relations and Technical Change: the Case for an Extended Perspective*, Research Unit Labour Market and Employment, Discussion Paper IIM/LMP 87-1, Berlin, Wissenschaftszentrum.
- Spriano P.** (1971), *L'Ordine Nuovo e i consigli di fabbrica*, Torino, Einaudi.
- Streeck W.** (1991a), *On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production*, in E. Matzner e W. Streeck, a cura di, *Beyond Keynesianism: The Socio-economics of Production and Employment*, London, Edward Elgar.
- Streeck W.** (1991b), *Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, in *SM*, n. 31.
- Streeck W.** (1992), *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London, Sage.
- Streeck W. (1994)**, *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, in *SM*, n. 41.
- Tchobanian R.** (1994), *Les positions des partenaires sociaux face à la participation directe en France*, Working Paper No. WP/95/68/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Van der Meché P., van Beers B., van der Veen M. e Buitelaar W.** (1994), *Direct Participation in Organisational Change. The Netherlands*, Working Paper No. WP/94/48/EN, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Womack J., Jones D. e Roos D.** (1990), *The Machine that Changed the World*, New York, Rawson and Associates.

# Profili istituzionali e gestione delle risorse umane: il caso dell'Emilia-Romagna nell'esperienza comparata

Marco Biagi e Michele Tiraboschi (\*)

Sommario

**1.** Introduzione: le ragioni di una ricerca. **2.** Indicazioni di metodo e descrizione del “piano di ricerca”. *Parte I: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna.* **3.** Caratteristiche delle unità locali analizzate. **4.** Tendenze del mercato di riferimento. **5.** Direzione del personale/gestione risorse umane come strategia dell'organizzazione. **6.** Prassi di gestione del personale: dimensioni della forza lavoro, politiche di assunzione e selezione del personale, rapporti di lavoro atipici. **7.** Valorizzazione e sviluppo delle risorse umane: le politiche formative. **8.** Retribuzioni e *benefits*: fonti, livelli e tipologie. **9.** Strategie di comunicazione in azienda e rapporti con i lavoratori. *Parte II: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nel quadro dell'esperienza comparata.* **10.** Analisi comparata: i dati del *Price Waterhouse Cranfield Project* 1995-1996. **11.** Conclusioni. *Parte III: Materiale di documentazione.* **Allegato.** Nota Metodologica.

## 1. Introduzione: le ragioni di una ricerca.

Sebbene con un certo ritardo rispetto ad altre discipline scientifiche incentrate sull'analisi del fattore “lavoro”, nel corso degli ultimi anni anche la riflessione giuslavoristica si è via via sempre più frequentemente indirizzata nello studio dei profili normativi e dei vincoli istituzionali connessi al mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro e di comportamento in azienda.

I non pochi problemi giuridici che scaturiscono dalle profonde trasformazioni intervenute nei processi produttivi e nelle strategie imprenditoriali — e segnatamente la compatibilità di alcune tra le più innovative tecniche di gestione delle risorse umane rispetto ad un quadro normativo chiaramente tracciato con riferimento ad un'ipotesi di organizzazione del lavoro di tipo tayloristico-fordista (AA.VV., 1997) — hanno definitivamente contribuito ad evidenziare che il diritto del lavoro non è soltanto una tecnica di tutela o di emancipazione di un soggetto caratterizzato da sottoprotezione sociale e dipendenza economica. Indubbiamente, sia per definizione dogmatica che per sviluppo storico, il diritto del lavoro è un diritto sociale e distributivo. Tuttavia, proprio i recenti studi sulle forme e sui vincoli di flessibilità nell'impiego della manodopera (Castelvetri L., 1997), stanno a dimostrare che il diritto del lavoro è (o, comunque, può essere) anche altro, e precisamente un diritto della produzione e cioè uno strumento di gestione dell'impresa e di regolamentazione delle modalità di incontro tra capitale e lavoro (cfr. Lyon-Caen G., 1980, spec. p.

note

(\*) In questo articolo sono sintetizzati i risultati di una indagine empirica su *Tecniche e stili di gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nel quadro dell'esperienza comunitaria* svolta dagli Autori per conto dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Regione Emilia-Romagna e nell'ambito del network europeo di ricerca della *Price Waterhouse Cranfield Survey* coordinato dal Prof. Chris Brewster della School of Management della Cranfield University (U.K.).

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

517; per la dottrina italiana v., più recentemente, Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., 1992, p. 5).

Al riguardo si deve comunque rilevare che lo studio giuridico dei paradigmi di organizzazione del lavoro e di gestione del fattore lavoro in azienda si regge il più delle volte su una generalizzazione di alcune parziali e frammentarie rilevazioni empiriche di un fenomeno dai contorni tuttora sfumati e in continua evoluzione (sul punto, con riferimento al modello dell'impresa flessibile di Atkinson J., 1985, cfr. Pollert A., 1988, pp. 281-316). Quantomeno in Italia, mancano infatti ricerche di carattere interdisciplinare dirette a fornire un'articolata ricostruzione delle tecniche e degli stili di gestione delle risorse umane effettivamente adottati nei diversi contesti produttivi ed aziendali. Le stesse indagini sulle imprese, del resto, sono tradizionalmente orientate più alla misura degli aggregati economici che all'analisi delle strategie organizzative e dei comportamenti gestionali relativi al fattore lavoro.

Scopo di questo studio è appunto quello di fornire una rappresentazione il più possibile affidabile di alcuni dati statistici relativi alle politiche e alle prassi di gestione delle risorse umane in un'area significativa del nostro Paese, per poi procedere ad una loro valutazione (e valorizzazione) da un punto di vista giuridico-istituzionale in stretta comparazione con dati sostanzialmente omogenei, in quanto raccolti sulla base di analoghe opzioni metodologiche e direttive operative, provenienti da contesti economici, giuridici e sociali differenti. L'idea di una ricerca su scala europea nasce appunto dal tentativo di misurare fino a che punto il contesto giuridico-istituzionale possa influire sulla adozione di determinate politiche di gestione del personale in azienda.

Presupposto di questo tentativo è, naturalmente, l'individuazione di un collettivo di rilevazione rappresentativo e scientificamente attendibile (per le opzioni metodologiche di carattere generale seguite nel corso di questa ricerca v. Brewster C., Hegewisch A., Mayne L., Tregaskis O., 1994, pp. 230-245, e ivi ampi riferimenti bibliografici).

In proposito, proprio la necessità di coniugare rigore scientifico e profondità d'indagine con l'aspirazione ad analizzare comportamenti organizzativi, strategie gestionali e politiche del lavoro in un numero il più ampio e significativo possibile di unità produttive ha costituito il problema maggiore da risolvere nell'impostare il lavoro di rilevazione empirica. Trattandosi della prima edizione della ricerca (1), si è ritenuto opportuno focalizzare l'indagine su un'area campione rappresentativa come l'Emilia-Romagna, al fine di poter concentrare la rilevazione in un ambito territoriale omogeneo, caratterizzato da un elevato numero di unità produttive e dalla prevalenza di aziende di medio-piccola dimensione, e pertanto adatto ad una elaborazione su scala ottimale (v. la "Nota metodologica" di cui all'Allegato 1, *Parte III* della Ricerca).

I dati così ottenuti, relativi a 108 unità produttive con più di cento dipendenti, sono poi stati disaggregati (utilizzando come punto di discriminazione la soglia dei duecento addetti) e comparati a livello sovranazionale con quelli forniti dal network europeo di ricerca del *Price Waterhouse Cranfield Project*, in modo da fare dell'Emilia-Romagna il campo d'indagine per un progetto su scala comunitaria.

Peraltro, proprio in ragione della difficoltà di individuare un attendibile campione di riferimento su scala nazionale e/o regionale che fosse agevolmente comparabile in termini sovranazionali, ci si è comunque limitati a svolgere un'analisi per così dire preliminare, sostanzialmente diretta (e circoscritta) a rilevare alcune linee generali di tendenza e ad agevolare l'impostazione di alcuni primi tentativi di lettura e di studio in chiave giuridica delle prassi di gestione delle risorse umane in ambito regionale nel quadro dell'esperienza comunitaria; tentativi allo stato sicuramente meritevoli di ulteriori e ben più specifici approfondimenti proprio a partire dalle indicazioni e dalle linee guida tracciate in questa prima esperienza di lavoro (2).

#### note

(1) Questo vale in realtà soltanto per l'Italia, visto che il *Price Waterhouse Cranfield Project* è operativo dal 1989-1990 e ha già raggiunto tre diverse edizioni.

(2) Per una esposizione completa dei dati raccolti nel corso della ricerca, v. Biagi M., Pacher B. (a cura di), *La gestione delle risorse umane nel quadro dell'esperienza comunitaria: il caso della Regione Emilia-Romagna*, Osservatorio del mercato del lavoro Regione Emilia-Romagna, Bologna, 1996.

---

**2. Indicazioni di metodo e descrizione del “piano di ricerca”.**


---

**Gestione delle risorse  
umane in  
Emilia-Romagna  
nell'esperienza  
comparata**  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

La raccolta dei dati qui di seguito sintetizzati e commentati è avvenuta nel corso del 1995 con il metodo del questionario postale.

Il questionario è stato preventivamente concordato con gli altri partner europei di ricerca ed in particolare con il centro coordinatore dell'intero progetto, il *Centre for European Human Resource Management* della Cranfield University (U.K.) (3), ed è poi stato inviato alle unità produttive operanti in ambito regionale con più di cento addetti (collettivo ricostruito alla stregua delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 della *Parte III* della Ricerca: *Materiale di documentazione*).

Le domande contenute in questo complesso questionario sono state elaborate al fine di fornire informazioni essenziali e il più possibile rilevanti circa le tecniche di gestione del personale, di organizzazione del lavoro e di valorizzazione della “risorsa umana” adottate nelle organizzazioni oggetto della ricerca. Idea di fondo — e al contempo punto di partenza — del questionario è stata l'esigenza di verificare, come già accennato, fino a che punto il contesto normativo ed istituzionale nazionale possa influire sulle politiche di gestione del personale adottate dalle imprese in esame e sulle prassi formative adottate in ambito regionale. Si è trattato, in altri termini, di valutare i vincoli e le eventuali rigidità normative poste in un determinato contesto nazionale rispetto a cambiamenti economici, strutturali e sociali che hanno oramai una dimensione europea se non mondiale e che dunque sembrano richiedere risposte identiche dal punto di vista della gestione della forza lavoro.

In questa prospettiva d'indagine si è allora cercato di formulare un questionario che contribuisse — sul versante della Regione Emilia-Romagna — a chiarire in particolare due aspetti in tema di gestione delle risorse umane:

1) da un lato, e con riferimento alle peculiarità del sistema produttivo emiliano-romagnolo caratterizzato da una larga presenza di imprese di piccole-medie dimensioni, si è cercato di verificare se, con riferimento alle principali imprese operanti in ambito regionale, si possa parlare di una vera e propria politica di gestione del personale, e cioè sino a che punto la gestione delle risorse umane si realizzi attraverso schemi, prassi e procedure pianificate, razionali, sistematiche e coerenti, e non sia invece lasciata al caso o alla buona volontà di qualche responsabile dell'organizzazione. In questo caso si è ritenuta significativa la soglia dei 100 dipendenti (si sono cioè analizzate imprese con più di cento addetti), quale parametro indicativo per valutare le principali variabili circa il ricorso o meno a precise strategie di gestione delle risorse umane. I dati relativi a questa prima parte della ricerca, realizzata (come già detto) nel corso del 1995 sono riportati nella *Parte I: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna*;

2) dall'altro lato, e con riferimento ad un più ristretto collettivo di imprese che fosse più facilmente comparabile a livello sovra-nazionale (imprese di dimensioni medio-grandi: per accordo internazionale si sono analizzate imprese con più di 200 addetti), si è cercato di verificare sino a che punto le organizzazioni (imprese, società, enti, etc.) operanti in ambito regionale adottino strategie manageriali in tendenza o armonia con quanto avviene in Europa ad opera dei loro principali concorrenti. In questo caso, peraltro, oltre al dato del vantaggio o svantaggio competitivo dovuto alla adozione di determinate tecniche di gestione del personale anche alla luce dei vincoli normativi ed istituzionali presenti in ciascun contesto nazionale, si è cercato, su un piano più generale, di valutare se sia o meno possibile parlare di “europeizzazione” delle pratiche di gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna. I dati relativi a questa seconda parte della ricerca, elaborati di concerto con il gruppo internazionale di ricerca nel corso del 1996, sono di seguito riportati nella *Parte II: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nel quadro dell'esperienza comparata*. Dal punto di vista formale, nella stesura del questionario sono state individuate cinque aree di ricerca tra loro ben distinte — perlomeno in linea teorica, anche se poi il più delle volte si trovano tra di loro indissolubilmente intrecciate nella dimensione operativa — che potessero servire a conseguire gli obiettivi sopra indicati. E precisamente:

**note**

---

(3) Il *Centre for European Human Resource Management* è un centro universitario che ha già coordinato le due precedenti edizioni della ricerca i cui risultati sono raccolti in pubblicazioni monografiche. Cfr. Brewster C., Hegewisch A. (ed.), *Policy and Practice in European Human Resource Management. The Price Waterhouse Cranfield Survey*, London and New York, Routledge, 1994; Brewster C., Hegewisch A., Holden L., Lockhart T. (ed.), *The European Human Resource Management Guide*, London, Academic Press, 1991.

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

- 1) *La direzione del personale/gestione delle risorse umane* (Sezione I);
- 2) *Prassi di gestione del personale* (Sezione II);
- 3) *Valorizzazione/sviluppo delle risorse umane* (Sezione III);
- 4) *Politiche retributive* (Sezione IV);
- 5) *Strategie di comunicazione in azienda e rapporti con i lavoratori* (Sezione V).

In una ulteriore sezione sono state poi raccolte le domande relative ai *Dati organizzativi* (cfr. la Sezione VI), e cioè quanto concerne i dati delle imprese e delle unità locali analizzate, nonché alcune informazioni relative alle persone direttamente incaricate di compilare i questionari.

---

#### Parte I: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna.

---

#### 3. Caratteristiche delle unità locali analizzate.

---

Per quanto concerne la scelta delle unità di rilevazione regionale da coinvolgere con il questionario, si è fatto esclusivo riferimento alle dimensioni occupazionali con riguardo ad imprese, enti, organizzazioni, società, etc. che avessero 100 o più addetti al momento dell'invio del questionario; la soglia dimensionale è stata poi elevata a 200 addetti per la comparazione a livello sovra-nazionale su richiesta dell'Università di Cranfield.

Le organizzazioni coinvolte nella ricerca sono state 787, ricavate utilizzando dati CERVED integrati con altre banche dati (v. la Nota metodologica allegata). Soltanto un centinaio di queste organizzazioni hanno risposto al questionario, e precisamente: sono ritornati 112 questionari e di questi se ne sono potuti utilizzare solo 108. In percentuale ha risposto al questionario soltanto il 14.3 per cento delle organizzazioni che hanno costituito la base regionale di riferimento. Si tratta comunque di un tasso di ritorno decisamente soddisfacente in rapporto alla estrema complessità del questionario, e comunque in linea con la percentuale di risposte complessivamente ottenute a livello di comparazione internazionale assestato nelle precedenti edizioni della ricerca attorno al 17.0 per cento (anni 1990-1991 e 1991-1992).

Tra queste 59 appartengono alla medio-grande impresa (oltre 200 dipendenti: soglia utilizzata per la comparazione internazionale) e 45 alla piccola-media impresa (da cento fino a duecento dipendenti: soglia utilizzata per lo studio regionale). (In altri 4 casi non è stato invece indicato il profilo dimensionale, anche se si tratta evidentemente di imprese che al momento dell'invio del questionario rientravano nelle "banche dati" relative ad imprese e organizzazioni" con circa più di cento addetti).

Con riferimento a 101 casi validi su 108 emerge che nella maggioranza delle ipotesi si tratta di una società indipendente con più di uno stabilimento (44.6 per cento dei casi) ovvero di una società indipendente con un unico stabilimento (27.7 per cento dei casi). Nel 9.9 per cento dei casi si tratta di una divisione/filiale di un più ampio gruppo internazionale, nel 5.0 per cento dei casi di sede generale di una multinazionale, nel 3.0 per cento dei casi di una sede generale di un gruppo nazionale, nel 5.0 per cento dei casi di un'amministrazione locale o statale, nell'1.0 per cento dei casi di ospedale privato. Nel 4.0 per cento dei casi si tratta infine di organizzazioni definite con il termine "altro". Nella maggioranza dei casi la sede centrale ovvero il centro decisionale (in ipotesi di gruppo d'impresa) è situato in Italia (85.4 per cento dei casi). Seguono, largamente distanziate, Germania (4.9 per cento dei casi), Svezia (2.4 per cento dei casi), Stati Uniti (2.4 per cento dei casi), e con una percentuale identica (dell'1.2 per cento dei casi) Olanda, Regno Unito, Norvegia e Giappone.

Dal punto di vista del settore merceologico, della tipologia organizzativa e della configurazione giuridico-istituzionale le imprese e le unità locali che hanno risposto al questionario sono decisamente eterogenee.

I dati rilevati indicano che i settori maggiormente coinvolti sono stati quelli della lavorazione di metalli, industria meccanica, elettrica e strumenti d'ingegneria, macchinari d'ufficio e computer (26.7 per cento dei casi), altri settori manifatturieri (17.1 per cento), l'edilizia e l'ingegneria civile (12.4 per cento). Seguono nell'ordine: prodotti chimici, estrazione e trattamento dei minerali (6.7 per cento), banca, finanza, credito e assicurazioni, servizi (6.7 per cento), vendita al dettaglio e distribuzione, riparazione, alberghi e ristorazione (6.7 per cento), trasporti e comunicazioni (4.8 per cento), acqua ed energia (3.8 per cento), agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca (2.8 per cento), enti locali (1.9 per cento). I settori e le attività di produzione residuali rappresentano infine il 3.8 per cento.

Le unità rilevate, sebbene relativamente circoscritte in ragione del numero complessivo di

risposte ottenute, sembrano comunque rispecchiare abbastanza fedelmente il quadro della produzione, occupazione e produttività dell'economia emiliano-romagnola come rilevato da precedenti ricerche dell'Osservatorio del mercato del lavoro della Regione Emilia-Romagna (4), laddove, in particolare, si evidenzia per le imprese ed organizzazioni di medio-grandi dimensioni una preponderanza verso la produzione di beni e l'incidenza relativamente circoscritta delle attività che forniscono servizi.

---

#### 4. Tendenze del mercato di riferimento.

---

Le tendenze del mercato di riferimento delle imprese oggetto della ricerca mostrano una situazione complessivamente positiva. Da un lato, infatti, la richiesta dei prodotti o servizi offerti sul mercato è generalmente aumentata nel corso degli ultimi tre anni, mentre, dall'altro lato, le stime complessive danno in crescita (o rilevano comunque stabile) il mercato di riferimento.

A fronte di questo andamento sostanzialmente positivo, si nota comunque un forte aumento della competizione soprattutto a livello di mercato sovranazionale, dato quest'ultimo che conferma la centralità delle "risorse umane" quale strumento strategico e di vantaggio competitivo in un mercato sempre più internazionalizzato. Qui di seguito riportiamo i dati analitici:  
A. *richiesta dei prodotti e dei servizi nel corso degli ultimi tre anni*: con riferimento a 103 casi validi su 108 si segnala nel 56.3 per cento dei casi un aumento delle richieste, nel 20.4 per cento dei casi una diminuzione, mentre nel 23.3 per cento dei casi le richieste dei prodotti e servizi vengono definite stabili;

B. *tendenze del mercato in cui opera l'organizzazione*: con riferimento a 107 casi validi su 108 si segnala che nel 39.3 per cento dei casi il mercato è in crescita, nel 26.2 per cento dei casi in declino, mentre nel 34.6 per cento dei casi è definito stabile;

C. *livello di competizione nel corso degli ultimi anni*: con riferimento a 102 casi validi su 108 si segnala nell'85.8 per cento dei casi un aumento della competizione, soltanto nel 2.8 per cento una diminuzione, mentre nel 23.3 per cento dei casi il livello di competizione viene definito stabile;

D. *l'accresciuta competizione si ricollega peraltro al dato della sempre più evidente internazionalizzazione dei mercati in cui le diverse organizzazioni si trovano ad operare*. In effetti, se — con riferimento a 105 casi validi — nel 15.2 per cento dei casi il mercato in cui operano le organizzazioni oggetto del questionario è di tipo locale, nel 10.5 per cento dei casi è di tipo regionale e nel 30.5 per cento dei casi è di tipo nazionale, per il 12.4 per cento è di tipo europeo e addirittura per il 31.4 per cento dei casi è mondiale.

Questi due ultimi dati — internazionalizzazione dei mercati (43.8 per cento) e accresciuta competitività (85.8 per cento) — rappresentano proprio il cuore del questionario, e contribuiscono a precisare uno dei profili centrali della ricerca: e precisamente, come e fino a che punto lo strumento della gestione delle risorse umane possa essere una strategia vincente in un mercato sempre più agguerrito e sempre più internazionalizzato.

---

#### 5. Direzione del personale/gestione risorse umane come strategia dell'organizzazione.

---

Le domande contenute nella Sezione I del questionario (Direzione del personale/gestione delle risorse umane) hanno avuto come obiettivo quello della verifica del grado di sistematicità, programmazione e consapevolezza strategica nella gestione delle risorse umane.

Al riguardo si è potuto rilevare quanto segue:

A. nelle unità produttive oggetto della ricerca soltanto nel 74.5 per cento dei casi esiste una sezione o un manager per la direzione del personale/gestione delle risorse umane. Si tratta

note

---

(4) V. in particolare Serravalli G. (a cura di), *Rapporto congiunturale sul mercato del lavoro dell'Emilia Romagna*, Osservatorio del mercato del lavoro Regione Emilia-Romagna, Bologna, marzo 1993, pp. 29-35, e spec. p. 33 dove si legge: "colpisce comunque ad una lettura complessiva degli indici l'esclusiva specializzazione dell'Emilia Romagna in settori che producono beni agricoli ed industriali. Tale caratterizzazione sembra essersi rafforzata nel corso degli anni '80 con il venire meno della specializzazione nelle costruzioni e la crescita relativa del tessile-abbigliamento. L'Emilia-Romagna non risulta specializzata in nessun comparto del terziario ed anzi diminuisce la propria già scarsa specializzazione nel commercio ed alberghi, il comparto più strettamente connesso alle attività turistiche. Viene confermata dunque la forte propensione dell'Emilia-Romagna verso attività che producono beni e l'incidenza relativamente ridotta delle attività che producono servizi" (corsivo nostro).

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**

Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

comunque di un dato di difficile valutazione: se per un verso, infatti, siamo di fronte ad una percentuale relativamente modesta con riferimento ai dati internazionali, per l'altro verso, in considerazione del particolare tessuto produttivo della Regione Emilia-Romagna, come noto caratterizzato da una larga diffusione di imprese di dimensioni medio-piccole, è sorprendente che una buona parte di queste imprese si avvalga di un sistema istituzionalizzato per la gestione del personale;

B. nel 73.8 per cento dei casi alla direzione del personale/gestione delle risorse umane sono adibite da 1 a 5 persone, nel 13.8 per cento dei casi da 6 a 10, persone, nel 5.0 per cento dei casi da 11 a 25 persone e nel 7.5 per cento dei casi più di 26 persone;

C. soltanto in 27 casi su 108 l'organizzazione dichiara di avere uno staff professionale e specializzato continuativamente adibito alla direzione del personale, e anche in questi casi il numero dei lavoratori è decisamente basso: tra 1 e 5 nel 23.1 per cento dei casi validi, tra 6 e 10 nello 0.9 per cento dei casi, tra 11 e 25 nello 0.9 per cento dei casi, e oltre 26 anche qui soltanto nello 0.9 per cento dei casi. Dati decisamente inferiori rispetto ai concorrenti europei (v. *infra* dati comparati), e che non possono essere soltanto spiegati con la circostanza che la Regione Emilia-Romagna è caratterizzata da un massiccio insediamento di piccole imprese.

Se i dati rilevati con riferimento alla presenza di staff professionale o sistematicamente incaricato della gestione del personale sono relativamente bassi, tendenzialmente più soddisfacenti sono invece quelli relativi alla presenza in azienda di una strategia di approccio alla gestione delle risorse umane per le aree qui di seguito indicate:

A. *salari e benefits*: in 52 casi su 108, per un valore percentuale assoluto pari al 48.1 per cento, il direttore del personale/manager della sezione risorse umane ha un posto nel consiglio di amministrazione o nelle riunioni di importanza equivalente con riferimento a 98 casi validi; si rileva che il 79.6 per cento delle organizzazioni adotta una particolare filosofia di approccio verso salari e *benefits*. Nel 51.0 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 28.6 per cento dei casi di una filosofia informale;

B. *formazione e sviluppo*: con riferimento a 102 casi validi si rileva che il 77.5 per cento delle organizzazioni adotta una particolare filosofia di approccio verso formazione e sviluppo. Nel 41.2 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 36.3 per cento dei casi di una filosofia informale;

C. *selezione e assunzioni*: con riferimento a 101 casi validi si rileva che l'88.2 per cento delle organizzazioni adotta una particolare filosofia di approccio verso selezione e assunzioni. Nel 43.6 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 44.6 per cento dei casi di una filosofia informale;

D. *comunicazione in azienda*: con riferimento a 99 casi validi si rileva che il 79.8 per cento delle organizzazioni adotta una particolare filosofia di approccio verso le strategie e le tecniche di comunicazione in azienda. Nel 44.4 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 35.4 per cento dei casi di una filosofia informale;

E. *pari opportunità e tutela delle minoranze*: con riferimento a 90 casi validi si rileva che soltanto il 44.5 per cento delle organizzazioni adotta una qualche filosofia di approccio verso la promozione delle pari opportunità e la tutela delle minoranze. Nel 17.8 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 26.7 per cento dei casi di una filosofia informale;

F. *gestione del personale in generale*: con riferimento a 96 casi validi si rileva che ben l'89.6 per cento delle organizzazioni adotta una particolare filosofia di approccio verso le tematiche della gestione del personale. Nel 43.8 per cento dei casi si tratta di una filosofia scritta e nel 45.8 per cento dei casi di una filosofia informale.

Per quanto concerne la identificazione delle politiche aziendali, si rileva che la determinazione delle principali tematiche (salari e *benefits*, relazioni industriali, politiche del lavoro, etc.) segue una linea di tendenza in piena armonia con le indicazioni contenute nell'accordo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro (coordinamento tra il livello nazionale ed il livello aziendale), mentre la materia che sicuramente desta le maggiori preoccupazioni per il management è quella della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

---

**6. Prassi di gestione del personale: dimensioni della forza lavoro, politiche di assunzione e selezione del personale, rapporti di lavoro atipici.**

---

Le domande della Sezione II del questionario (Prassi di gestione del personale) hanno avuto come obiettivo quello della verifica degli stili e tecniche di gestione del personale dal punto di vista operativo: politiche e modalità di assunzione, riduzioni del personale e ottimizzazione della dimensione aziendale, politiche formative, etc.

Assecondando quella che, come noto, è una linea di tendenza costante in Europa ed in Italia in particolare, i dati sulle dimensioni aziendali registrano nel complesso una tendenziale compressione della forza lavoro occupata. Con riferimento a 106 casi validi, si rileva che il numero complessivo della forza lavoro negli ultimi tre anni è aumentato più del 5% in 37.7 casi su cento, è diminuito più del 5% in 40.6 casi su cento, ed è rimasto stabile nel 21.7 per cento dei casi.

Nei casi in cui il numero della forza lavoro è diminuito, questo è avvenuto in 36 casi mediante il blocco delle assunzioni, per un valore percentuale assoluto del 33.3 per cento, in 32 casi mediante una diminuzione naturale, per un valore percentuale assoluto pari al 29.6 per cento, in 5 casi mediante prepensionamenti, per un valore percentuale assoluto pari al 4.6 per cento, in 5 casi mediante riduzioni collettive del personale volontarie, per un valore percentuale assoluto pari al 4.6 per cento, in 14 casi mediante messa in mobilità e licenziamenti collettivi, per un valore percentuale assoluto pari al 13.0 per cento, in 8 casi mediante la redistribuzione dei lavori, per un valore percentuale assoluto pari al 7.4 per cento, in 6 casi mediante *outplacement*, per un valore percentuale assoluto pari al 5.6 per cento.

Per quanto concerne invece le prassi di selezione del personale si ricorre ai seguenti strumenti:

A. *commissione esaminatrice*: con riferimento a 68 casi validi, il ricorso alla commissione esaminatrice avviene nel 20.6 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 10.3 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 7.4 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 5.9 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Non si tratta, comunque, di una prassi molto diffusa: nel 55.9 per cento dei 68 casi validi non si fa infatti ricorso alla commissione esaminatrice;

B. *colloquio individuale*: si tratta dello strumento più frequentemente utilizzato. Con riferimento a 104 casi validi, il ricorso al colloquio individuale avviene nel 74.0 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 14.4 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nell'1.9 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 2.9 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Soltanto nel 6.7 per cento dei 104 casi validi non risulta utilizzato;

C. *questionario d'assunzione*: con riferimento a 83 casi validi, il ricorso al questionario d'assunzione avviene nel 55.4 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 12.0 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 4.8 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 2.4 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Nel 25.3 per cento degli 83 casi validi non si fa invece ricorso al questionario d'assunzione;

D. *test attitudinale*: con riferimento a 71 casi validi, il ricorso a test attitudinali avviene nel 4.2 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 7.0 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 23.9 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 7.0 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Non si tratta, comunque, di una prassi molto diffusa: nel 57.7 per cento dei 71 casi validi non si fa infatti ricorso a test attitudinali;

E. *test psicometrico*: con riferimento a 63 casi validi, il ricorso a test psicometrici avviene nel 3.2 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nell'1.6 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 3.2 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 3.2 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Si tratta di una prassi scarsamente diffusa: nell'88.9 per cento dei 63 casi validi non si fa infatti ricorso ai test psicometrici;

F. *centro di valutazione*: con riferimento a 63 casi validi, il ricorso ad un centro di valutazione avviene nel 3.2 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 4.8 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 3.2 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 6.3 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Anche in questo caso non si tratta di una prassi molto diffusa: nell'82 per cento dei 63 casi validi non si fa infatti ricorso a centri di valutazione specializzati nella selezione del personale;

G. *esame grafologico*: con riferimento a 61 casi validi, il ricorso all'esame grafologico avviene soltanto nel 3.3 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. È lo strumento di valutazione meno diffuso: nel 96.7 per cento dei 61 casi validi non viene infatti utilizzato;

H. *referenze*: con riferimento a 80 casi validi, il ricorso alle referenze avviene nel 25.0 per cento dei casi per ogni posizione lavorativa, nel 15.0 per cento dei casi per la maggior parte delle posizioni, nel 23.8 per cento dei casi per alcune posizioni e nel 5.0 per cento dei casi per un numero limitato di posizioni. Nel 31.3 per cento degli 80 casi validi non si fa ricorso allo strumento delle referenze.

In 20 casi, per un valore percentuale assoluto pari al 18.5 per cento, vengono monitorate le



**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

assunzioni dei disabili, mentre con riferimento a soli 4 casi validi, per un valore percentuale assoluto pari al 3.7 per cento, viene monitorata la loro formazione. In 7 casi, per un valore percentuale assoluto pari al 6.5 per cento, vengono monitorate le assunzioni della forza lavoro femminile, mentre soltanto con riferimento ad un caso valido, per un valore percentuale assoluto pari allo 0.9 per cento, viene monitorata la loro formazione. In altri 7 casi, per un valore percentuale assoluto pari al 6.5 per cento, vengono monitorate le assunzioni degli extracomunitari, mentre con riferimento a 2 casi, per un valore percentuale assoluto pari all'1.9 per cento viene monitorata la loro formazione.

Sono inoltre predisposti specifici programmi per le assunzioni delle seguenti categorie di lavoratori: a) in 22 casi per i disoccupati di lungo periodo; b) in 2 casi per i lavoratori anziani; c) in 13 casi per i disabili; d) in 6 casi per gli extra-comunitari; e) in 20 casi per le donne; f) in 27 casi per i giovani che lasciano a scuola; g) in 42 casi per i laureati; h) in 24 casi per gli uomini; i) in 9 casi per le donne che rientrano nel mercato del lavoro.

In tema di prassi di gestione del personale uno dei punti di maggiore interesse della ricerca è rappresentato dalla tematica del lavoro atipico e delle strategie di gestione flessibile della forza lavoro: non a caso i dati rilevati con riferimento al lavoro atipico e marginale consentono di valutare in termini concreti come il ricorso sempre più frequente a prestazioni di lavoro secondario e marginale possa o meno integrarsi con una politica di valorizzazione delle risorse umane.

Per un verso, infatti, nonostante la situazione del mercato e dei prodotti delle imprese oggetto del questionario sia generalmente in crescita o comunque tendenzialmente soddisfacente, il largo ricorso a forme di lavoro precario è indicativo di come si assista ad un fenomeno generalizzato di "crescita con occupazione precaria", tanto è vero che è sempre più difficile inserirsi nel mercato interno di una impresa in modo stabile e continuativo. Per altro verso, tuttavia, se il ricorso a forme di lavoro temporaneo e flessibile può rappresentare nel breve periodo un efficace strumento per sostenere i notevoli costi collegati alla internazionalizzazione dei mercati e alla crescente competitività, è evidente che nel lungo periodo un suo eccessivo utilizzo può comportare un sotto-investimento in capitale umano e soprattutto in formazione professionale (cfr. Biagi M., 1996), traducendosi in sostanza in perdita di competitività, qualità ed efficienza dell'intero assetto produttivo. In altri termini, il ricorso a forme di lavoro standard e tipiche (lavoro subordinato a tempo indeterminato) rende senz'altro più rigide le modalità di utilizzo (e soprattutto di scioglimento) dei rapporti di lavoro, ma può sicuramente incentivare le imprese ad investire massicciamente nella formazione professionale dei lavoratori occupati e quindi — nel lungo periodo — può contribuire ad una maggiore produttività dei lavoratori.

La flessibilità nell'utilizzazione della forza lavoro non deve infatti essere confusa con la precarietà e non può essere raggiunta semplicemente allargando l'area della forza lavoro atipica o secondaria: il proseguimento dell'attuale orientamento potrebbe anzi portare a effetti collaterali controproducenti. Nel breve periodo, infatti, un aumento di queste tipologie di lavoro marginale ha provocato entusiasmo, una sorta di illusione collettiva che questa potesse essere la soluzione per accrescere la bassa competitività delle imprese italiane (come in altri paesi: cfr. Miller R.U., 1994, p. 47; Hiatt J.P., Rhinehart L., 1994, p. 147). Ma a lungo andare, come dimostra l'esperienza comparata e segnatamente quella del mercato del lavoro nordamericano, i costi sociali collegati a una aumentata forza lavoro flessibile/secondaria potrebbero superare ogni vantaggio competitivo acquisito a breve termine. Un sistema economico richiede una forza lavoro altamente specializzata e preparata (come ha dimostrato in Italia anche l'esperienza dei contratti di formazione e lavoro) e i datori di lavoro non investiranno tempo e denaro per preparare lavoratori assunti su basi precarie (emblematico, al riguardo, il modello di relazioni industriali giapponese, rigidamente diviso attorno all'asse forza lavoro regolare-forza lavoro temporanea. In tema cfr. Biagi M., 1993a; Tiraboschi M., 1993; Id. 1995).

Nel corso degli ultimi tre anni gli strumenti di flessibilità cui si è fatto maggiormente ricorso nelle unità locali oggetto della ricerca sono stati il lavoro a tempo determinato, il lavoro a turni, l'orario di lavoro flessibile e lo straordinario. Diminuisce invece il ricorso al decentramento produttivo (lavoro domicilio e appalti), mentre non decolla ancora il telelavoro. Il ricorso al lavoro flessibile viene spiegato — con riferimento a 57 casi validi — in ragione: 1) del blocco delle assunzioni nel 12.3 per cento dei casi; 2) dell'attivazione di programmi a tempo determinato nel 50.9 per cento dei casi; 3) della riduzione del costo del personale nel 22.8 per cento dei casi. Questi i dati rilevati con riferimento alle principali tipologie di lavoro atipico e marginale:

A. *lavoro durante il weekend*: con riferimento a 96 casi, negli ultimi tre anni il lavoro durante il weekend è aumentato nel 18.8 per cento dei casi, è diminuito nel 5.2 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 25.0 per cento dei casi;

B. *lavoro a turni*: con riferimento a 101 casi, negli ultimi tre anni il lavoro a turni è aumentato nel 29.7 per cento dei casi, è diminuito nel 7.9 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 39.6 per cento dei casi;

C. *lavoro straordinario*: con riferimento a 102 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro straordinario è aumentato nel 26.5 per cento dei casi, è diminuito nel 37.3 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 31.4 per cento dei casi;

D. *orario di lavoro modulato su base annuale*: con riferimento a 87 casi validi, negli ultimi tre anni il ricorso a schemi di lavoro modulati su base annuale è aumentato nel 10.3 per cento dei casi, è diminuito nello 0.0 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 19.5 per cento dei casi;

E. *lavoro part-time*: con riferimento a 98 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro part-time è aumentato nel 44.9 per cento dei casi, è diminuito nel 6.1 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 30.6 per cento dei casi;

F. *job sharing*: con riferimento a 80 casi validi, negli ultimi tre anni il ricorso al *job sharing* è aumentato nel 6.3 per cento dei casi, è diminuito nell'1.3 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 12.5 per cento dei casi;

G. *orario di lavoro flessibile*: con riferimento a 93 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro durante il weekend è aumentato nel 31.2 per cento dei casi, è diminuito nel 26.9 per cento dei casi ed è rimasto identico nell'1.1 per cento dei casi;

H. *lavoro temporaneo/occasionale*: con riferimento a 88 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro temporaneo/occasionale è aumentato nel 13.6 per cento dei casi, è diminuito nel 2.3 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 22.7 per cento dei casi;

I. *lavoro a tempo determinato/contratti a termine*: con riferimento a 96 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro a tempo determinato è aumentato nel 51.0 per cento dei casi, è diminuito nel 23.0 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 7.0 per cento dei casi;

L. *lavoro a domicilio*: con riferimento a 85 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro a domicilio è aumentato nello 0.0 per cento dei casi, è diminuito nell'1.2 per cento dei casi ed è rimasto identico nell'1.2 per cento dei casi;

M. *telelavoro*: con riferimento a 85 casi validi, negli ultimi tre anni il telelavoro è aumentato nello 0.0 per cento dei casi, è diminuito nello 0.0 per cento dei casi ed è rimasto identico nell'1.2 per cento dei casi;

N. *appalto/subappalto*: con riferimento a 92 casi validi, negli ultimi tre anni il lavoro in appalto e subappalto è aumentato nel 27.2 per cento dei casi, è diminuito nel 23.9 per cento dei casi ed è rimasto identico nel 4.3 per cento dei casi.

---

#### 7. Valorizzazione e sviluppo delle risorse umane: le politiche formative.

---

In questa parte della ricerca (Sezione III, Valorizzazione/sviluppo delle risorse umane) sono stati raccolti i dati relativi alle prassi di ottimizzazione delle prestazioni lavorative e alle politiche formative in generale.

Come è noto, la gestione delle risorse umane si basa essenzialmente sulla valorizzazione della forza lavoro, circostanza questa che pone l'ottimale utilizzazione delle risorse umane al centro dell'organizzazione del lavoro e della gestione dell'impresa. Una varietà di strumenti sono abitualmente sperimentati anche in Italia, come il lavoro di gruppo, i circoli di qualità, la "produzione snella" e la lavorazione senza scorte, l'addestramento alla soddisfazione del cliente, la retribuzione collegata al rendimento, la partecipazione ai profitti, la partecipazione alle scelte imprenditoriali, ecc. Senza dubbio l'attenzione è puntata sul singolo piuttosto che sulla collettività della forza lavoro. Se lo scopo finale — principalmente quello di evitare la riallocazione degli investimenti all'estero, come sottolineato sopra — è cercare di migliorare la prestazione sviluppando l'impegno dei lavoratori, ciò richiede in cambio un rapporto di partecipativo con i sindacati, investimenti a lungo termine nella formazione; in altre parole impone di cercare di sviluppare una autentica "partnership" sociale anche a livello micro (cfr. Biagi, 1996).

Al riguardo, i dati rilevati nel corso della ricerca con riferimento alle politiche formative sono di difficile valutazione. Come già rilevato a proposito del massiccio ricorso a rapporti di lavoro atipici e precari, si deve comunque sottolineare come i rischi reali per il futuro del

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

diritto del lavoro italiano non sono tanto l'individualizzazione o la flessibilizzazione del contratto di lavoro. Il pericolo reale è invece l'innalzamento del costo del lavoro e il conseguente aumento delle strategie di *dumping sociale* su base mondiale, con le imprese che si rilocalizzano all'estero, nell'Europa centrale come in Asia Orientale. Per evitare questo rischio le parti sociali dovrebbero perseguire unitamente un fine comune, il solo vantaggio competitivo rimasto ai paesi industrializzati in tempi di piena internazionalizzazione dell'economia e dei mercati. La sola strada alternativa passa per lo sviluppo di un capitale umano più preparato, e attraverso investimenti massicci in formazione professionale: questa pare essere l'unica alternativa.

Di conseguenza non è tanto una questione di maggiore o minore regolamentazione. Il vero problema è che tipo di protezione sociale è compatibile con questi bisogni. La risposta non è semplice; ma alcuni punti sembrano essere chiari. Il primo è che è tempo di ripensare profondamente la stessa idea di contratto di lavoro. I cambiamenti futuri circa il modo di lavorare affretteranno il passaggio da una subordinazione gerarchica a una funzionale, dando origine a contratti più basati sui valori della collaborazione e della democratizzazione (Hepple B., 1992, p. 294). Attraverso questo oggi il lavoratore chiede di avere voce nel controllo della sua prestazione lavorativa e frequentemente si sente non semplicemente legato a una particolare mansione ma ambisce ad agire per l'intera impresa. Egli si attende di essere in qualche modo coinvolto su iniziativa di un management partecipativo (Biagi, 1993b). Non è più tempo per misure disciplinari e ordini autoritari, ma di modi appropriati di motivare (anche su basi personali) una nuova, più esigente forza lavoro. In secondo luogo si può ipotizzare che in futuro la normativa del diritto del lavoro si concentrerà più sui problemi generali dell'occupazione e della formazione che sulle garanzie del rapporto individuale di lavoro subordinato. Più precisamente: il bisogno di protezione sociale si sposterà dalla regolamentazione dei singoli aspetti all'interno del rapporto di lavoro (cioè le procedure di assunzione e recesso) verso la promozione e lo sviluppo della risorsa lavoro. L'approccio al "mercato interno" (che considera i lavoratori come clienti) tipico delle tecniche di gestione delle risorse umane deve essere attentamente discusso.

La sola strada per avere accesso alla promozione sociale è attraverso una educazione permanente (Giugni, 1994, p. 210). In breve la conseguenza è che se il diritto del lavoro era nel passato, un diritto di "tutela statica" del rapporto individuale di lavoro, principalmente diretto a proteggere valori come la stabilità e la continuità dell'occupazione, oggi sta emergendo un nuovo diritto delle risorse umane, dando impulso alle opportunità di impiego, soprattutto attraverso una formazione professionale continua.

Un miglioramento dei sistemi formativi nazionali al fine di migliorare l'accumulazione a lungo termine di capitale umano all'interno delle imprese è un tema oggi oggetto di un ampio e profondo dibattito in Italia. Tuttavia, mancano ancora rilevazioni empiriche dirette a suffragare o respingere le proposte teorico-ricostruttive sin qui avanzate.

In questa direzione, una prima prospettiva attraverso cui valutare il grado di efficienza e di efficacia delle politiche di valorizzazione delle risorse umane è consistito nell'individuare quanto viene mediamente speso in formazione dalle singole unità produttive. Al riguardo, e con riferimento a 65 casi, si è rilevato che in tema di retribuzioni annuali spese per la formazione professionale: a) nel 24.6 per cento dei casi viene spesa una percentuale della retribuzione compresa tra lo 0.01 e lo 0.50% delle retribuzioni annuali, nel 35.4 per cento dei casi una somma compresa tra lo 0.51 e l'1.00%, nel 16.9 per cento dei casi una somma compresa tra l'1.01 ed il 2.00%, nel 12.3 per cento dei casi una somma compresa tra il 2.01 ed il 4.00% e soltanto nel 10.8 per cento dei casi una somma superiore al 4.00%. Inoltre, nel 40.7 per cento dei casi meno del 10% della forza lavoro è stato coinvolta nel corso dell'ultimo anno in programmi di formazione, nel 26.7 per cento dei casi una percentuale che oscilla tra il 10 ed il 24%, nel 16.3 per cento dei casi una percentuale che oscilla tra il 25 ed il 50%, e nel 16.3 una percentuale superiore al 50%. In genere, poi, le figure lavorative che ricevono maggiore formazione professionale sono quelle medio-alte, dirigenti e quadri, seguiti nell'ordine da impiegati ed operai (dati validi con riferimento a 86 casi).

Questi ultimi dati si pongono in linea di leggero contrasto con quanto le organizzazioni affermano successivamente con riferimento ai bisogni formativi: infatti, il numero di giorni spesi nella formazione è relativamente basso, mentre mediamente alte sono le percentuali circa il monitoraggio dei bisogni formativi. Con riferimento a 105 casi, risulta che ben il 57.1 per cento delle organizzazioni analizza sistematicamente le necessità di formazione professionale dei lavoratori. Le strategie utilizzate sono: a) analisi dei progetti in corso; b) verifica dei risultati formativi; c) richieste dei dirigenti operativi; d) valutazione delle prestazioni; e)

richieste dei lavoratori, etc. Con riferimento a 87 casi, si rileva poi che l'efficacia dei programmi di formazione professionale viene verificata nel 69.0 per cento dei casi. In questo caso gli strumenti utilizzati per la verifica sono: a) test; b) valutazioni formali subito dopo l'attuazione del programma formativo; c) valutazioni formali alcuni mesi dopo l'attuazione del progetto; d) il ritorno informale dalla dirigenza; e) il ritorno informale dai lavoratori formati, etc.

Sempre con riguardo alla formazione professionale viene fatto regolarmente ricorso: a) in 15 casi su 108 a piani di carriera formalizzati; b) in 12 casi a centri di valutazione dei bisogni formativi; c) in 18 casi a piani di successione/ricambio del personale; d) in 15 casi alla rotazione programmata delle mansioni; e) in 9 casi a programmi per avanzamento di dirigenti; f) in 5 casi a programmi che prevedono per la dirigenza esperienze internazionali. Nel corso degli ultimi tre anni si sono verificati i seguenti cambiamenti nell'utilizzazione delle principali strategie formative: a) con riferimento a 77 casi risulta che nel 32.5 per cento dei casi è aumentato il ricorso a staff interni di formazione, anche se nel 33.8 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; b) con riferimento a 75 casi risulta che nel 18.7 per cento dei casi è aumentato il ricorso al coinvolgimento della dirigenza nei programmi interni di formazione, mentre nel 26.7 per cento dei casi la dirigenza non è coinvolta; c) con riferimento a 84 casi risulta che nel 46.4 per cento dei casi è aumentato il ricorso a esperti esterni di formazione, mentre soltanto nel 15.5 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; d) con riferimento a 77 casi risulta che nel 51.1 per cento dei casi è aumentato il ricorso alla formazione sul luogo di lavoro, mentre soltanto nell'8.9 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; e) con riferimento a 77 casi risulta che nel 58.4 per cento dei casi è aumentato il ricorso a seminari e corsi interni di formazione, mentre soltanto nel 13.0 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; f) con riferimento a 83 casi risulta che nel 38.6 per cento dei casi è aumentato il ricorso a seminari e corsi esterni di formazione, mentre soltanto nel 7.2 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; g) con riferimento a 63 casi risulta che nel 14.3 per cento dei casi è aumentato il ricorso al tutoraggio mediante un rapporto di subordinazione gerarchica, anche se si tratta di uno strumento che nel 54.0 per cento dei casi non è utilizzato; h) con riferimento a 70 casi risulta che nel 34.3 per cento dei casi è aumentato il ricorso a pacchetti informatici per la formazione, mentre ancora nel 35.7 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; i) con riferimento a 64 casi validi risulta che nel 23.4 per cento dei casi è aumentato il ricorso a programmi di apprendimento personalizzati, anche se nel 37.5 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; l) con riferimento a 77 casi risulta infine che nel 37.7 per cento dei casi è aumentato il ricorso ad affiancamento a personale esperto mediante relazioni senza vincolo di subordinazione gerarchica, mentre soltanto nel 14.3 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato.

Con riferimento alla valutazione dei lavoratori, esiste un sistema prestabilito per i dirigenti in 41 casi, per i quadri in 53 casi, per gli impiegati in 51 casi e per gli operai in soli 40 casi. Alla valutazione del personale contribuiscono: in 53 casi l'immediato superiore, in 13 casi il livello superiore più vicino, in soli 6 casi il lavoratore stesso, in 2 casi i colleghi, in 4 casi i clienti. Mentre dal punto di vista qualitativo il sistema di valutazione è congegnato in 35 casi per determinare i bisogni formativi dei singoli, in 21 casi per determinare i bisogni formativi dell'intera organizzazione, in 30 casi per determinare le eventuali promozioni, in 20 casi al fine di pianificare le carriere, in 32 casi per giudicare la prestazione individuale in relazione alla retribuzione e in 26 casi per raccogliere informazioni sull'organizzazione del lavoro.

---

#### 8. Retribuzioni e benefits: fonti, livelli e tipologie.

---

In questa parte della ricerca (Sezione IV, Retribuzioni e benefits) sono stati raccolti i dati relativi a fonti, livelli e tipologie di retribuzione e *benefits*.

In armonia con le indicazioni provenienti dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, i trattamenti retributivi sono sostanzialmente concordati a due livelli: il livello nazionale di categoria ed il livello aziendale. Minore rilievo ha la contrattazione individuale, anche se maggiori spazi in questo senso vengono aperti da un lento, ma costante processo di individualizzazione e personalizzazione del rapporto di lavoro; anzi, politiche di gestione delle risorse umane non incentrate unicamente su modelli auto-incentivanti puntano proprio su una maggiore personalizzazione del singolo rapporto di lavoro al fine di ottenere in via contrattuale livelli di rendimento superiori a quelli garantiti dalle "normali" regole contrattuali individuali e collettive.

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

Al momento, comunque, le categorie maggiormente coinvolte dal processo di contrattazione individuale sono quelle dei dirigenti e dei quadri, ovviamente in funzione del ruolo trainante di queste figure professionali nel processo produttivo. Tuttavia, si deve segnalare che le tecniche di valorizzazione delle risorse umane ed i progetti di Qualità Totale indicano come essenziale — al fine di rendere effettivo qualsiasi programma motivazionale e di aumento dei livelli di competitività delle imprese — procedere dal coinvolgimento della base della forza-lavoro e dunque anche da operai ed impiegati. Uno spazio ridotto, se non addirittura inesistente, è invece lasciato alla contrattazione di gruppo.

Nel corso degli ultimi tre anni si è peraltro verificato un aumento della retribuzione variabile in 52 casi, ed una diminuzione della stessa retribuzione variabile in 34 casi. In ben 44 casi sono invece diminuite le forme di retribuzione non in denaro. Tra i sistemi di retribuzione incentivante hanno scarso successo la partecipazione dei lavoratori alle azioni della società (sistema utilizzato soltanto in 4-5 casi su 108), la partecipazione ai profitti (sistema utilizzato soltanto in 9-12 casi su 108, e soprattutto a beneficio dei dirigenti), i bonus di gruppo (sistema utilizzato soltanto in 7-8 casi per quadri e dirigenti, in 9 casi per gli operai e in 13 casi per gli impiegati), gli emolumenti individuali (sistema utilizzato in 4 casi per gli operai, e 5 casi per i dirigenti e in 7 casi sia per i quadri che per gli impiegati). In effetti il sistema incentivante maggiormente utilizzato è quello della retribuzione collegata alla prestazione: in 39 casi su 108 per i dirigenti, in 43 casi per i quadri, in 32 casi per gli impiegati ed in 31 casi per gli operai. Per quanto concerne invece gli schemi incentivanti utilizzati, questi sono collegati in 5 casi al costo della vita e ai meriti, in 30 casi esclusivamente ai meriti individuali, in 17 casi a bonus, in 9 casi ai meriti del gruppo. In particolare, con riferimento ai sistemi di retribuzione incentivante collegati al merito si tratta di strategie adottate principalmente prima del 1965 (in 50 casi su 108) ovvero dopo il 1986 (in 24 casi tra il 1986 e il 1990, in 16 casi tra il 1991 ed il 1993, in 10 casi tra il 1994 ed il 1995).

---

#### 9. Strategie di comunicazione in azienda e rapporti con i lavoratori.

---

In questa parte della ricerca (Sezione V, Comunicazione in azienda e rapporti con i lavoratori) sono state analizzate le strategie di comunicazione tra management e forza-lavoro, ed in particolare le forme di comunicazione unilaterale nonché di mediazione sindacale.

I dati raccolti mostrano innanzitutto un elevato tasso di sindacalizzazione, tasso a dir poco elevatissimo con riferimento alle risultanze dell'indagine comparata (v. *infra*, Parte II, dati comparati). Nel 54.7 per cento dei casi più del 50% dei lavoratori è affiliato ad un'associazione sindacale e addirittura nel 33.0 per cento dei casi più del 75.0 per cento dei lavoratori è affiliato ad un'associazione sindacale. Inoltre, con riferimento a 105 casi, risulta che nel 91.4 per cento dei casi è attivato un sistema di contrattazione collettiva aziendale. Con riferimento a 106 casi risulta poi che nel corso degli ultimi tre anni è aumentato il peso del sindacato nel 17.9 per cento dei casi, è rimasto stabile nel 69.8 per cento dei casi ed è diminuito soltanto nel 12.3 per cento dei casi.

In 39 casi esiste in azienda un comitato congiunto. In 8 casi si tratta di un comitato diretto a seguire i programmi di Controllo Totale della Qualità, in 7 casi i programmi di sviluppo di nuovi prodotti o di nuove produzioni, in 9 casi i programmi di flessibilizzazione delle pratiche lavorative mediante una mobilità delle mansioni.

Si registra inoltre una situazione di tendenziale stabilità della comunicazione mediante la mediazione sindacale, che anzi in alcuni casi tende ad aumentare, mentre è aumentata in modo significativo la comunicazione diretta tanto scritta che verbale con i singoli lavoratori. Aumentano anche i Gruppi di lavoro (riunioni di gruppo), nonché — sebbene in modo meno significativo — il ricorso a sistemi elettronici e all'informatica.

Il coinvolgimento dei lavoratori con riferimento alla conoscenza delle strategie operative e della situazione finanziaria è ovviamente alto con riferimento ai dirigenti. Negli altri casi, le strategie operative vengono comunicate in 76 casi su 108 ai quadri, in 49 casi su 108 agli impiegati e in soli 37 casi su 108 agli operai, mentre la situazione finanziaria viene comunicata in 48 casi su 108 ai quadri, in 28 casi agli impiegati e soltanto in e in 18 casi per gli operai.

Per quanto concerne infine le modalità di comunicazione tra base dei lavoratori e dirigenza si registra un tendenziale aumento della comunicazione diretta con i lavoratori, ed in particolare un aumento della comunicazione diretta al dirigente superiore, della comunica-

zione mediante sindacati o rappresentanze sindacali, degli incontri periodici con i lavoratori, delle riunioni di gruppo e dei Circoli della Qualità. Stabile è invece il ricorso allo schema dei suggerimenti, nonché la strategia delle indagini motivazionali.

Certamente queste iniziative guidate dall'imprenditore appartengono alle sempre più largamente diffuse tecniche di gestione delle risorse umane (cfr. Storey J., Bacon N. 1993); tuttavia, alla luce dei dati raccolti nel corso di questa ricerca, le strategie imprenditoriali di valorizzazione delle risorse umane in azienda non sembrano dover essere interpretate come un tentativo di marginalizzazione dei sindacati e della contrattazione collettiva.

Più precisamente: il perfezionamento delle strategie di comunicazione diretta con i lavoratori non può essere visto come sostanzialmente incompatibile con un contemporaneo approccio collettivo, che conservi la contrattazione collettiva quale sistema preferito per l'introduzione di accordi flessibili. La formula della "flessibilità contrattata" (cfr. Biagi, 1996) richiede infatti un rapporto continuo tra gli attori collettivi. La personalizzazione dei contratti di lavoro molto probabilmente si accentuerà in futuro, ma questo non implica necessariamente nessun allontanamento dal processo di contrattazione collettiva nella formazione delle condizioni contrattuali. In altre parole è totalmente irrealistico pensare che i contratti di lavoro "individuali" si svilupperanno in seguito a un processo di disconoscimento del sindacato: si può anzi ragionevolmente ritenere che la modernizzazione della gestione delle risorse umane nel nostro Paese sarà possibile soltanto se promossa congiuntamente dalle parti sociali.

---

## Parte II: La gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nel quadro dell'esperienza comparata.

---

### 10. Analisi comparata: i dati del *Price Waterhouse Cranfield Project 1995-1996*.

---

Con riferimento ad un più ristretto collettivo di imprese che fosse più facilmente comparabile a livello sovranazionale (imprese di dimensioni medio-grandi: per accordo internazionale imprese con più di 200 addetti), si è infine cercato di verificare sino a che punto le unità produttive (imprese, società, enti, etc.) operanti in ambito regionale adottino strategie manageriali in tendenza o armonia con quanto avviene in Europa ad opera dei loro principali concorrenti. In altri termini, si è cercato di valutare se, per le imprese di medio-grandi dimensioni, sia o meno possibile parlare di "europeizzazione" delle pratiche di gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna. In questa fase la comparazione è avvenuta confrontando i dati raccolti nel corso della nostra ricerca con dati statistici omogenei — in quanto provenienti da questionari identici inviati alle imprese dei principali Paesi europei — elaborati in seno al *network* europeo di ricerca del *Price Waterhouse Cranfield Project*, di cui gli autori di questa ricerca fanno parte rappresentando l'Italia.

Le unità produttive oggetto di questa seconda parte della ricerca sono rappresentate da 59 organizzazioni presenti sul territorio regionale — imprese, società, cooperative, unità produttive, etc. — che superano la soglia dei 200 dipendenti: nel 63 per cento dei casi si tratta di organizzazioni con più di duecento ma meno di cinquecento addetti, nel 20 per cento dei casi di organizzazioni con più di cinquecento ma meno di mille addetti, nel 5 per cento dei casi di organizzazioni con più di mille ma meno di duemila dipendenti ed infine nel 12 per cento dei casi di organizzazioni con più di duemila ma meno di cinquemila addetti. Nel 37 per cento dei casi si tratta di imprese operanti in un mercato mondiale, nel 9 per cento dei casi di imprese operanti in un mercato esclusivamente europeo e infine nel 25 per cento dei casi di imprese operanti un mercato nazionale. Soltanto nel 9 per cento dei casi si tratta di imprese operanti in un mercato regionale, mentre nel 19 per cento dei casi si tratta di imprese operanti a livello esclusivamente locale. Il quadro regionale che emerge è decisamente omogeneo con quello europeo: soltanto la Norvegia e almeno in parte anche i Paesi Bassi, la ex Germania dell'Est e la Danimarca forniscono infatti informazioni relativamente a imprese operanti principalmente in un mercato decisamente o fortemente locale, regionale o al più nazionale, mentre negli altri casi si tratta di imprese significativamente presenti nei mercati mondiali o perlomeno in mercati europei (v. la Tab. 1).

Con riferimento poi alle tendenze del mercato di riferimento delle imprese oggetto di questa seconda parte della ricerca si rileva, in primo luogo, che, rispetto ai principali concorrenti stranieri, la richiesta dei prodotti o servizi offerti sul mercato è generalmente aumentata nel corso degli ultimi tre anni. Infatti, sono proprio le imprese emiliano-romagnole — unitamente a quelle norvegesi e irlandesi — a registrare le più alte percentuali in questo senso,

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

mentre sono le imprese francesi, svizzere, tedesche, spagnole, finlandesi, olandesi e inglesi a registrare una diminuzione più rilevante delle richieste dei loro prodotti (v. la Tab. 2).

Tabella 1: **Tipo di mercato in cui opera l'organizzazione** (percentuale) (\*)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
locale	6	12	16	30	0	10	19	<b>19</b>	5	41	12	15	5	23
regionale	17	15	29	11	11	12	14	<b>9</b>	6	8	27	11	9	9
nazionale	25	18	21	23	33	30	29	<b>25</b>	35	23	30	24	28	24
europeo	10	15	16	9	15	21	8	<b>9</b>	13	5	12	14	8	7
mondiale	41	39	16	19	30	28	27	<b>37</b>	39	14	16	31	42	35

Tabella 2: **Richiesta dei prodotti o servizi offerti dall'organizzazione negli ultimi tre anni (a prescindere dalle fluttuazioni stagionali fisiologiche)** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	47	47	49	56	47	52	50	<b>66</b>	58	65	49	55	56	55
stabile	29	25	33	22	27	28	25	<b>19</b>	19	17	31	23	21	24
in diminuzione	19	24	13	10	23	16	21	<b>12</b>	7	8	12	16	15	17

Nonostante il quadro sostanzialmente positivo connesso alla richiesta dei prodotti o dei servizi offerti, la maggioranza delle 59 imprese oggetto di questa seconda parte della ricerca ritiene comunque di operare in un mercato non in crescita (53 per cento dei casi). Più precisamente, nel 31 per cento dei casi il mercato viene definito come stabile, mentre nel 22 per cento dei casi viene definito in declino. In effetti, nonostante il 48 per cento di queste imprese ritenga il mercato di riferimento in crescita, i dati italiani (e nel nostro caso regionali) mostrano un certo grado di pessimismo per il futuro. Turchia (74 per cento dei casi), Svezia (61 per cento dei casi), Irlanda (58 per cento dei casi), Spagna (58 per cento dei casi), Danimarca (52 per cento dei casi) e Regno Unito ritengono infatti di operare in un mercato in crescita, mentre più pessimistici rispetto ai dati dell'Emilia-Romagna sono quelli di Svizzera (in crescita soltanto nel 44 per cento dei casi), Norvegia (in crescita soltanto nel 43 per cento dei casi), Finlandia e Germania dell'Est (in crescita soltanto nel 38 per cento dei casi) e infine Francia (in crescita soltanto nel 29 per cento dei casi). Peraltro, sempre a livello di comparazione, sono proprio le imprese operanti nella Regione Emilia-Romagna le più pessimiste con riguardo al futuro: come detto ben il 22 per cento delle imprese emiliano-romagnole ritiene di operare in un mercato in declino, mentre i nostri principali concorrenti nazionali dimostrano un maggiore ottimismo per il futuro (v. Tab. 3).

Analoga sensazione si può rilevare con riguardo ai livelli di competizione: sono ancora una volta le imprese operanti nella Regione Emilia-Romagna a segnalare nella quasi totalità dei casi un forte aumento della competizione. Infatti, se nel resto dell'Europa si registra sostanzialmente un aumento dei livelli di competizione in una percentuale che oscilla mediamente tra il 70 e l'80 per cento, le imprese oggetto di questa seconda fase della ricerca indicano addirittura nel 93 per cento dei casi un aumento della competizione. Questo dato è peraltro rilevante se confrontato con la totalità del collettivo di riferimento di cui alla prima parte della ricerca: in effetti, i dati ottenuti dalle 108 organizzazioni oggetto della Parte I della ricerca segnalavano un aumento della competizione soltanto nell'85,8 per cento dei casi, con ciò indicando come siano proprio le imprese di mediograndi dimensioni a soffrire maggiormente l'accresciuta competizione (v. Tab. 4).

Tabella 3: **Tendenze del mercato in cui opera l'organizzazione** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	44	38	38	52	58	29	38	<b>48</b>	58	43	48	61	74	51
stabile	35	40	37	22	31	50	41	<b>31</b>	26	30	30	26	6	30
in declino	14	17	14	9	6	21	17	<b>22</b>	8	7	19	8	15	13

note

(\*) Abbreviazioni: **CH** = Svizzera; **D (o)** = Germania (dell'Ovest); **D (e)** = Germania (dell'Est); **DK** = Danimarca; **E** = Spagna; **F** = Francia; **FIN** = Finlandia; **I** = Italia; **IRL** = Irlanda; **N** = Norvegia; **NL** = Paesi Bassi; **S** = Svezia; **T** = Turchia; **UK** = Regno Unito.

Tabella 4: **Livello di competizione nel corso degli ultimi anni** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	78	73	58	72	80	85	75	<b>93</b>	82	49	76	65	76	78
stabile	14	21	32	14	13	13	13	<b>5</b>	9	30	18	26	15	15
in declino	1	1	2	1	1	1	1	<b>0</b>	1	0	1	2	3	1

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Nella prima parte della ricerca, con riferimento all'intero collettivo regionale rilevato di 108 organizzazioni con più di cento addetti, è stato registrato che soltanto nel 74.5 per cento dei casi le imprese si avvalgono di una sezione o di un manager per la direzione del personale/gestione delle risorse umane. Questo dato non cambia di molto neppure se riferito al collettivo circoscritto delle 59 imprese con più di 200 dipendenti. In effetti soltanto nell'88 per cento di queste imprese esiste una sezione o un manager per la direzione del personale/gestione delle risorse umane. Solo in Finlandia esistono percentuali basse (una sezione del personale esiste soltanto nel 59 per cento dei casi), mentre per tutti gli altri Paesi oggetto della ricerca le percentuali sono decisamente più alte: dal 90 per cento della Danimarca e dal 92 per cento della Norvegia si va al 96 per cento dell'ex Germania dell'Est e della Svezia, sino a giungere al 98 per cento di Regno Unito, Spagna e ex Germania dell'Ovest. Francia e Svizzera segnano poi percentuali del 99 per cento (v. la Tab. 5).

Tabella 5: **Percentuale e numero di organizzazioni dotate di una sezione o di un manager per la direzione del personale o la gestione delle risorse umane**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì	99	98	96	90	98	99	59	<b>88</b>	94	92	97	96	93	98
No	1	0	3	9	1	1	37	<b>12</b>	4	6	2	4	7	1

Al di là del dato dimensionale delle imprese che hanno risposto al questionario, che pure è importante e talvolta addirittura decisivo al fine di interpretare correttamente i dati ottenuti, emerge comunque in modo abbastanza chiaro — come del resto già rilevato nella Parte I della ricerca, con riferimento all'intero collettivo regionale di 108 organizzazioni — che manca ancora una cultura largamente condivisa o comunque una mentalità complessiva in grado di apprezzare appieno il valore e l'importanza strategica di una gestione coerente e sistematica delle risorse umane. In effetti, soltanto nel 33 per cento dei casi le imprese emiliano-romagnole dichiarano di ricorrere ad uno staff professionale e specializzato continuativamente adibito alla direzione del personale, e anche in questi casi il numero dei lavoratori complessivamente adibiti a questa funzione è decisamente basso se posto in comparazione con i dati europei: tra 1 e 5 nel 29 per cento dei casi, tra 6 e 10 nel 2 per cento dei casi e oltre 26 soltanto nel 2 per cento dei casi. Dati decisamente inferiori (l'Italia è all'ultimo posto) rispetto a quelli dei concorrenti europei: infatti, ad eccezione dell'ex Germania dell'Ovest, della Svezia e della Norvegia, che comunque ricorrono ad uno staff professionale composto da 1 a 5 dipendenti rispettivamente nel 39, nel 38 e nel 37 per cento dei casi, in tutti gli altri Paesi oggetto della ricerca viene utilizzato uno staff specializzato composto da 1 a 5 dipendenti perlomeno in più del 40 per cento dei casi, con punte del 69, del 67 e del 60 per cento dei casi rispettivamente per Svizzera, Turchia e Paesi Bassi (v. la Tab. n. 6). Inoltre, mentre uno staff specializzato con più di 5 addetti viene utilizzato nelle imprese emiliano-romagnole soltanto nel 4 per cento dei casi, per le imprese degli altri Paesi si registrano percentuali di molto superiori: il 27 per cento dei casi per la Svizzera, il 48 per cento dei casi per l'ex Germania dell'Ovest, il 39 per cento dei casi per l'ex Germania dell'Est, il 15 per cento dei casi per la Danimarca, il 34 per cento dei casi per la Spagna, il 33 per cento dei casi per la Francia, il 33 per cento dei casi per la Finlandia, il 19 per cento dei casi per l'Irlanda, il 16 per cento dei casi per la Norvegia, il 30 per cento dei casi per i Paesi Bassi, il 24 per cento dei casi per la Svezia, il 20 per cento dei casi per la Turchia e, infine, il 33 per cento dei casi per il Regno Unito (v. la Tab. 7).



Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 6: **Percentuale di persone dell'organizzazione complessivamente adibite alla direzione del personale (incluse, per esempio, le politiche retributive e la formazione professionale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
da 1 a 5	39	33	48	48	38	33	46	<b>56</b>	40	47	34	36	32	25
da 6 a 10	26	25	26	21	22	26	21	15	27	27	30	28	32	26
da 11 a 25	20	20	16	14	24	23	18	<b>7</b>	12	12	18	20	15	23
26 ed oltre	13	20	6	5	14	12	8	<b>10</b>	14	5	13	11	13	20

Tabella 7: **Staff professionale adibito alla direzione del personale/gestione risorse umane (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
da 1 a 5	69	39	52	48	51	46	54	<b>29</b>	57	37	60	38	67	55
da 6 a 10	17	21	24	9	20	18	18	<b>2</b>	12	9	18	11	8	16
da 11 a 25	7	15	13	5	8	11	10	<b>0</b>	6	4	9	8	10	10
26 ed oltre	3	12	2	1	6	4	5	<b>2</b>	1	3	3	5	2	7

Per le imprese emiliano-romagnole, un maggiore coinvolgimento si rileva rispetto ai concorrenti europei in relazione alle prospettive di tendenza della funzione della direzione del personale: è infatti possibile notare un lieve incremento nel corso degli ultimi anni delle persone adibite in generale alla gestione delle risorse umane/direzione del personale. Infatti, se nel 37 per cento dei casi validi il numero dei dipendenti della sezione personale è rimasto inalterato, nel 32 per cento dei casi si è registrato un aumento, mentre soltanto nel 15 per cento dei casi validi si è segnato un decremento percentuale. Tuttavia, si rileva che, rispetto alla situazione registrata negli altri Paesi oggetto del questionario, è sempre basso il numero del personale specializzato nella gestione del personale: se nel 24 per cento dei casi il livello del personale professionale è rimasto stabile, nel 7 per cento dei casi è addirittura diminuito, mentre soltanto nel 7 per cento dei casi è aumentato (v. le Tab. 8 e 9).

Tabella 8: **Cambiamenti nel numero di persone della sezione del personale/gestione risorse umane nel corso degli ultimi tre anni (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumento	18	21	6	27	24	23	10	<b>32</b>	35	27	25	//	30	34
stabile	50	45	59	42	32	45	45	<b>37</b>	40	48	40	//	28	28
diminuzione	31	33	35	20	42	30	41	<b>15</b>	15	19	31	//	35	35

(// = dato non rilevato).

Tabella 9: **Cambiamenti nel numero di persone della sezione del personale/gestione risorse umane nel corso degli ultimi tre anni: dati relativi allo staff professionale o specializzato (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumento	16	20	5	22	24	24	//	<b>7</b>	28	17	21	//	24	35
stabile	61	45	64	46	13	48	//	<b>24</b>	36	32	44	//	44	33
diminuzione	18	24	22	10	45	16	//	<b>7</b>	9	12	23	//	17	22

(// = dato non rilevato).

Con riferimento alle imprese oggetto della ricerca si è potuto rilevare che una strategia di approccio alla gestione delle risorse umane in azienda esiste per le aree e secondo le percentuali qui di seguito indicate (v. le Tab. 10.1-10.6):

A. *salari e benefits*: in Emilia-Romagna soltanto il 56 per cento delle organizzazioni adotta una strategia scritta di approccio verso salari e *benefits*, mentre il 25 per cento adotta una

strategia informale. Sostanzialmente si tratta di dati analoghi a quelli dei principali concorrenti europei, anche se è vero che le imprese emiliano-romagnole ricorrono più di frequente ad una strategia informale rispetto alle imprese degli altri Paesi che invece ricorrono ù spesso a prassi formalizzate;

B. *formazione e sviluppo*: soltanto il 54 per cento delle organizzazioni adotta una strategia scritta di approccio verso le tematiche della formazione e sviluppo, mentre il 36 per cento adotta una strategia informale. Sostanzialmente, come per le politiche retributive, si tratta di dati analoghi a quelli dei principali concorrenti europei, anche se è vero che le imprese emiliano-romagnole ricorrono più di frequente ad una strategia informale rispetto alle imprese degli altri Paesi che invece ricorrono nella quasi totalità dei casi a prassi formalizzate;

C. *selezione e assunzioni*: soltanto il 48 per cento delle organizzazioni adotta una strategia scritta di approccio verso le tematiche della selezione/assunzione del personale, mentre il 42 per cento adotta una strategia informale. Sostanzialmente, come già rilevato a proposito delle politiche retributive e formative, si tratta comunque di dati tendenzialmente analoghi a quelli dei principali concorrenti europei, anche se è vero che le imprese emiliano-romagnole ricorrono più di frequente ad una strategia informale rispetto alle imprese degli altri Paesi che invece ricorrono nella quasi totalità dei casi a prassi formalizzate;

D. *comunicazione in azienda*: ben il 51 per cento delle organizzazioni adotta una strategia formalizzata di approccio verso le tematiche della comunicazione in azienda, mentre il 29 per cento adotta una strategia informale. In questo caso si può notare che sono soprattutto le imprese emiliano-romagnole — unitamente a quelle norvegesi e irlandesi — a ricorrere più di frequente ad una strategia formale rispetto alle imprese degli altri Paesi che invece ricorrono ù frequentemente a prassi informali, quando addirittura non facciano per nulla ricorso a questa strategia motivazionale di gestione e coinvolgimento delle risorse umane nel processo produttivo;

E. *pari opportunità e tutela delle minoranze*: mentre Paesi come la Svezia ed il Regno Unito fanno largo ricorso a precise politiche di promozione delle pari opportunità, in Italia soltanto il 20 per cento delle organizzazioni adotta una strategia formalizzata di approccio verso le tematiche delle pari opportunità, mentre il 25 per cento adotta una strategia informale. Si tratta peraltro di dati grosso modo corrispondenti a quelli di altri Paesi come la Spagna, e comunque più significativi rispetto a quelli di Paesi come la Francia, la Finlandia e la Germania dove il ricorso a questa strategia è poco diffuso;

F. *gestione del personale in generale*: soltanto il 53 per cento delle organizzazioni adotta una strategia scritta di approccio verso le tematiche generali della gestione delle risorse umane, mentre il 37 per cento adotta una strategia informale. Sostanzialmente, si tratta comunque di dati analoghi a quelli dei principali concorrenti europei, anche se è verso che le imprese emiliano-romagnole sembrano ricorrere più di frequente ad un orientamento generale d'intenti strategici rispetto agli altri Paesi oggetto della ricerca.

Tabella 10.1: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: salari e benefits** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì, scritta	76	63	64	70	54	72	64	<b>56</b>	68	77	92	74	76	65
Sì, informale	18	25	19	19	25	26	28	<b>25</b>	22	14	3	20	18	25
No	5	11	12	10	17	3	8	<b>10</b>	7	8	4	4	5	9
Non sa	0	0	1	0.5	1	0	0	<b>0</b>	2	1	1	0	0	1

Tabella 10.2: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: formazione e sviluppo** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	U
Sì, scritta	77	59	70	72	64	74	70	<b>54</b>	75	79	78	65	61	81
Sì, informale	12	32	20	17	28	21	21	<b>36</b>	18	14	18	21	22	14
No	11	9	8	10	6	5	8	<b>9</b>	7	6	4	12	11	5
Non sa	0	0	2	0	0	0	4	<b>0</b>	0	0	1	1	0	1

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 10.3: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: selezione e assunzioni** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì, scritta	59	25	23	58	57	42	55	<b>48</b>	66	68	69	50	61	72
Sì, informale	28	54	44	24	35	41	27	<b>42</b>	30	21	24	28	22	21
No	12	20	29	16	5	15	167	<b>5</b>	10	6	19	11	6	
Non sa	0	0	1	0.5	0	0	0	<b>0</b>	0	0	1	0	0	1

Tabella 10.4: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: comunicazione in azienda** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì, scritta	40	26	27	48	38	33	48	<b>51</b>	51	53	39	45	36	46
Sì, informale	28	35	34	32	41	36	28	<b>29</b>	27	24	35	23	41	30
No	29	35	27	19	19	28	23	<b>15</b>	19	22	24	27	14	22
Non sa	0	2	6	1	0	1	1	<b>0</b>	0	1	2	1	0	0

Tabella 10.5: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: promozione delle pari opportunità/tutela delle minoranze** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì, scritta	43	15	14	33	19	13	15	<b>20</b>	57	44	43	87	24	79
Sì, informale	24	18	18	29	37	18	22	<b>25</b>	25	18	30	5	48	12
No	31	59	50	36	35	62	60	<b>34</b>	17	35	21	6	16	8
Non sa	1	4	10	1	2	3	1	<b>3</b>	1	0	2	1	0	0

Tabella 10.6: **Materie e casi in cui esiste una specifica strategia aziendale: gestione del personale** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì, scritta	78	57	39	28	30	36	29	<b>53</b>	41	53	55	55	21	35
Sì, informale	12	19	32	31	47	31	33	<b>37</b>	28	24	23	22	41	27
No	9	21	19	37	18	29	34	<b>2</b>	27	20	16	20	23	36
Non sa	0	1	3	2	1	1	1	<b>0</b>	2	2	4	0	2	1

Per quanto concerne la determinazione delle politiche aziendali è ben evidente, un po' per tutte le più importanti materie, e con la sola eccezione delle strategie di gestione delle relazioni industriali, un forte dialogo tra management e sezione delle risorse umane. In particolare, si rileva quanto segue (v. le Tab. 11.1-11.6)

A. *salari e benefits*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 17 per cento dei casi al management, nel 44 per cento dei casi al management in consultazione con la sezione risorse umane, nel 31 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e soltanto nel 3 per cento dei casi alla sezione risorse umane. Al riguardo si nota unicamente la circostanza che nelle imprese europee questa materia è delegata alla sezione risorse umane secondo percentuali tendenzialmente più elevate rispetto a quelle valide per le imprese emiliano-romagnole;

B. *selezione e assunzioni*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 12 per cento dei casi al management, nel 34 per cento dei casi al management in consultazione con la sezione risorse umane, nel 32 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e nel 19 per cento dei casi alla sezione risorse umane. Al riguardo si nota che nelle imprese emiliano-romagnole questa materia è delegata alla sezione risorse umane secondo percentuali significativamente più elevate rispetto a quelle valide per le imprese europee;

C. *formazione e sviluppo*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo sostanzialmente analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 12 per cento dei casi al management, nel 24 per cento dei casi al management in consultazione con la

sezione risorse umane, nel 49 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e nel 10 per cento dei casi alla sezione risorse umane;

D. *relazioni industriali*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo sostanzialmente analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 27 per cento dei casi al management, nel 15 per cento dei casi al management in consultazione con la sezione risorse umane, nel 29 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e nel 22 per cento dei casi alla sezione risorse umane;

E. *salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo sostanzialmente analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 17 per cento dei casi al management, nel 44 per cento dei casi al management in consultazione con la sezione risorse umane, nel 29 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e soltanto nel 9 per cento dei casi alla sezione risorse umane. Al riguardo si nota unicamente la circostanza che nelle imprese europee questa materia è delegata alla sezione risorse umane secondo percentuali significativamente più elevate rispetto a quelle valide per le imprese emiliano-romagnole;

F. *dimensione dell'impresa (forza lavoro)*: la responsabilità delle decisioni in materia, in modo sostanzialmente analogo a quanto avviene generalmente nel resto dell'Europa, spetta nel 39 per cento dei casi al management, nel 36 per cento dei casi al management in consultazione con la sezione risorse umane, nel 15 per cento dei casi alla sezione risorse umane in consultazione con il management, e soltanto nel 3 per cento dei casi alla sezione risorse umane.

Tabella 11.1: **Responsabilità primaria in tema di salari e benefits** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	9	6	15	30	14	7	25	<b>17</b>	6	7	10	8	39	4
management in consultazione con la sezione HRM	48	41	41	32	34	46	38	<b>44</b>	10	36	37	38	23	24
sezione HRM in consultazione con il management	32	41	32	27	38	39	30	<b>31</b>	43	41	35	49	21	51
sezione risorse umane HRM	7	10	10	7	10	7	7	<b>3</b>	31	12	16	4	8	17

Tabella 11.2: **Responsabilità primaria in tema di selezione e assunzioni** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	7	4	10	33	6	5	29	<b>12</b>	71	6	12	12	28	4
management in consultazione con la sezione HRM	67	48	39	43	32	41	49	<b>34</b>	31	55	56	58	27	37
sezione HRM in consultazione con il management	23	39	44	19	44	51	18	<b>32</b>	45	27	26	29	31	46
sezione risorse umane URM	2	8	6	4	16	3	4	<b>19</b>	16	2	5	0	7	12

Tabella 11.3: **Responsabilità primaria in tema di formazione e sviluppo** (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	13	9	8	29	6	5	25	<b>12</b>	6	12	12	23	28	4
management in consultazione con la sezione HRM	57	39	36	41	25	37	53	<b>24</b>	29	43	50	45	18	28
sezione HRM in consultazione con il management	25	38	45	24	51	52	18	<b>49</b>	55	38	31	30	37	56
sezione risorse umane URM	4	11	10	5	16	7	3	<b>10</b>	9	6	4	1	10	10

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 11.4: Responsabilità primaria in tema di relazioni industriali (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	6	13	18	23	9	4	17	27	5	6	12	7	32	3
management in consultazione con la sezione HRM	19	16	27	23	13	13	31	15	21	12	39	21	14	20
sezione HRM in consultazione con il management	25	34	31	27	32	38	33	29	50	42	33	47	22	48
sezione risorse umane URM	46	34	24	22	33	45	18	22	22	38	14	24	24	24

Tabella 11.5: Responsabilità primaria in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	22	18	30	44	6	17	16	17	13	27	12	28	31	15
management in consultazione con la sezione HRM	25	24	27	30	18	29	24	44	25	26	41	33	10	23
sezione HRM in consultazione con il management	26	26	22	15	32	28	26	29	40	30	37	25	27	38
sezione risorse umane URM	23	28	19	9	37	24	33	9	19	15	9	12	26	17

Tabella 11.6: Responsabilità primaria in tema di dimensione dell'impresa (forza-lavoro) (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
management	23	13	14	49	13	13	32	39	8	15	25	23	39	13
management in consultazione con la sezione HRM	52	38	44	35	39	35	45	36	42	43	50	45	27	53
sezione HRM in consultazione con il management	17	32	31	11	37	34	16	15	37	30	18	23	24	25
sezione risorse umane URM	6	14	10	4	8	17	5	3	12	8	5	8	3	6

Ulteriori dati sono poi stati rilevati con riferimento al monitoraggio delle prassi di assunzione, formazione, promozione per disabili, donne e extra-comunitari. Questi i dati raccolti (v. le Tab. 12.1-12.3):

A. *disabili*: nel 20 per cento dei casi, vengono monitorate le assunzioni, nel 3 per cento viene monitorata la formazione. In nessun caso vengono invece monitorate le promozioni. Come è facile notare dalle tabelle comparate, le imprese emiliano-romagnole — unitamente a quelle svizzere, danesi, svedesi e finlandesi — mostrano una sensibilità circoscritta rispetto alle tematiche del lavoro dei disabili, segnando percentuali largamente inferiori rispetto soprattutto a quelle rilevate per le imprese inglesi, turche, francesi e tedesche;

B. *donne*: soltanto nel 9 per cento dei casi vengono monitorate le assunzioni, mentre soltanto con riferimento ad un caso valido, per un valore percentuale assoluto pari al 2 cento, viene monitorata la formazione. In nessun caso vengono invece monitorate le promozioni. Al riguardo, nessun Paese analizzato mostra percentuali così basse: a) le assunzioni di donne vengono monitorate nel 60 per cento dei casi nel Regno Unito, nel 67 per cento dei casi in Svezia, nel 62 per cento dei casi nei Paesi Bassi, nel 43 per cento in Irlanda, nel 34 per cento in Svizzera, etc.; b) la formazione della forza-lavoro femminile viene monitorata nel 54 per cento dei casi in Svezia, nel 37 per cento dei casi nella ex Germania dell'Est, nel 33 per cento dei casi in Irlanda e Paesi Bassi, nel 30 per cento dei casi

in Francia, nel 29 per cento dei casi in Svizzera, nel 26 per cento dei casi nel Regno Unito, etc.; c) le promozioni delle lavoratrici vengono monitorate nel 62 per cento dei casi in Svezia, nel 42 per cento dei casi in Svizzera, nel 40 per cento dei casi in Irlanda, nel 37 per cento dei casi nel Regno Unito, etc.;

C. *extracomunitari, minoranze etniche*: nel 3 per cento dei casi, vengono monitorate le assunzioni, nel 3 per cento viene monitorata la formazione, e nel 2 per cento dei casi vengono monitorate le promozioni. Come è facile notare dalle tabelle comparate, le imprese emiliano-romagnole — unitamente a quelle finlandesi, turche e danesi — mostrano una sensibilità decisamente limitata rispetto alle tematiche del lavoro degli extra-comunitari ovvero degli stranieri (nel caso di Paesi non membri della Unione Europea), segnando percentuali largamente inferiori rispetto soprattutto a quelle rilevate per le imprese inglesi, olandesi, svizzere, svedesi e tedesche. Dato questo ancora più negativo se si considera che Finlandia, Turchia e Danimarca sono Paesi tradizionalmente a bassa immigrazione, mentre Paesi che al pari dell'Italia devono affrontare l'emergenza immigrazione, come Francia, Regno Unito, Olanda e Germania, sembrano disporre di maggiori strumenti per controllare e dirigere il fenomeno.

Tabella 12.1: **Percentuale di organizzazioni che svolgono un'opera di monitoraggio in relazione alle assunzioni, alla formazione e/o alla promozione dei disabili**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
assunzioni	12	44	47	4	23	38	12	20	37	13	37	11	66	67
formazione	4	13	19	1	7	13	14	3	22	11	28	11	11	20
promozioni	3	9	10	0.5	4	8	4	0	14	8	10	5	6	23
non sa	31	33	27	55	20	20	3	14	24	47	17	24	2	10

Tabella 12.2: **Percentuale di organizzazioni che svolgono un'opera di monitoraggio in relazione alle assunzioni, alla formazione e/o alla promozione delle donne**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
assunzioni	34	36	33	20	18	28	13	9	43	32	62	66	29	60
formazione	29	26	37	12	11	30	7	2	33	19	33	54	11	26
promozioni	42	25	22	20	10	28	8	0	40	24	42	62	8	37
non sa	14	35	29	41	20	18	2	15	17	37	11	9	6	9

Tabella 12.3: **Percentuale di organizzazioni che svolgono un'opera di monitoraggio in relazione alle assunzioni, alla formazione e/o alla promozione degli extra-comunitari**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
assunzioni	20	17	6	4	7	6	2	3	7	11	55	13	5	62
formazione	11	10	2	1	2	4	1	3	4	7	25	9	5	22
promozioni	6	6	1	1	2	3	0	2	4	6	16	6	3	30
non sa	24	47	47	55	23	29	3	17	27	49	17	20	10	10

*Lavoro atipico*: con riferimento poi alla tematica del lavoro atipico e delle strategie di gestione flessibile della forza lavoro si rileva nel corso degli ultimi anni un utilizzo maggiore del contratto di lavoro a tempo determinato e anche del lavoro a tempo parziale, sebbene nel primo caso secondo percentuali tendenzialmente superiori e nel secondo caso secondo percentuali tendenzialmente inferiori rispetto a quelle che si registrano negli altri Paesi. Al di là di questi strumenti di lavoro atipico, e al largo ricorso al lavoro a turni e allo straordinario, si registra comunque che è ancora piuttosto circoscritta la tipologia di prassi di lavoro flessibile e temporaneo rispetto a quelle presenti ed utilizzate negli altri contesti nazionali (v. le Tab. 13.1-13.12).

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 13.1: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro durante il weekend? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	21	23	17	22	18	18	20	<b>20</b>	19	14	18	25	9	27
stabile	51	48	56	52	14	34	42	<b>22</b>	40	63	48	50	43	51
in diminuzione	4	9	9	5	4	3	14	<b>3</b>	4	8	4	3	20	7
non utilizzato	18	18	13	18	50	36	19	<b>44</b>	25	8	24	20	12	11

Tabella 13.2: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro a turni? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	23	25	21	16	25	25	18	<b>34</b>	22	13	13	31	10	25
stabile	42	49	45	46	44	49	54	<b>39</b>	48	53	42	34	54	52
in diminuzione	9	4	7	4	4	3	8	<b>7</b>	2	3	6	4	12	5
non utilizzato	20	20	20	29	16	14	16	<b>15</b>	18	21	31	28	11	13

Tabella 13.3: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro straordinario? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	47	29	32	28	7	21	24	<b>25</b>	19	24	27	54	19	24
stabile	32	40	38	50	26	34	35	<b>36</b>	45	47	41	37	28	41
in diminuzione	16	28	24	18	36	32	37	<b>32</b>	25	24	23	8	36	28
non utilizzato	2	1	2	2	20	6	2	<b>2</b>	4	1	3	2	6	3

Tabella 13.4: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di schemi di orario di lavoro modulati su base annuale? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	12	18	9	2	10	12	16	<b>7</b>	7	6	19	3	2	15
stabile	19	11	4	16	15	10	49	<b>12</b>	9	22	17	38	39	13
in diminuzione	2	1	0	0,5	2	0	16	<b>0</b>	2	14	3	1	1	1
non utilizzato	56	65	79	73	57	63	15	<b>64</b>	66	46	51	54	25	65

Tabella 13.5: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro part-time? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	59	53	27	16	22	58	45	<b>39</b>	45	20	69	12	6	50
stabile	31	38	46	59	27	29	27	<b>27</b>	23	57	24	59	15	37
in diminuzione	5	5	10	13	4	1	3	<b>7</b>	5	13	1	25	1	4
non utilizzato	1	2	12	7	34	7	22	<b>19</b>	19	3	1	1	45	5

Tabella 13.6: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del job sharing? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	23	19	7	6	3	7	21	<b>7</b>	32	5	23	5	10	32
stabile	28	26	7	18	5	8	22	<b>7</b>	14	41	24	33	18	21
in diminuzione	3	1	0	1	2	0	0	<b>2</b>	0	5	3	5	0	1
non utilizzato	37	48	78	69	71	69	50	<b>63</b>	42	37	40	51	41	41

**Tabella 13.7: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di schemi di orario di lavoro flessibile? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	53	55	30	16	14	19	62	32	25	23	43	35	8	30
stabile	35	27	29	53	28	46	24	22	27	59	38	52	13	31
in diminuzione	0	1	2	1	2	1	0	0	1	1	0	1	2	1
non utilizzato	6	14	32	25	42	24	12	36	31	10	14	10	48	32

**Tabella 13.8: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro temporaneo/occasionale? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	39	25	14	34	43	28	36	12	51	17	65	54	9	60
stabile	34	32	14	44	34	37	26	19	29	32	20	29	8	28
in diminuzione	16	10	4	10	8	13	12	3	4	39	5	8	3	5
non utilizzato	4	29	60	8	5	11	21	53	8	6	5	6	46	3

**Tabella 13.9: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro a tempo determinato? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	53	59	48	25	36	40	56	58	48	19	70	50	11	48
stabile	36	32	32	26	38	34	24	17	26	31	22	32	32	24
in diminuzione	3	6	11	2	7	13	15	9	1	38	3	3	6	2
non utilizzato	5	3	7	41	8	7	3	15	12	5	3	12	19	21

**Tabella 13.10: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del lavoro a domicilio? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	2	5	1	4	1	2	9	0	6	5	9	11	3	12
stabile	14	10	1	15	1	6	17	0	5	20	12	15	3	12
in diminuzione	8	6	0	0,5	0	1	1	0	0	3	1	1	2	1
non utilizzato	65	72	90	73	79	77	67	83	71	63	69	70	57	69

**Tabella 13.11: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione del telelavoro? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	4	4	0	1	2	4	4	0	7	6	12	38	2	5
stabile	5	6	2	8	1	3	8	0	2	8	5	13	3	5
in diminuzione	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
non utilizzato	80	83	89	82	78	79	80	83	75	75	75	45	59	80

**Tabella 13.12: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione dell'appalto/subappalto? (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
in crescita	47	49	33	22	41	33	33	27	42	13	52	28	27	44
stabile	14	18	17	37	17	36	32	20	21	39	21	50	17	27
in diminuzione	3	1	2	3	3	7	5	5	4	14	6	12	4	2
non utilizzato	29	29	42	31	28	15	25	34	24	25	17	7	24	22

*Formazione professionale:* per le 59 imprese emiliano-romagnole oggetto della seconda parte della nostra indagine si rileva che in tema di retribuzioni annuali spese per la formazione professionale non vi sono sostanziali differenze rispetto all'intero collettivo regionale delle 108 imprese indagato nella prima parte della ricerca. Più precisamente: a) nel



**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

24 per cento dei casi viene spesa una percentuale della retribuzione compresa tra lo 0.01 e lo 0.50% delle retribuzioni annuali, nel 36 per cento dei casi una somma compresa tra lo 0.51 e l'1.00%, nel 17 per cento dei casi una somma compresa tra l'1.01 ed il 2.00%, nel 14 per cento dei casi una somma compresa tra il 2.01 ed il 4.00% e soltanto nel 10 per cento dei casi una somma superiore al 4.00%. Come è facile notare in comparazione con i dati registrati per gli altri Paesi le imprese emiliano-romagnole (al pari delle imprese spagnole) sono quelle che spendono meno in formazione: infatti soltanto il 10 per cento spende più del 4 per cento delle retribuzioni annuali per la formazione (in Spagna soltanto l'8 per cento), contro il 45 per cento della Francia, il 32 per cento della Svezia, il 27 per cento della Turchia, il 24 per cento dei Paesi Bassi, il 23 per cento dell'Irlanda, il 21 per cento della Svizzera, il 19 per cento della Germania, il 16 per cento della Norvegia e del Regno Unito, il 15 per cento della Danimarca e il 14 per cento della Finlandia (v. la Tab. 14).

Con riferimento invece alla proporzione della forza lavoro che è stata coinvolta in programmi interni o esterni di formazione professionale si registrano notevoli differenze tra quanto osservato nella prima parte della ricerca per il collettivo complessivo delle 108 organizzazioni e quello delle 59 organizzazioni oggetto di questa seconda parte della nostra indagine. In particolare mentre per il collettivo complessivo delle 108 imprese nel 40.7 per cento dei casi meno del 10% della forza lavoro è stata coinvolta nel corso dell'ultimo anno in programmi di formazione, questo dato scende al 25 per cento per le 59 imprese con più di duecento addetti. Al di sopra della soglia del 10%, le cifre sono più o meno analoghe per i due distinti campioni regionali. Infatti con riferimento al collettivo ristretto di 59 imprese nel 29 per cento dei casi ha beneficiato di corsi di formazione una percentuale della forza lavoro che oscilla tra il 10 ed il 24%, nel 15 per cento dei casi una percentuale che oscilla tra il 25 ed il 50%, e nel 19 una percentuale superiore al 50%. Anche in questo caso si tratta comunque di dati inferiori rispetto a quelli registrati per gli altri Paesi europei, dove il ricorso a programmi formativi (interni ed esterni) coinvolge percentuali largamente superiori della forza lavoro occupata (v. la Tab. 15).

**Tabella 14: Qual'è la percentuale delle retribuzioni annuali spesa generalmente per la formazione professionale?**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
da 0.01 a 0.50%	13	11	25	11	11	0	7	<b>24</b>	7	17	4	2	16	5
da 0.51 a 1.00%	17	24	25	26	30	1	31	<b>36</b>	18	31	23	12	20	19
da 1.01 a 2.00%	29	22	15	30	34	11	28	<b>17</b>	29	22	30	29	22	26
da 2.01 a 4.00%	21	24	17	18	17	43	21	<b>14</b>	24	15	19	25	16	35
più di 4%	21	19	19	15	8	45	14	<b>10</b>	23	16	24	32	27	16
non sa	28	23	24	38	12	1	17	<b>12</b>	19	29	22	43	28	31

**Tabella 15: Qual'è la percentuale dei lavoratori che nell'ultimo anno sono stati coinvolti in programmi di formazione professionale interni o esterni?**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
meno del 10%	4	15	13	6	9	2	3	<b>25</b>	5	5	8	3	24	4
tra il 10 e il 24%	25	29	32	22	24	18	25	<b>29</b>	28	19	22	18	18	21
tra il 25 e il 50%	29	24	22	23	33	39	21	<b>15</b>	18	17	32	16	18	21
più del 50%	17	11	18	16	27	34	33	<b>19</b>	32	18	16	36	19	25
non sa	20	15	10	31	2	4	14	<b>3</b>	13	37	17	23	11	26

Sempre con riguardo alla formazione professionale viene fatto regolarmente ricorso: a) nel 15 per cento dei casi a piani di carriera formalizzati; b) nel 15 per cento dei casi a centri di valutazione dei bisogni formativi; c) nel 24 per cento dei casi a piani di successione/ricambio del personale; d) nel 15 per cento dei casi alla rotazione programmata delle mansioni; e) nel 14 per cento casi a programmi per avanzamento di dirigenti; f) infine, nel 7 per cento dei casi a programmi che prevedono per la dirigenza esperienze internazionali. Rispetto alle imprese operanti negli altri contesti nazionali viene fatto uno scarso utilizzo dei piani formali di carriera, della rotazione programmata della mansioni e dei programmi di avanzamento per i dirigenti, mentre il ricorso a piani di successione del personale avviene in media con quanto accade nel resto dell'Europa (v. la Tab. 16).

**Tabella 16: La vostra organizzazione analizza sistematicamente le necessità di formazione professionale dei lavoratori? (percentuale)**

Gestione delle risorse umane in  
Emilia-Romagna  
nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
piani formali di carriera	29	16	25	17	82	10	11	<b>15</b>	28	13	28	16	24	23
centri di valutazione dei bisogni formativi	19	21	7	3	8	13	17	<b>15</b>	7	4	30	7	8	23
piani di successione del personale	51	58	47	11	26	21	21	<b>24</b>	47	25	22	23	42	35
rotazione programmata delle mansioni	31	17	12	22	24	11	34	<b>15</b>	37	22	26	20	32	19
programmi per i dirigenti	41	30	16	26	43	33	7	<b>14</b>	20	62	26	50	41	21
esperienze internazionali per la dirigenza	26	11	4	8	25	12	11	<b>7</b>	26	12	17	16	23	15

Inoltre, nel corso degli ultimi tre anni si sono verificati i seguenti cambiamenti nell'utilizzazione delle principali strategie formative: a) nel 29 per cento dei casi, e in media con quanto si registra nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso a staff interni di formazione, anche se nel 14 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; b) soltanto nel 22 per cento dei casi è aumentato il ricorso al coinvolgimento della dirigenza nei programmi interni di formazione, mentre questo strumento è maggiormente utilizzato nel resto dell'Europa; c) nel 41 per cento dei casi, e in media con quanto si registra nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso a esperti esterni di formazione, mentre in un non insignificante 9 per cento dei casi tale strumento — diffusissimo nelle imprese europee — non è per nulla utilizzato; d) nel 49 per cento dei casi, e in linea con quanto si registra nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso alla formazione sul luogo di lavoro; e) nel 49 per cento dei casi è aumentato, ma in misura leggermente inferiore rispetto al resto dell'Europa, il ricorso a seminari e corsi interni di formazione; f) nel 36 per cento dei casi, e in media con quanto avviene nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso a seminari e corsi esterni di formazione; g) soltanto nel 9 per cento dei casi, e in misura significativamente inferiore rispetto a quanto avviene nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso al tutoraggio mediante un rapporto di subordinazione gerarchica, anche se si tratta di uno strumento che nel 31 per cento dei casi non è utilizzato; h) soltanto nel 22 per cento dei casi, e in misura significativamente inferiore rispetto a quello che avviene nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso a pacchetti informatici per la formazione, mentre ancora nel 29 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; i) nel 15 per cento dei casi è aumentato il ricorso a programmi di apprendimento personalizzati, anche se nel 22 per cento dei casi tale strumento non è utilizzato; l) nel 31 per cento dei casi, e secondo una linea di tendenza grosso modo analoga a quella registrata nel resto dell'Europa, è aumentato il ricorso ad affiancamento a personale esperto mediante rapporti senza vincolo di subordinazione gerarchica (v. le Tab. 17.1-17.10).

**Tabella 17.1: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Staff interno di formazione (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	44	36	22	50	50	55	25	<b>29</b>	52	50	25	48	38	49
stabile	44	46	47	37	34	31	50	<b>29</b>	34	31	32	36	31	32
diminuita	3	7	7	4	4	6	10	<b>2</b>	5	5	16	10	5	11
non utilizzata	5	4	8	4	4	5	11	<b>14</b>	1	6	21	6	11	5

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 17.2: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Coinvolgimento della dirigenza (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	47	25	9	27	19	40	23	<b>22</b>	42	37	34	25	37	44
stabile	48	58	55	55	38	45	62	<b>36</b>	42	51	42	63	36	45
diminuita	2	2	2	2	4	4	5	<b>5</b>	1	3	3	2	8	3
non utilizzata	3	6	12	9	22	6	2	<b>9</b>	4	2	15	8	4	5

Tabella 17.3: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Esperti esterni in formazione (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	40	39	31	34	47	24	34	<b>41</b>	60	33	46	38	47	49
stabile	38	39	42	45	32	53	42	<b>22</b>	31	44	42	45	24	32
diminuita	15	13	11	13	8	20	19	<b>10</b>	4	16	3	16	7	15
non utilizzata	5	2	3	3	5	1	1	<b>9</b>	0	1	3	1	8	1

Tabella 17.4: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Formazione sul luogo di lavoro

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	54	40	22	42	44	32	61	<b>49</b>	48	35	38	69	46	48
stabile	41	41	43	42	38	52	34	<b>25</b>	46	54	44	29	31	48
diminuita	1	1	1	0	2	7	1	<b>3</b>	1	2	2	0	5	1
non utilizzata	1	7	13	7	4	4	0	<b>7</b>	0	2	8	0	1	0.5

Tabella 17.5: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Seminari/corsi di formazione interni

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	52	58	35	59	52	41	37	<b>49</b>	60	58	32	51	57	57
stabile	42	28	35	33	34	42	47	<b>19</b>	30	34	53	42	20	34
diminuita	4	6	6	4	4	6	12	<b>5</b>	1	4	9	4	7	5
non utilizzata	2	2	10	2	3	6	4	<b>7</b>	2	1	3	0	4	1

Tabella 17.6: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Seminari/corsi di formazione esterni

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	36	35	25	24	38	16	//	<b>36</b>	45	17	//	19	53	30
stabile	53	43	47	54	40	49	//	<b>31</b>	39	50	//	53	25	48
diminuita	11	16	12	17	11	22	//	<b>12</b>	5	26	//	24	5	17
non utilizzata	0	2	6	1	3	6	//	<b>5</b>	1	1	//	1	2	2

(// = dato non rilevato).

Tabella 17.7: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Tutoraggio (Rapporto di subordinazione)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	37	25	7	25	17	13	21	<b>9</b>	28	27	41	32	21	35
stabile	26	28	22	44	18	12	30	<b>20</b>	36	51	46	59	24	38
diminuita	1	2	2	1	2	0	3	<b>3</b>	1	1	1	1	0	2
non utilizzata	29	28	36	20	43	62	33	<b>31</b>	19	11	6	4	19	19

**Tabella 17.8: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Pacchetti informatici**

Gestione delle risorse umane in  
Emilia-Romagna  
nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	38	29	24	48	22	15	35	22	46	//	23	42	63	45
stabile	19	22	26	25	14	16	28	19	25	//	28	36	12	28
diminuita	4	1	0	1	2	2	1	3	1	//	1	1	0	2
non utilizzata	34	32	27	20	44	56	28	29	14	//	39	18	9	21

(// = dato non rilevato).

**Tabella 17.9: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Programmi di apprendimento ad personam**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	//	17	7	2	14	26	14	15	30	6	7	23	11	37
stabile	//	33	38	12	16	19	44	25	19	33	43	43	16	31
diminuita	//	6	9	1	3	4	7	2	4	6	8	5	1	2
non utilizzata	//	27	21	76	46	41	25	22	27	39	34	25	37	24

(// = dato non rilevato).

**Tabella 17.10: Nel corso degli ultimi tre anni si è verificato un qualche cambiamento nell'utilizzazione di qualcuno dei seguenti strumenti di formazione? Affiancamento a personale esperto (relazione non di subordinazione)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentata	10	12	8	28	8	7	4	31	19	5	10	31	26	34
stabile	16	27	28	56	21	8	13	37	19	15	22	38	25	27
diminuita	2	2	2	1	3	2	0	7	0	1	2	1	3	2
non utilizzata	57	40	33	6	49	72	62	3	45	63	57	26	15	33

Politiche retributive: come già rilevato per l'intero collettivo regionale nella prima parte della ricerca, anche nelle 59 imprese emiliano-romagnole di dimensioni medio-grandi i trattamenti retributivi sono sostanzialmente concordati a due livelli: il livello nazionale di categoria ed il livello aziendale. Minore rilievo ha invece la contrattazione individuale, anche se, come detto, maggiori spazi in questo senso vengono aperti da un lento, ma costante processo di individualizzazione e personalizzazione del rapporto di lavoro; anzi, politiche di gestione delle risorse umane non incentrate unicamente su modelli auto-incentivanti puntano proprio su una maggiore personalizzazione del singolo rapporto di lavoro al fine di ottenere in via contrattuale livelli di rendimento superiori a quelli garantiti dalle "normali" regole contrattuali individuali e collettive. Tuttavia, secondo una linea di tendenza diffusa su tutto il territorio nazionale, e del resto in piena armonia con le indicazioni provenienti dall'Accordo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993, si assiste ad una forte centralizzazione delle politiche retributive che non ha eguali nel resto dell'Europa, assecondando nella maggioranza dei casi le indicazioni provenienti dalla contrattazione nazionale di settore o di categoria. Nelle imprese operanti in contesti istituzionali e di relazioni industriali profondamente differenti sembra invece più diffuso ed incisivo il ricorso alla contrattazione individuale o alla contrattazione di gruppo, mentre non così largamente utilizzati sono gli strumenti della contrattazione nazionale di categoria e/o aziendale. Valutando le risposte ottenute per le imprese emiliano-romagnole alla luce delle indicazioni comparativistiche sembra anche piuttosto evidente una certa sovrapposizione delle fonti di determinazione della retribuzione ai diversi livelli di contrattazione (nazionale, aziendale, individuale); sovrapposizione di fonti che non ha eguali nel resto d'Europa, anche se è poi vero che dai dati raccolti non è desumibile se si tratti di una sovrapposizione disarticolata (e

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

ripetitiva) o non piuttosto — come sembrerebbe plausibile in riferimento alla applicazione degli assetti contrattuali indicati nell'Accordo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro — di una vera e propria articolazione negoziale (v. le Tab. 18.1-18.4).

Tabella 18.1: **Livelli in cui è determinata la retribuzione base dei dirigenti (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
contrattazione collettiva nazionale	3	//	//	37	9	27	19	<b>75</b>	37	35	48	48	5	25
contrattazione collettiva territoriale	1	//	//	6	2	3	6	<b>5</b>	0	9	4	6	2	1
contrattazione collettiva di gruppo	34	//	//	33	24	58	47	<b>0</b>	33	37	31	42	18	46
contrattazione collettiva aziendale	4	//	//	7	4	9	11	<b>27</b>	12	16	6	18	34	15
contrattazione individuale	60	//	//	46	74	25	48	<b>53</b>	40	41	36	67	34	36

(// = dati non rilevati).

Tabella 18.2: **Livelli in cui è determinata la retribuzione base dei quadri (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
contrattazione collettiva nazionale	13	//	//	44	26	23	26	<b>78</b>	42	58	60	49	4	30
contrattazione collettiva territoriale	4	//	//	7	6	6	16	<b>12</b>	1	12	4	6	3	2
contrattazione collettiva di gruppo	26	//	//	23	34	50	49	<b>3</b>	25	32	30	33	24	42
contrattazione collettiva aziendale	9	//	//	14	14	22	26	<b>63</b>	19	17	8	22	38	19
contrattazione individuale	52	//	//	32	44	19	37	<b>48</b>	30	24	20	52	23	23

. (// = dati non rilevati).

Tabella 18.3: **Livelli in cui è determinata la retribuzione base degli impiegati (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
contrattazione collettiva nazionale	12	//	//	50	42	24	36	<b>86</b>	56	68	72	63	6	30
contrattazione collettiva territoriale	2	//	//	8	15	5	61	<b>17</b>	4	16	6	8	2	3
contrattazione collettiva di gruppo	25	//	//	22	30	49	25	<b>3</b>	22	27	22	36	21	40
contrattazione collettiva aziendale	8	//	//	13	15	23	24	<b>68</b>	16	15	7	23	41	26
contrattazione individuale	50	//	//	28	16	16	19	<b>29</b>	17	18	10	55	15	15

(// = dati non rilevati).

Tabella 18.4: Livelli in cui è determinata la retribuzione base degli operai (percentuale)

Gestione delle risorse umane in  
Emilia-Romagna  
nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
contrattazione collettiva nazionale	18	//	//	60	44	18	34	<b>90</b>	60	77	76	61	40	35
contrattazione collettiva territoriale	6	//	//	17	18	5	63	<b>19</b>	8	16	7	8	7	6
contrattazione collettiva di gruppo	23	//	//	14	22	40	20	<b>3</b>	12	25	20	31	15	31
contrattazione collettiva aziendale	5	//	//	9	13	22	22	<b>66</b>	13	14	8	20	31	27
contrattazione individuale	40	//	//	10	7	11	15	<b>12</b>	3	8	9	31	5	7

(// = dati non rilevati).

I dati raccolti mostrano poi un elevato tasso di sindacalizzazione dei lavoratori occupati nelle imprese emiliano-romagnole; tasso a dir poco elevatissimo con riferimento alle risultanze dell'indagine comparata. In effetti soltanto Paesi come la Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Turchia registrano percentuali più elevate rispetto a quelle delle 59 imprese oggetto della nostra indagine. Decisamente più bassi, invece, sono i dati che si rilevano per Svizzera, Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito. Peraltro, in ben il 93 per cento delle 59 imprese emiliano-romagnole esistono una o più organizzazioni sindacali attive nel processo di contrattazione collettiva aziendale/decentrata. Soltanto la Norvegia registra percentuali superiori (98 per cento dei casi), mentre per gli altri Paesi si va dal 91 per cento della Danimarca al 43 per cento della Svizzera, passando per l'85 per cento dell'ex Germania dell'Ovest, l'84 per cento della Spagna, l'83 per cento dell'Irlanda, il 72 per cento dell'ex Germania dell'Est, il 67 per cento del Regno Unito, il 62 per cento della Turchia e il 48 per cento dei Paesi Bassi. Nel corso degli ultimi tre anni il peso del sindacato è aumentato nel 20 per cento dei casi, è rimasto stabile nel 68 per cento dei casi ed è diminuito soltanto nel 12 per cento dei casi. Dati questi ultimi in linea di tendenza con quanto registrato in Francia, Spagna, Danimarca e Norvegia, mentre Regno Unito, Turchia, Svezia, Irlanda e Svizzera registrano una situazione di stabilità tendente comunque al declino del peso del sindacato (v. le Tab. 19.1-19.3).

Tabella 19.1: Approssimativamente quale percentuale del numero totale dei lavoratori nella vostra organizzazione è affiliata ad un sindacato?

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
lo 0%	12	1	1	0	4	8	0	<b>2</b>	14	3	1	9	33	18
tra l'1 e il 25%	44	38	10	2	56	70	2	<b>12</b>	4	4	44	2	2	21
tra il 26 e il 50%	15	17	17	7	15	8	4	<b>34</b>	9	6	20	4	10	19
tra il 51 e il 75%	10	16	19	19	6	5	15	<b>15</b>	24	15	9	9	15	23
tra il 75 e il 100%	5	8	4	67	2	2	76	<b>36</b>	48	72	4	84	37	14
non sa	13	18	47	6	14	5	2	<b>0</b>	1	0	20	1	2	4

Tabella 19.2: Esistono una o più organizzazioni sindacali attive nel processo di contrattazione collettiva aziendale/decentrata? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
Sì	43	85	72	91	84	//	//	<b>93</b>	83	98	48	//	62	67
no	33	15	25	7	13	//	//	<b>7</b>	14	1	51	//	28	31

(// = dati non rilevati).

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

Tabella 19.3: Nel corso degli ultimi tre anni sono cambiati il ruolo e il peso del sindacato nella vostra organizzazione? (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentati	7	13	12	15	23	21	13	<b>20</b>	6	27	11	8	5	4
stabili	78	68	70	63	57	67	71	<b>68</b>	65	67	4	73	47	55
diminuiti	10	18	15	20	18	11	15	<b>12</b>	25	5	41	17	26	35

Si è cercato, infine, di analizzare come siano mutate le tecniche di comunicazione in azienda nel corso degli ultimi anni, alla luce delle modificazioni del mercato, del processo produttivo e della strumentazione di tutela del lavoro. Al riguardo, si segnala una situazione di tendenziale stabilità della comunicazione mediante la mediazione sindacale, a differenza di altri Paesi come la Norvegia, la Finlandia, la Danimarca ed i Paesi Bassi in cui il coinvolgimento del sindacato sembra maggiore, mentre è aumentata, ma non in modo così significativo come nel resto d'Europa, la comunicazione diretta tanto verbale che scritta tra management e singoli lavoratori. È aumentato invece in modo rilevante rispetto al resto dell'Europa il ricorso a Gruppi di lavoro, mentre rimane stabile, se non inferiore rispetto alle altre imprese europee il ricorso a sistemi elettronici e all'informatica (v. le Tab. 20.1-20.6).

Tabella 20.1: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Mediante rappresentanze collettive dei lavoratori (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	24	22	19	36	22	20	39	<b>19</b>	13	43	27	18	23	12
stabile	44	66	73	53	56	61	54	<b>58</b>	57	50	58	67	37	45
diminuito	4	2	2	2	5	8	4	<b>5</b>	7	2	1	9	2	16
non utilizzato	17	8	4	6	8	7	1	<b>0</b>	9	2	8	4	8	17

Tabella 20.2: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Verbalmente tra management e singoli lavoratori (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	53	59	36	51	40	45	57	<b>32</b>	57	38	51	63	43	63
stabile	43	40	61	44	44	44	37	<b>39</b>	37	54	39	34	31	32
diminuito	1	1	1	1	3	1	3	<b>5</b>	1	3	3	2	3	1
non utilizzato	1	1	0	0	5	3	1	<b>0</b>	0	0	3	1	2	1

Tabella 20.3: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Per iscritto tra l'immediato superiore e i singoli lavoratori (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	60	34	26	48	49	55	48	<b>36</b>	51	30	64	44	34	62
stabile	37	60	67	46	40	37	49	<b>37</b>	40	58	34	52	41	34
diminuito	2	4	1	3	3	2	1	<b>3</b>	1	5	1	2	1	1
non utilizzato	0	1	3	1	4	5	0	<b>0</b>	1	1	1	1	2	0

Tabella 20.4: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Mediante videoregistrazione (percentuale)

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	14	9	4	8	27	11	10	<b>3</b>	19	5	16	12	12	18
stabile	14	14	11	22	20	17	15	<b>25</b>	17	20	12	17	9	20
diminuito	55	0	0	2	0	3	2	<b>0</b>	1	3	1	3	0	3
non utilizzato	0	66	70	58	35	52	58	<b>9</b>	34	57	56	58	24	43

**Tabella 20.5: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Mediante riunioni di gruppo (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	55	48	19	51	45	41	49	<b>51</b>	55	42	37	40	45	55
stabile	36	31	47	43	27	42	44	<b>27</b>	21	44	43	52	24	28
diminuito	2	2	4	1	0	5	4	<b>0</b>	1	1	1	0	0	2
non utilizzato	0	13	19	3	12	7	2	<b>2</b>	12	3	9	3	6	10

Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi

**Tabella 20.6: Si è verificato nel corso degli ultimi tre anni un cambiamento nelle tecniche di comunicazione aziendale con riguardo alle principali materie? Mediante sistemi elettronici/computers/posta elettronica (percentuale)**

Paese	CH	D(o)	D(e)	DK	E	F	FIN	I	IRL	N	NL	S	T	UK
aumentato	46	28	12	46	33	23	54	<b>19</b>	32	45	23	48	24	39
stabile	11	11	7	20	16	11	13	<b>24</b>	17	20	10	16	5	10
diminuito	1	1	0	27	0	1	0	<b>0</b>	0	0	1	0,5	0	36
non utilizzato	30	50	62	8	31	50	24	<b>2</b>	28	24	52	27	20	15

## 11. Conclusioni.

Non è certo agevole trarre conclusioni da un insieme di dati così complesso e variegato; e, d'altro canto, le considerazioni sin qui sviluppate sono sicuramente meritevoli di ulteriori e ben più specifici approfondimenti e verifiche, allargando possibilmente il campo di rilevazione all'intero territorio nazionale.

Da quanto sin qui rilevato si possono comunque evidenziare perlomeno queste cinque considerazioni.

A) In primo luogo, anche per le imprese emiliano-romagnole è sempre più evidente l'importanza delle strategie di gestione delle risorse umane, anche se, in realtà, il ricorso a schemi, prassi e procedure pianificate, razionali, sistematiche e coerenti di gestione del personale nel nostro Paese è percentualmente molto inferiore rispetto alla media dei principali competitori europei.

B) Lo sviluppo e la diffusione di queste politiche di gestione delle risorse umane comporta in ogni caso lo sforzo di ripensare profondamente la stessa idea di contratto di lavoro subordinato. I rilevanti mutamenti intervenuti nei processi produttivi, nelle modalità di organizzazione del lavoro e nelle strategie impreditoriali accompagnano o comunque agevolano il passaggio da una subordinazione gerarchica ad una subordinazione funzionale, dando origine a contratti di lavoro maggiormente basati sui valori della collaborazione e della democratizzazione. Il lavoratore chiede sempre più spesso di avere voce nella determinazione e nel controllo della sua prestazione lavorativa e frequentemente si sente non semplicemente legato a una particolare mansione ma sente di agire per l'intera impresa. In proposito, più che soffermarsi sulle molteplici quanto fuorvianti suggestioni di matrice istituzionale e comunitaria sottese a tali strategie organizzative e gestionali (cfr. Gaeta L., 1994), si può ipotizzare che, in un prossimo futuro, la normativa del diritto del lavoro si concentrerà comunque più sui problemi generali dell'occupazione e della formazione che sulle garanzie del rapporto individuale di lavoro subordinato. Più precisamente: il bisogno di protezione sociale si sposterà dalla regolamentazione dei singoli aspetti all'interno del rapporto di lavoro (cioè le procedure di assunzione e recesso) verso la promozione e lo sviluppo della risorsa lavoro (formazione continua, partecipazione, collaborazione).

C) La conseguenza è che se il diritto del lavoro è stato tradizionalmente configurato come un diritto di "tutela statica" del rapporto individuale di lavoro, principalmente diretto a proteggere valori come la stabilità e la continuità dell'occupazione, oggi sta emergendo un nuovo diritto delle risorse umane, dando impulso alle opportunità di impiego, soprattutto attraverso una formazione professionale continua. Tuttavia, come è facile notare nel confronto con i dati registrati per gli altri Paesi, le imprese emiliano-romagnole (al pari delle imprese spagnole) sono quelle che spendono meno in formazione. Del pari, anche il ricorso a programmi formativi interni ed esterni coinvolge percentuali della forza lavoro complessivamente occupata significativamente inferiori rispetto a quelle registrate negli altri Paesi europei.



**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

D) Significativo, al riguardo, è l'accostamento tra le politiche formative e le tipologie contrattuali attraverso cui si utilizza la forza lavoro. I dati raccolti confermano come le recenti manifestazioni dell'autonomia negoziale e dell'iniziativa economica privata si articolano sempre più frequentemente attorno a modelli di utilizzazione del lavoro difficilmente riconducibili ad uno schema formale unitario (la "subordinazione") e in ogni caso sintomatici di un rinnovato ma persistente dualismo tra "mercati interni" e "mercati esterni" e tra "mercati primari" e "mercati secondari" (cfr. Accornero A., 1993; Peck J., 1989, e già Doeringer P., Piore M., 1971), assecondando in particolare una vigorosa tendenza — un imperativo, a detta degli imprenditori — verso la frammentazione del mondo della produzione, la de-strutturazione dell'apparato produttivo di stampo fordista-tayloristico e la diversificazione delle modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. La flessibilità nell'utilizzazione della forza lavoro non deve comunque essere confusa con la precarietà e non può essere raggiunta semplicemente allargando l'area della forza lavoro atipica o secondaria: il proseguimento dell'attuale orientamento potrebbe anzi portare a effetti collaterali controproducenti. In effetti, se il ricorso a forme di lavoro temporaneo e flessibile può rappresentare nel breve periodo un efficace strumento per sostenere i notevoli costi collegati alla internazionalizzazione dei mercati e alla crescente competitività, è evidente che nel lungo periodo un suo eccessivo utilizzo può comportare un sotto-investimento in capitale umano e soprattutto in formazione professionale, traducendosi in sostanza in perdita di competitività, qualità ed efficienza dell'intero assetto produttivo. In altri termini, il ricorso a forme di lavoro standard e tipiche (lavoro subordinato a tempo indeterminato) rende senz'altro più rigide le modalità di utilizzo (e soprattutto di scioglimento) dei rapporti di lavoro, ma può sicuramente incentivare le imprese ad investire massicciamente nella formazione professionale dei lavoratori occupati e quindi — nel lungo periodo — può contribuire ad una maggiore produttività dei lavoratori. Un sistema economico moderno ed efficiente richiede infatti una forza lavoro altamente specializzata e preparata (come ha dimostrato in Italia anche l'esperienza dei contratti di formazione e lavoro) e i datori di lavoro non investiranno tempo e denaro per preparare lavoratori assunti su basi precarie (emblematico, al riguardo, è il modello di relazioni industriali giapponese, rigidamente diviso attorno all'asse forza lavoro regolare-forza lavoro temporanea).

E) In questa direzione deve essere visto positivamente il dato relativo alla massiccia presenza sindacale nelle aziende analizzate. In effetti, e diversamente da quanto si può registrare nella maggioranza degli altri Paesi europei, la crescita delle strategie di gestione delle risorse umane nel nostro Paese non nasce in funzione di una determinazione unilaterale del management o quale strumento di contrapposizione radicale alla presenza sindacale. Il nuovo diritto delle risorse umane si sviluppa anzi secondo linee direttrici sostanzialmente compatibili con un contemporaneo approccio collettivo, che individua nella contrattazione collettiva il sistema privilegiato per l'introduzione di accordi flessibili e innovativi. Dai dati ottenuti si può ragionevolmente ritenere che, indubbiamente, la personalizzazione dei contratti di lavoro molto probabilmente crescerà in un prossimo futuro, ma questo non sembra necessariamente implicare nessun allontanamento dal processo di contrattazione collettiva — seppure si tratterà sempre più di una contrattazione tendenzialmente più partecipativa che conflittuale — nella formazione delle condizioni contrattuali. Sembra insomma irrealistico pensare che i contratti di lavoro individuali si possano sviluppare nel futuro in seguito a un processo di disconoscimento del sindacato: si può anzi ragionevolmente ritenere che, diversamente dalle linee di tendenza ricavabili dalla situazione di altri Paesi, la modernizzazione della gestione delle risorse umane nel nostro Paese sarà possibile soltanto se promossa congiuntamente dalle parti sociali.

---

### Parte III: Materiale di documentazione.

---

#### Allegato. Nota metodologica (\*).

---

1. Nel caso in oggetto si è ritenuto opportuno focalizzare l'indagine su di un'area campione, l'Emilia-Romagna, al fine di poter concentrare la rilevazione in un ambito territoriale omogeneo, imperniato su di una prevalenza delle aziende di dimensione medio-piccola, adatto quindi ad una elaborazione su scala ottimale. Ai fini degli obiettivi della ricerca ciò riveste un aspetto non

trascurabile perché, se dal punto di vista economico le grandi imprese esercitano un forte impatto sul livello degli aggregati, quelle medio-piccole assumono un ruolo maggiormente critico per stimolare i cambiamenti e l'impulso a nuove attività. È da sottolineare anche il fatto che dal punto di vista della struttura produttiva l'Emilia-Romagna presenta una ripartizione differenziata, ed abbastanza conforme per quasi tutti i rami di attività a quella che si registra su scala nazionale nel Censimento dell'industria e servizi del 1991.

2. Il primo terminale dell'informazione statistica sulle imprese a livello locale è rappresentato dalle Camere di Commercio, e tale ruolo è stato ulteriormente rafforzato con la legge 29/12/93, per la quale tali Enti sono destinati ad acquisire il Registro nazionale delle imprese. Per queste ragioni, unitamente all'esigenza di disporre di dati che rivestissero una connotazione ufficiale, ai fini della presente indagine, effettuata per totalità, si è reputato opportuno utilizzare una lista di dati elaborati da archivio CERVED e forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego, mediante la quale si è ottenuta la copertura delle unità locali superiori ai 100 dipendenti presenti in Emilia-Romagna, che nel secondo semestre del 1994 risultavano circa 900. (L'aggiornamento si è basato soprattutto sulle informazioni desunte dal Registro Ditte presso le Camere di Commercio, dalla Anagrafe Tributaria e dagli archivi INPS; tale aggiornamento è stato anche sostenuto dalle informazioni pervenute da altre indagini e fonti di associazioni di categoria, centri studi e banche dati diverse).

Per la rilevazione dei dati è stato utilizzato il metodo del questionario postale, mediante il quale è stata richiesta una vasta gamma di informazioni essenziali e rilevanti riguardo alla gestione delle risorse umane. Dato che in molti casi la particolare situazione aziendale (crisi, licenziamenti, cassa integrazione ecc.) ha fatto ritenere opportuno non dare luogo a contatti, le organizzazioni coinvolte nella ricerca sono state 787, ed il numero dei questionari ritornati è stato di 108, con un tasso di ritorno di circa il 14%.

3. L'aspetto essenziale che investe un modello di rilevazione riguarda la relazione tra l'universo di osservazione (*target frame*) ed il collettivo di rilevazione (*sampling frame*) e chiama in causa la qualità dell'informazione statistica. Questa è intesa come attitudine a soddisfare le esigenze conoscitive in funzione delle quali l'informazione stessa è stata prodotta e che poggia sulla sua adeguatezza e la sua attendibilità. La prima consiste nella rispondenza agli obiettivi prefissati ed alle esigenze conoscitive secondo requisiti di rilevanza teorica, mentre la seconda riguarda la capacità delle informazioni stimate di approssimare i corrispondenti valori "veri", ed è idealmente misurabile per mezzo dell'errore standard medio includente componenti di errore campionarie e non campionarie.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il problema nel caso presente è di verificare se il collettivo delle aziende rispondenti al questionario possiede, relativamente alla ripartizione delle stesse per rami di attività, una conformità accettabile con l'universo di osservazione (*target frame*). In tale caso l'incidenza dei non rispondenti non verrebbe ad alterare in modo determinante la struttura del collettivo di rilevazione (*sampling frame*), condizionandone la rappresentatività. A tale scopo, confrontando la composizione percentuale per rami di attività delle unità locali superiori a 100 dipendenti rilevate, con quella risultante dagli archivi CERVED per il medesimo tipo di aziende (tenuto presente che la peculiarità produttiva dell'Emilia-Romagna ha evitato squilibri di natura dimensionale, dato che la stragrande maggioranza delle aziende oltre i 100 dipendenti si mantiene anche sotto la soglia dei 500) si ottiene il quadro rappresentato nella seguente tavola.

**Tavola 1. Composizione percentuale per rami di attività delle unità locali > 100 dip. nell'industria e servizi in Emilia-Romagna al 1994.**

Rami di attività	Dati rilevati	Dati CERVED
Agricoltura	2,8	1,7
Acqua, energia	3,8	2,7
Chimici, estr. tratt. minerali non metalliferi	6,7	12,1
Meccanica, elettrica, macchinari	26,7	26,0
Altri manifatturieri	17,2	17,8
Edilizia, ingegneria civile	12,4	4,7
Commercio, alberghi	6,7	6,5
Trasporti, comunicazioni	4,8	4,6
Banca, finanza, servizi imprese	6,7	9,4
Ammin. pubb. serv. pubb. e priv.	8,4	8,9
Non classificati	3,8	5,5

A questo punto occorre verificare se le differenze registrate nella ripartizione per rami di attività risultante dalla rilevazione rispetto a quella corrispondente derivata dagli archivi CERVED sono significative oppure derivano dall'attitudine dei fenomeni di natura accidentale a variare rispetto ai valori veri dell'universo da indagare. Si tratta quindi di un caso di verifica di significatività delle ipotesi basata sul concetto di distribuzione parametrica campionaria, secondo la quale una determinata ipotesi viene supposta vera se il risultato ottenuto su di un campione risulta essere non distante dal presupposto parametro dell'universo (ipotesi nulla). Quanto più è piccola tale differenza, tanto più è probabile che l'ipotesi nulla sia vera.

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
 Marco Biagi  
 e Michele Tiraboschi

La prova più appropriata nel caso in oggetto che tratta di analisi di frequenze, è il test detto del “chi quadrato” che corrisponde alla somma delle differenze quadratiche relative fra i valori osservati ( $f$ ) ed i valori teorici ( $F$ ) ottenuti configurando una distribuzione di frequenze per rami di attività per il campione di 105 unità, conforme a quanto manifesta la ripartizione fra di essi secondi i dati CERVED, secondo la formula:

$$S (f-F)/F^2$$

In questo caso il valore del “chi quadrato” ottenuto di 17, 51 è inferiore a quello che nell'apposita tavola per 10 gradi di libertà trova corrispondenza con il valore critico di 0,05 (percentuale significativa per poter respingere l'ipotesi nulla), denotando così una differenza non sostanziale tra le due distribuzioni riportate nella tavola precedente.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo all'attendibilità delle informazioni ottenute, esso investe problemi di stima, cioè la capacità dei dati ottenuti da una rilevazione parziale di approssimare i valori veri della popolazione di riferimento. Ciò chiama in causa il calcolo dell'errore massimo in cui si può incorrere nel procedimento di stima e la sua probabilità. Considerando che l'indagine verte sulla conoscenza della proporzione  $p$  di coloro che rispondono alle domande del questionario e chiamato  $q$  il suo complemento ad 1, il calcolo dell'errore  $\theta$  è dato dalla formula:

$$\theta = k \cdot r q (N - n) / (N - 1) \cdot r q (p q) / n$$

Nella formula,  $k$  può assumere i valori  $z$  della tavola delle aree della curva normale cui corrisponde una determinata probabilità di accadimento. Dai dati disponibili, attribuendo a  $k$  il valore 1,96 con una probabilità del 95% ed assegnando a  $p$  e  $q$  i valori limite di 0,50 e 0,50 si ottiene l'errore massimo complessivo di 8,7%. Se si attribuisce a  $k$  il valore 1, con una probabilità del 68% si ha un errore massimo del 4,4%.

Tali valutazioni hanno una valenza prettamente teorica, ma valgono a dare un ordine di grandezza al livello di attendibilità dei dati ottenuti in sede di analisi empirica, che in questo caso, è opportuno sottolinearlo, deve tenere conto di un questionario oltremodo complesso ed articolato di informazioni. In sede interpretativa occorre fare le opportune considerazioni sulla dimensione dell'errore e la sua probabilità di accadimento. Il caso in oggetto sembra poter giustificare un giudizio di attendibilità del procedimento di stima adottato. Bisogna comunque tenere presente che effettuando stime, l'errore totale (*total survey error*) scaturisce dal sommarsi sia dell'errore implicito nella natura incompleta di una rilevazione, chiamato errore di campionamento (che rappresenta solo una componente dell'errore complessivo del processo statistico di misura) che degli errori di osservazione, di copertura e di non risposta.

Tutto ciò nella misurazione dei fenomeni collettivi non può non incidere sulla qualità dell'informazione il cui *optimum* è raggiungibile spesso con difficoltà e largo impiego di tempo.

Un inconveniente che affligge le indagini di vario genere ed in particolare quelle sulle imprese è originato, come nel caso in oggetto, dall'elevato numero di non rispondenti che porta ad allargare la discrepanza tra *target frame* e *sampling frame*. Poiché la riduzione di numerosità di quest'ultimo, rispetto a quella prevista, aumenta la varianza dello stimatore che è inversamente proporzionale all'ampiezza campionaria, il peso dell'errore può essere valutato avvalendosi di dati addizionali rispetto alla rilevazione originaria che si possono ottenere: — selezionando un sub-campione di non rispondenti e contattandoli con tecniche di intervista e questionario più sintetiche; — utilizzando, se disponibili, altre informazioni ricavate da precedenti indagini; — utilizzando dati da unità similari del gruppo dei rispondenti.

Si deve comunque tenere presente che il problema delle mancate risposte è condizionante se si ha ragione di ritenere che coloro che non rispondono differiscano sostanzialmente da coloro che hanno risposto per quanto riguarda le variabili prese in considerazione, mentre nell'indagine in oggetto, effettuata in un ambito territoriale ove le unità produttive sono caratterizzate tipologicamente configurando un sistema abbastanza omogeneo in termini dimensionali, tale problema, come si è visto, assume una rilevanza ben più attenuata.

## Bibliografia

- AA.VV.** (1997), *La Qualità Totale, Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè, Milano, in corso di pubblicazione.
- Accornero A.** (1993), *Nuove fonti di disuguaglianza sui mercati del lavoro*, in Gallino L., *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Einaudi, Torino, p. 239 e ss.
- Atkinson J.** (1985), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report 89, Institute of Manpower Studies, University of Sussex.
- Belson W.A.** (1981), *The Design and Understanding of Survey Questions*, Gower, London.
- Biagi M.** (1996), *Il futuro del contratto individuale di lavoro in Italia*, in *LD*, 1996, p. 325 e ss.
- Biagi M.** (1993a), *Le relazioni industriali giapponesi fra tradizione e innovazione*, in questa rivista, n. 2, p. 71 e ss.
- Biagi M.** (1993b), *Managing Industrial Relations as a Competitive Advantage: from Formalism to Training in*

*Managerial Initiative*, in Blanpain R., Biagi M., *Participative Management and Industrial Relations in a Worldwide Perspective*, in *BCLR*, n. 27, p. 15 e ss.

**Biagi M., Pacher B.** (a cura di) (1996), *La gestione delle risorse umane nel quadro dell'esperienza comunitaria: il caso della Regione Emilia-Romagna*, Osservatorio del mercato del lavoro Regione Emilia-Romagna, Bologna.

**Biffignandi S., Martini M.** (a cura di) (1995), *Il Registro Statistico Europeo delle Imprese*, Angeli, Milano.

**Brewster C., Bournois F.** (1991), *A European Perspective on Human Resource Management*, in *Personnel Review*, n. 6, p. 4 e ss.

**Brewster C., Hegewisch A.** (1994), *Human Resource Management in Europe. Issues and Opportunities*, in Brewster C., Hegewisch A. (ed.), *Policy and Practice in European Human Resource Management. The Price Waterhouse Cranfield Survey*, Routledge, London and New York, p. 1 e ss.

**Brewster C., Hegewisch A.** (ed.) (1994), *Policy and Practice in European Human Resource Management. The Price Waterhouse Cranfield Survey*, Routledge, London and New York.

**Brewster C., Hegewisch A., Holden L., Lockhart T.** (ed.) (1991), *The European Human Resource Management Guide*, Academic Press, London.

**Brewster C., Hegewisch A., Mayne L., Tregaskis O.** (ed.) (1994), *Methodology of the Price Waterhouse Cranfield Project*, in Brewster C., Hegewisch A. (ed.), *Policy and Practice in European Human Resource Management. The Price Waterhouse Cranfield Survey*, Routledge, London and New York, p. 230 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.

**Castelvetri L.** (1997), *La flessibilità del lavoro e le funzioni delle discipline giuslavoristiche*, in questo fascicolo.

**Doeringer P., Piore M.** (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath, Lexington Mass.

**Fabbris L.** (1989), *L'indagine campionaria*, La Nuova Italia, Roma.

**Gaeta L.** (1994), *Qualità totale e teoria della subordinazione*, in questa rivista n. 1, p. 3 e ss.

**Giardina B.** (1983), *Statistica per aziende e ricercatori*, Angeli, Milano.

**Hepple B.** (1992), *Labour Law and New Labour Force*, in Gladstone A. et al. (ed.), *Labour Relations in a Changing Environment*, Berlin/New York.

**Hiatt J.P., Rhinehart L.** (1994), *The Growing Contingent Workforce: A Challenge for the Future*, in *The Labour Lawyer*, vol. 10, n. 2 Spring, p. 1433 e ss.

**Lyon-Caen G.** (1980), *La crise du droit du travail*, in *In Memoriam Sir Otto Kahn-Freund*, München, p. 517 e ss.

**Marbach G.** (1993), *Le ricerche di mercato*, UTET, Torino.

**Miller R.U.** (1994), *The Impact of Contingent Employment on Workers' Rights: A Comparative Analysis*, in Blanpain R., Rojot J., Wheeler H.N., *Employee Rights and Industrial Justice*, in *BCLR*, n. 28, p. 47 e ss.

**Peck J.** (1989), *Labour Market Segmentation Theory*, in *Labour and Industry*, vol. 2, n. 1, p. 119 e ss.

**Pollert A.** (1988), *The 'Flexible Firm': Fixation or Fact?*, in *Work, Employment and Society*, 1988, p. 281 e ss.

**Schuler R.S., Dowling P.J.** (1991), *Gestione delle risorse umane e strategia organizzativa: le implicazioni per le relazioni industriali*, in Biagi M., Blanpain R., *Diritto del lavoro e relazioni industriali nei Paesi industrializzati ad economia di mercato. Profili comparati*, Maggioli, Rimini, vol. II.

**Serravalli G.** (a cura di) (1993), *Rapporto congiunturale sul mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna*, Osservatorio del mercato del lavoro Regione Emilia-Romagna, Bologna.

**Storey J., Bacon N.** (1993), *Individualism and Collectivism: into the 1990s*, in *IJURM*, vol. 4, n. 3, p. 665 e ss.

**Tiraboschi M.** (1995), *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.** (1993), *Alcune osservazioni a proposito del "Japanese Employment System": regole giuridiche, prassi e valori*, in questa rivista, n. 2, p. 31 e ss.

**Gestione delle risorse umane in Emilia-Romagna nell'esperienza comparata**  
Marco Biagi  
e Michele Tiraboschi



# Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: casi controversi e imposizione contributiva

*Donatella Vernizzi*

Sommario

**1.** Cenni all'evoluzione dell'istituto e prospettive future. **2.** La distinzione fra lavoro autonomo e lavoro subordinato e gli spazi aperti dall'ordinamento alla categoria della parasubordinazione. **3.** Casi controversi e imposizione contributiva. **4.** Evoluzione dei criteri di qualificazione dei rapporti di lavoro. **5.** Casistica: consulenti, amministratori di società ed altre figure. **6.** L'assoggettamento all'obbligo contributivo previdenziale del 10 per cento: le novità introdotte dalla Legge n. 335 del 1995.

## **1. Cenni all'evoluzione dell'istituto e prospettive future.**

I rapporti di "parasubordinazione" si concretano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, a carattere prevalentemente personale, indubbiamente autonoma.

Sull'appartenenza all'area del lavoro autonomo c'è sempre stato unanime consenso: il perenne confronto sulle sue peculiarità, occasioni di parallelismi con il rapporto di lavoro subordinato, non ha mai portato a differenti conclusioni.

La sua collocazione codicistica è minima, in relazione all'originario rilievo. In caso di controversie, è assimilato al rapporto di lavoro subordinato di competenza del Pretore del lavoro, in considerazione dell'indubbia analogia con il primo, per essere il collaboratore parte contrattuale più debole.

Non per questo la collaborazione continuativa e coordinata (parasubordinazione) è considerata una fattispecie tipica (Santoro Passarelli G., 1993, p. 71), avendo la "debolezza contrattuale" solo una valenza pregiudiziale (Calì A., nota a Cass. n. 10923/1994, in *DL*, 1995, p. 227).

L'attuale maggior rilievo della parasubordinazione è in ragione della duttilità di tale rapporto di lavoro che, nel tempo, ha trovato una realizzazione nei settori produttivi più diversi ed in riferimento a non poche qualifiche e funzioni. La sua idoneità a porsi come soluzione soddisfacente, per entrambe le parti, in molte situazioni ove le riserve circa la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato sarebbero parecchie, consegue al fatto che la "comune debolezza contrattuale" accennata, "per quanto possa anche sussistere, rimane un dato metagiuridico" (De Nunzio F., nota a Cass. n. 8412/1995, in *GI*, 1996, p. 323).

Il rapporto di parasubordinazione, a fronte della sua positività riferita alla prerogativa di colmare uno spazio "neutro" fra rapporto di lavoro subordinato e rapporto di lavoro autonomo in senso stretto (cfr. Napoli M., 1993, p. 51), ugualmente, nell'evolversi e diversificarsi, è divenuto sempre più somigliante di volta in volta all'uno od all'altro, comportando un crescente contenzioso dagli elementi anche molto sfumati.

L'evoluzione della parasubordinazione non è a sè stante, né casuale. Il fenomeno ha assunto tale rilievo economico-sociale da comportare interventi legislativi che, apparentemente accessori o marginali, potrebbero, allo stato attuale, modificare le dimensioni numeriche di questo particolare rapporto di lavoro.

**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

Si tratta delle recenti novità legislative in materia previdenziale sull'assoggettività a contribuzione anche dei redditi da prestazioni di collaborazione coordinata e continuativa. La legge n. 335 dell'8.8.1995, legge di "Riforma del settore pensionistico obbligatorio e complementare" (1), ha introdotto l'obbligo del versamento di un contributo previdenziale, ai fini pensionistici, nella misura del 10 per cento, applicato al reddito dell'attività del collaboratore.

Sino a tempi recenti, prerogativa del lavoro parasubordinato era, infatti, l'esenzione dall'obbligo assicurativo.

La nuova imposizione contributiva si pone a conclusione di un notevole dibattito politico sulla questione e di recenti vicende legislative tuttavia incompiute: fatti e accadimenti entrambi connessi alla complessità di un più ampio quadro di problematiche inerenti i mutamenti, relativamente recenti, che hanno interessato il mercato del lavoro.

In merito a ciò, ed in riferimento al tema trattato, si intende sviluppare qualche considerazione, dopo aver esposto alcune premesse.

---

## **2. La distinzione fra lavoro autonomo e lavoro subordinato e gli spazi aperti dall'ordinamento alla categoria della parasubordinazione.**

---

In quanto all'attualità, si ritiene utile guardare preliminarmente al quadro minimale inerente le problematiche relative ai criteri distintivi del rapporto di lavoro subordinato rispetto a quello autonomo. In riferimento ad esso, e per procedimenti sia analogici che di contrasto, si può sviluppare una sorta di verifica del rapporto di interesse.

Prevalentemente le controversie sulla configurabilità di un rapporto, come rapporto di collaborazione continuativa e coordinata, sono sorte ed ancora sorgono in correlazione alla possibilità che si tratti, al contrario, di rapporto di lavoro subordinato. Il procedimento di analisi degli elementi coincide, in pratica, con quello seguito nell'accertamento della reale natura del rapporto: autonomo o subordinato.

Un secondo genere di controversie è dato da contestati rapporti di parasubordinazione, ritenuti, invece, autonomi in senso stretto.

In questo caso la questione, pur se di minor rilievo rispetto alla prima, è significativa dell'interesse a veder riconosciuta la parasubordinazione, per la maggior tutela sotto il profilo processuale (ma si può dire anche per certi aspetti sostanziale: si pensi alla questione dell'applicabilità dell'art. 36 Cost.) (2), per essere la disciplina di riferimento il processo del lavoro e non quello ordinario.

Le controversie vertono solitamente sul tipo di apporto nella prestazione da parte del lavoratore parasubordinato.

Convenendo le parti sugli elementi della continuità e coordinazione, a prescindere dai quali non potrebbe neppure configurarsi una controversia di tal genere, oggetto di divergenze è il terzo elemento, cioè la prevalente personalità della prestazione, in tal caso elemento fondamentale e decisivo.

Il lavoratore autonomo, inquadrato in qualsiasi settore produttivo, che fornisca ad una azienda, in modo continuativo e coordinato, indifferentemente prestazioni intellettuali oppure manuali, non può pretendere il riconoscimento della parasubordinazione qualora si avvalga, a sua volta, di collaboratori organizzati in una struttura di impresa facente capo a lui (Cass. n. 1580/85, in *RIDL*, II, p. 551, con nota di Menchini; Cass. n. 4766/1985, in *FI*, 1986, I, c. 956; Cass. n. 7455/1986, in *RGC*, 1986, voce *Lavoro (controversie individuali)*, n. 6; Cass. n. 4766/1985, in *FI*, 1986, I, c. 956.)

Il caso può essere dato, dal momento che, come non esiste in astratto un'attività riferibile specificatamente solo al rapporto di lavoro subordinato, così non ne esiste una riferibile solo

---

### note

(1) Art. 2, commi 26° e 29°, L. n. 335 dell'8.8.95, *G.U.* n. 190 del 16.8.95, S.O. n. 101.

(2) Sulla non applicabilità dell'art. 36 Cost. alla parasubordinazione: in dottrina: Guaglione L., 1993, p. 112; Sandulli P., 1986, p. 1433. In giurisprudenza: Cass. n. 7497/1986, in *RFI*, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1246; Cass. n. 3440/1987 in *RFI*, 1987, voce *Lavoro autonomo*, n. 6; Cass. n. 2216/1988, in *RFI*, 1988, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1211; Cass. n. 3532/1990, in *RFI*, 1990, voce *Lavoro autonomo*, n. 8; Cass. n. 7543/1990, in *RFI*, 1990, voce *Lavoro autonomo*, n. 6. Per l'applicabilità: in dottrina: Napoli M., 1993, p. 59; Grieco A.M., 1986, p. 745; Santoro Passarelli G., 1979, p. 118. In termini più generali, per un programma di politica del diritto di estensione selettiva e di riduzione delle tutele inderogabili cfr. le proposte di Ichino P., 1996, p. 54 e ss. relativamente alla costituzione di "un solo mercato del lavoro per il lavoro subordinato e autonomo".

al rapporto di lavoro autonomo. Fatto senza dubbio considerato dalla giurisprudenza, che, nello sviluppo del discorso, si avrà occasione di richiamare.

La soluzione, caso per caso, sta nella verifica di condizioni e modalità effettive in cui viene svolta l'attività lavorativa.

Quindi, chiarita la necessità di distinguere sempre fra rapporto di lavoro parasubordinato e autonomo in riferimento agli elementi della coordinazione e continuità, prodromici al terzo, anche per il prestatore senza collaboratori, qualora, invece, il preteso lavoratore parasubordinato dovesse avvalersene, occorre verificare pure l'inesistenza di un'altra organizzazione imprenditoriale.

Perché si tratti di parasubordinazione, "...occorre non soltanto che si tratti di controversia relativa a rapporto di collaborazione in cui la prestazione sia erogata dal prestatore di lavoro autonomo all'imprenditore in modo continuativo e coordinato, ma — e logicamente ancor prima — che si tratti di controversia inerente al rapporto nel quale la prestazione del collaboratore abbia spiccato carattere personale (sia reso, cioè, con *intuitus personae*, da una persona fisica determinata), o carattere almeno prevalentemente personale (nel senso che il requisito di legge permane configurabile pur qualora il lavoratore autonomo, tenuto a fornire la sua opera personale, sia coadiuvato da altri in funzione accessoria e/o puramente esecutiva, sicché la prestazione rimanga a lui comunque riferibile sotto il profilo intellettuale e del rischio professionale, e sempre che la struttura, del cui ausilio il lavoratore venga a giovare, non assuma i caratteri di un'autentica organizzazione imprenditoriale" (Cass. n. 8412/1995, in *GI*, n. 33/1996, p. 321).

Il principio stabilito dalla Corte di Cassazione in questa sentenza, peraltro preceduta da altra pronuncia del medesimo tenore (Cass. n. 6398/1988, in *RFI*, 1988, voce *Lavoro e previdenza (controversie)*, n. 71; cfr. anche Cass. n. 399/1990 e Cass. n. 931/1990 in *RFI*, 1990, voce *Lavoro e previdenza (controversie)*, n. 66 e n. 72), richiamata dalla Corte medesima, tronca qualsiasi tentativo di ulteriori rielaborazioni sul terzo elemento caratterizzante la parasubordinazione.

In effetti, la duttilità della parasubordinazione, rispetto alle istanze del mercato del lavoro in costante e rapida evoluzione, qualora non fosse mantenuta nei suoi limiti fisiologici, potrebbe divenire fattore di squilibrio nell'attuazione del quadro normativo in materia di rapporto di lavoro, con definitiva perdita della specifica funzione di tale rapporto. Al contrario, la funzione del rapporto di collaborazione continuativa e coordinata è di collegamento fra rapporto di lavoro subordinato e rapporto di lavoro autonomo (in senso stretto), senza alterazioni rispetto alla relazione che ognuno di essi ha, istituzionalmente, con l'impresa, anzi a conferma delle prerogative di ciascuno.

L'alterazione di dette relazioni comporterebbe anche una conseguente ed immediata violazione dei principi cardine del sistema contributivo pubblico.

Non esiste ipotesi di lavoratore autonomo, cui faccia riferimento un'impresa, pur di ridotte dimensioni, non assoggettato ad obbligo contributivo per i compensi ricevuti per le prestazioni d'opera e per retribuzioni e compensi erogati ad eventuali dipendenti e collaboratori. Peraltro, come accennato, solo recentemente è sorto l'obbligo assicurativo per figure di lavoratori autonomi, pur non titolari di impresa con collaboratori, e, in precedenza, esenti. La contraddittorietà della pretesa del titolare di impresa — anche di fatto — di collocarsi quale lavoratore parasubordinato, è, innanzitutto, interna alla configurabilità del rapporto di collaborazione continuativa e coordinata. Inoltre, ha particolari riflessi sul piano previdenziale, dato il favor del legislatore (solo da poco cessato) nei confronti di questo particolare rapporto, per quanto riguarda l'assicurazione generale obbligatoria.

---

### 3. Casi controversi e imposizione contributiva.

---

Le problematiche di natura assicurativa, connesse all'ipotesi di verifica del rapporto di lavoro quale rapporto di parasubordinazione oppure autonomo, con impresa che occupa collaboratori, sono decisamente meno rilevanti di quelle sorte nei casi di ipotizzabilità di rapporto di lavoro subordinato anziché di parasubordinazione, o viceversa.

Le controversie, sorte per l'identificazione del caso specifico nell'una o nell'altra figura di rapporto, sono divenute sempre più frequenti per il maggior impiego della parasubordinazione, anche in senso generale, a prescindere dalle posizioni più difficilmente definibili.

Quindi, a fianco di una generale distribuzione di rapporti di collaborazione continuativa e coordinata del tutto pacifici, sia per i contraenti che per le Pubbliche Amministrazioni



**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

interessate alla configurazione, i casi di dibattuta qualificazione, pur verificandosi rispetto a tutti i settori produttivi e per le più diverse qualifiche e funzioni, paiono riguardare maggiormente, sia per numero che per interesse, i rapporti relativi ai consulenti aziendali. Il metodo di accertamento della reale natura del rapporto, in pratica, essenzialmente coincide con quello applicato in caso di conflittualità fra rapporto di lavoro subordinato e rapporto di lavoro autonomo in senso stretto. Metodo che, se non avesse subito una certa evoluzione, sarebbe rimasto uno strumento inadeguato alla verifica degli elementi della parasubordinazione, date certe marcate peculiarità di quest'ultima rispetto al lavoro autonomo inteso in senso stretto.

Gli elementi di differenziazione fra lavoro subordinato ed autonomo, quali l'osservanza dell'orario di lavoro, la precostituzione della retribuzione da parte del datore di lavoro, l'obbligo di giustificare le assenze e, *in primis*, la subordinazione alle direttive ed all'organizzazione aziendali, da elementi singolarmente considerati, pur con posto di prim'ordine per la subordinazione, hanno via via assunto dei significati complessivamente valutati dall'autorità giudiziaria.

Quindi gli accertamenti giudiziali, necessariamente accertamenti "in fatto", sono stati indirizzati alla ricerca delle "effettive" modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, allo scopo di individuare le "effettive" finalità dei contraenti e la corrispondenza complessiva dei fatti all'una o all'altra ipotesi di rapporto di lavoro.

Evoluzione della giurisprudenza di merito confortata da pronunce della Corte di Cassazione che, pur non investita della legittimità dell'accertamento in fatto, da tempo e poi sempre con maggior chiarezza ed ulteriori conferme, ha stabilito il principio per cui, "... qualora l'elemento dell'assoggettamento del lavoratore alle direttive altrui non è agevolmente apprezzabile a causa del concreto atteggiarsi del rapporto, occorre fare riferimento ad altri criteri, complementari e sussidiari...", cioè collaborazione, continuità della prestazione, osservanza di un orario predeterminato, versamento a cadenze fisse di una retribuzione prestabilita, coordinamento dell'attività lavorativa all'assetto organizzativo dato all'impresa dal datore di lavoro, assenza in capo al lavoratore di una sia pur minima struttura imprenditoriale, "...i quali, se individualmente considerati, sono privi di valore decisivo, ben possono essere valutati globalmente come indizi probatori da parte del giudice del merito" (Cass. n. 12033/1992, in *IPrev*, 1993, n. 1, p. 64).

Ed ancora: "Il carattere distintivo essenziale del rapporto di lavoro subordinato è la subordinazione, intesa come vincolo di soggezione del lavoratore al potere organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale deve estrinsecarsi nell'emanazione di ordini specifici, oltre che nell'esercizio di un'attività di vigilanza e controllo nell'esecuzione delle prestazioni lavorative sia pure diversamente atteggiata in relazione alla peculiarità di queste ultime; pertanto, solo quando tale carattere distintivo non sia agevolmente apprezzabile a causa del concreto atteggiarsi del rapporto, occorre far riferimento ad altri criteri, complementari e sussidiari, come l'osservanza di un orario predeterminato, il versamento a cadenze fisse di una retribuzione prestabilita, il coordinamento dell'attività all'assetto organizzativo dato all'impresa dal datore di lavoro, l'assenza in capo al lavoratore di una sia pur minima struttura imprenditoriale, i quali, benché privi di valore decisivo se individualmente considerati, ben possono essere valutati globalmente come indizi" (Cass. n. 3745/1995, in *Orientamenti giurisprudenziali*, 1996, p. 61).

L'attuale contenzioso finalizzato all'accertamento della natura del rapporto di lavoro, rispecchia, nella sua complessità, le innumerevoli diversificazioni delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa rispetto all'impresa; il fenomeno è stato considerato da tempo dalla Suprema Corte: "Ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di rapporto di lavoro autonomo, a seconda delle concrete modalità del suo svolgimento, e l'elemento che contraddistingue il primo tipo di rapporto è integrato dalla subordinazione, intesa come vincolo di natura personale che assoggetta il prestatore d'opera, limitandone la libertà, alle direttive del datore di lavoro, mentre altri elementi — quali la collaborazione, l'assenza di rischio economico, la natura dell'oggetto della prestazione, la forma della retribuzione e l'osservanza di un orario — hanno portata non decisiva ma sussidiaria".

Assertione non più recentissima, ma che, nella sua profonda precisione concettuale, trova oggi più che mai riscontro nei termini concreti delle questioni poste all'autorità giudiziaria (Cass. n. 1714 del 17.2.87; recentemente: Pretura Roma, 21.6.1995, in *DL*, 1996, II, p. 15, con nota di Sciotti).

---

#### 4. Evoluzione dei criteri di qualificazione dei rapporti di lavoro.

---

Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva  
Donatella Vernizzi

L'evoluzione dei mezzi di produzione, e quindi i mutamenti relativi alle modalità di prestare la propria opera o nell'applicazione delle proprie energie lavorative, hanno comportato uno scostamento del punto focale cui riferirsi per la distinzione dei due tipi di rapporto.

L'indagine più semplice, tesa ad accertare se l'oggetto del contratto sia una pura e semplice attività di lavoro oppure un determinato risultato con assenza di rischio a carico del lavoratore nel primo caso e, viceversa, con assunzione del rischio nel secondo, indagine tesa a verificare, in pratica, la corrispondenza della fattispecie concreta alla previsione codicistica nella sua espressione più pacifica, per lungo tempo non subisce evoluzione (cfr. Tribunale La Spezia, Sez. I, 8.5.1953, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) su *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1963).

Essenzialmente consiste nell'accertare l'esistenza di un rischio. Così è anche il caso di una sentenza del Tribunale di Bologna a proposito di prestazioni lavorative di orchestrali, secondo la quale il rischio è costituito da "l'alea inerente al risultato finanziario dell'attività lavorativa perseguita", da individuare in capo al proprietario del locale e non agli orchestrali i quali neppure "trattavano singolarmente" con questi, "a ciò provvedendo il capo orchestra" (Tribunale Bologna 27.6.1964, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) su *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1963).

Ed ancora la prevalenza dell'elemento rischio, sempre a proposito di orchestrali, in una sentenza della Corte d'Appello di Bologna: "...Infatti, il criterio differenziatore fra lavoro autonomo e lavoro subordinato risiede nel fatto che mentre nel primo oggetto della prestazione è l'opera, cioè il risultato della propria attività organizzata che il prestatore si impegna a fornire con i mezzi che ritiene più opportuni ed a proprio rischio, nel secondo, invece, oggetto della prestazione è l'attività lavorativa che il prestatore d'opera pone a disposizione ed esplica come elemento inserito nell'organizzazione dell'impresa, secondo le direttive e sotto la vigilanza del datore di lavoro" (Corte d'Appello Bologna 8.10.1974, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) su *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1935). È successivo lo sviluppo di ulteriori considerazioni e di diversi apprezzamenti sull'"autonomia" propria di ciascuna attività, anche subordinata, tanto da asserire che: "Il lavoro subordinato è compatibile con un certo grado di autonomia operativa e decisionale del lavoratore..." ed "... è perfettamente logico che, una volta avuto l'incarico generale, la lavoratrice" (donna delle pulizie) non abbia "più bisogno di ordini vincolanti in vista della realizzazione del risultato pattuito" (Pretura Asti n. 284/1986, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) su *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 2027).

Inoltre, in ordine al consistente contenzioso sulla natura del rapporto di lavoro svolto dai pony express, il Pretore di Milano asseriva che "...la subordinazione tradizionale" per la quale era richiesta "la presenza quotidiana all'interno della fabbrica" per la realizzazione "in concreto dei poteri di vigilanza e di controllo diretti e personali... è superata dalla tecnica che ha consentito di realizzare il controllo sull'attività lavorativa senza che sia necessaria la presenza e la riunione dei lavoratori in unico spazio" (Pretura Milano n. 2033/1988, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 2078).

A fronte di giurisprudenza di merito anche contraria a tale prospettazione, sul tema "pony express" ha definitivamente chiarito la Cassazione, sottolineando il rilievo del potere decisionale del datore di lavoro sull'organizzazione cui i lavoratori pony express sono comunque assoggettati, anche se non attraverso ordini formali, quindi sulla natura di rapporto subordinato (Cass. n. 5671/1988, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1933).

Pertanto, una certa autonomia, compatibile con l'evidenza della subordinazione, ha costituito un ulteriore riferimento per un secondo livello di sistema d'accertamento.

Le verifiche sempre più mirate al prevalente elemento della subordinazione (3) che, peraltro, presentava aspetti via via diversificati e spesso difficilmente riportabili ad un concetto tanto integro da non permettere soluzioni residuali, hanno portato a più complesse elaborazioni giurisprudenziali anche di legittimità, secondo cui, "...quando l'esistenza o

note

---

(3) "La subordinazione, carattere distintivo ed essenziale del rapporto di lavoro subordinato... costituisce requisito che si configura nel vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, estrinsecantesi nell'emanazione di ordini specifici e nell'esercizio di un'assidua attività di vigilanza e controllo sull'esecuzione delle prestazioni". Cass. n. 8506/1993, *IPrev*, 1993, n. 9, p. 8.

**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

meno” dell’elemento della subordinazione “...non è agevolmente apprezzabile, a causa del concreto atteggiarsi del rapporto, occorre fare riferimento ad altri criteri guida, quali: a) la precisa individuazione dell’oggetto della prestazione...; b) l’accertamento concreto dell’esistenza di un’organizzazione di impresa...; c) l’incidenza del rischio attinente all’esercizio dell’attività...” (Cass. n. 2257/1986, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1911 — insegnante Scuola professionale).

Si tratta di precedenti giurisprudenziali che condurranno alle più recenti pronunce quali le sentenze della Suprema Corte riportate nel paragrafo precedente.

Così come si pervenne alla distinzione fra subordinazione tecnica e subordinazione al potere organizzativo, direttivo e disciplinare, potere, quest’ultimo, che può non far capo alla medesima persona investita del potere tecnico, con affermazione del principio dell’indispensabilità della soggezione al secondo per la configurazione di un rapporto di lavoro subordinato (caso del medico che svolge attività ambulatoriale presso un ospedale, con solo vincolo di subordinazione tecnica al primario e nessuno con l’Amministrazione ospedaliera) (Cass. n.7030/1987, in *IPrev*, Rassegna di giurisprudenza (1943-1990) *La contribuzione Inps*, tomo II, p. 1896).

L’evoluzione giurisprudenziale ha portato anche ad una revisione del rilievo da attribuire al *nomen iuris* individuato dalle parti, attribuendo al medesimo significato determinante per la qualificazione del rapporto, tuttavia non senza verifica del mantenimento della qualificazione durante lo svolgimento del rapporto medesimo e non dell’abbandono, pur concorde. Infatti: “...il requisito della subordinazione si configura come vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, che deve estrinsecarsi nell’emanazione di ordini specifici, oltre che nell’esercizio di un’assidua attività di vigilanza e controllo nell’esecuzione delle prestazioni lavorative, e deve essere concretamente valutato con riguardo alla specificità dell’incarico conferito al dipendente e al modo della sua attuazione. L’accertamento del carattere subordinato deve essere compiuto con penetrante, completa e rigorosa indagine del giudice di merito sulla effettiva volontà delle parti, volontà negoziale prioritariamente qualificante la natura del rapporto, ove non contrastata univocamente da elementi probatori correlati alle concrete modalità di svolgimento del rapporto stesso” (Cass. n. 8718/1994, in *IPrev*, 1995, n. 1, p. 108).

Ed ancora: “Riscontrata carenza di allegazione e prova in ordine all’elemento della subordinazione, deve essere dato valore preminente alla qualificazione attribuita alle parti” (Cass. n. 7374/1994, *RIDL*, 1995, p. 480, con nota Lassandri).

---

##### 5. Casistica: consulenti, amministratori di società ed altre figure.

---

Come già anticipato, si può dire che, nell’ambito del contenzioso per la controversa natura del rapporto, la parasubordinazione presenta attualmente aspetti di particolare interesse. Il relativo spazio di contenzioso è andato via via aumentando in corrispondenza all’aumento del suo impiego.

Attualmente i criteri discretivi elaborati dalla giurisprudenza per stabilire la riferibilità dei casi contestati alla categoria dei rapporti di lavoro subordinato od autonomo, sono sufficientemente sofisticati per le problematiche poste dalle attività lavorative non intellettuali, mentre possono non risultare sempre sufficienti per quelle inerenti attività intellettuali, quindi di maggior interesse per la parasubordinazione.

Tale considerazione, tuttavia, ha una sua ragione qualora si ritenga possibile addivenire ad ulteriori precisazioni sul procedimento d’accertamento e non si ritenga, piuttosto, maturo il tempo per una ridefinizione e rielaborazione legislativa del problema.

In particolare, sotto questo punto di vista, si sottolinea nuovamente la problematicità della posizione dei consulenti aziendali.

La tendenza dell’impresa a “delegare” a posizioni di lavoro non subordinato alcuni compiti, pur essenziali alla vita della medesima, può essere data da numerose ragioni, quali: la necessità più specifica di ricorrere all’impiego di esperti, la cui formazione e professionalizzazione se a carico dell’azienda costituirebbe un onere non compatibile con esigenze anche di bilanci, il carattere temporaneo, pur se più o meno consistente, dell’impiego del lavoratore parasubordinato, ecc...

Comunque, anche per le altre categorie di lavoratori parasubordinati a prestazioni intellettuali di maggior rilievo, quali giornalisti, insegnanti, medici, avvocati, amministratori di società, ecc..., le questioni controverse non sono indifferenti.

L'accennata revisione dei concetti di autonomia nello svolgimento dell'attività lavorativa e di subordinazione al potere direttivo e di controllo, in generale, è stata particolarmente sollecitata dalle controversie sorte su tutte queste figure.

Certamente il genere di collaborazione richiesta in questi rapporti ha una consistenza ben diversa da quella tipica di un 'pacifico' rapporto di lavoro subordinato e, nello stesso tempo, la subordinazione, qualora, pur non appalesata, sussista, è praticata in forma particolarmente affievolita (Cass. n. 10086/1991, in *RFI*, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 544)

Alle volte la peculiarità di simili aspetti rende certamente più ardua l'ipotesi di rapporti di lavoro autonomo, nello specifico di parasubordinazione.

L'accertamento della reale natura del rapporto di lavoro, subordinato o parasubordinato, si presenta in termini notevolmente diversi rispetto a quelli brevemente considerati per l'ipotesi di divergenze nella qualificazione del rapporto fra parasubordinazione e lavoro autonomo in senso stretto.

Per questa seconda qualificazione decisivo è il terzo elemento, cioè la prevalente personalità della prestazione; per la prima, invece, particolare rilevanza hanno la continuità nel prestare l'attività lavorativa (autonoma) ed il coordinamento dell'attività con l'organizzazione dell'impresa, quali "elementi-presupposto" della subordinazione, sulla quale verte essenzialmente l'accertamento. In quest'ultimo caso, il terzo elemento — prevalente personalità della prestazione — rimane pacifico trattandosi, appunto, di posizioni di lavoro che, solitamente, si esauriscono con la prestazione del singolo lavoratore senza supporti o collaborazioni ulteriori nei suoi confronti, per lo meno non di rilievo tale da ridurre apporto e caratterizzazione nell'attività.

Continuità e coordinamento della collaborazione sono elementi minimali per l'assimilazione del rapporto parasubordinato a quello subordinato, nei termini elaborati dalla giurisprudenza, oltre quelli individuati dal Legislatore.

La loro individuazione è punto di partenza per l'elaborazione della parasubordinazione quale sottospecie del lavoro autonomo, altrimenti assorbita in tale più ampia categoria (cfr. Napoli M., 1993, p. 61 e ss.).

Tuttavia, il carattere continuativo della collaborazione è certamente da ritenere diverso dalla continuità della collaborazione del lavoratore subordinato che sconfinava nell'esclusività della sua attività lavorativa nei confronti di un unico datore di lavoro. Tale carattere differenziatore, tuttavia, è sempre più messo in crisi da varie forme di contratti di lavoro subordinato particolari che si realizzano con modalità, tempi e condizioni in deroga a quelle tradizionali. Si tratta di quell'area particolare cosiddetta del lavoro atipico che comprende, fra gli altri, i contratti a termine, il part-time, il lavoro stagionale (Manzara A.M., 1994, p. 18). Problematiche alquanto complesse presenta pure il "coordinamento" della collaborazione: elemento minimale assieme alla preconstituzione dei compensi, comporta la possibilità di una tutela per il lavoratore parasubordinato, come parte contrattuale più debole; tutela, sotto certi aspetti, analoga a quella riservata al lavoratore subordinato.

A completamento del quadro, chiaramente, rimane l'essenzialità della carenza di soggezione gerarchica, di cui all'art. 2094 c.c., caratterizzante, invece, il rapporto di lavoro subordinato.

Una casistica particolare è data dal contenzioso su posizioni di amministratori di società di capitali ove il più delle volte sono gli interessati a pretendere anche il riconoscimento di un rapporto di lavoro subordinato, in considerazione di determinate mansioni che svolgono.

Questo contenzioso si pone in termini inversi a quello più comune, ove il lavoratore parasubordinato è parte resistente ad una pretesa qualificazione del rapporto come rapporto di lavoro subordinato, e, frequentemente, a promuoverlo sono gli stessi prestatori dell'attività.

Rispetto ad un'eventuale soggezione gerarchica, il caso dell'amministratore è il più significativo e rilevante fra quelli che portano in sé una sorta di presunzione negativa, dati ruoli e funzioni formalmente precostituiti.

Comunque, anche per i soci amministratori di società di capitali, ormai, non viene esclusa la possibilità che siano legati alla medesima anche da rapporto di lavoro subordinato.

Si tratta, tuttavia, di ipotesi più facilmente verificabili per i semplici soci amministratori, diventando, invece, ardue, se pur non impossibili, per gli amministratori muniti di delega ad assumere compiti di gestione rispetto all'attività della società (Giustiniani M., 1993, p. 101).

Comunque, in quanto a criteri e limiti di verifica, la Cassazione si conferma nei principi più generali e, riferibili alla specificità del caso, affermando che: "L'astratta compatibilità della qualifica di socio-amministratore, membro del consiglio di amministrazione di una società di

**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

capitali, con quella di lavoratore dipendente della stessa società, non deve essere verificata soltanto in via formale, con esclusivo riferimento allo statuto e alle delibere societarie, occorrendo invece accertare, in concreto, la sussistenza o meno del vincolo di subordinazione gerarchica e, in particolare, lo svolgimento, contro retribuzione, di mansioni diverse da quelle proprie della carica sociale rivestita” (Cass. n. 11119/1993, in *IPrev*, 1993, n. 11, p. 1418).

---

**6. L'assoggettamento all'obbligo contributivo previdenziale del 10 per cento: le novità introdotte dalla Legge n. 335 del 1995.**

---

Chiaramente, nello sviluppo dei rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, ha avuto notevole rilevanza l'esenzione da obblighi contributivi previdenziali, cessata soltanto con l'entrata in vigore della legge 335 del '95, che ha previsto, appunto, l'obbligo di un contributo pari al 10 per cento dei redditi dell'attività, da versare ad una “Gestione separata” presso l'I.N.P.S. finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per i trattamenti pensionistici.

Come già accennato, occorre partire dal dato secondo cui in un sistema previdenziale ed assistenziale obbligatorio ogni forma di reddito da lavoro non può non soggiacere all'obbligo assicurativo, pena lo scompensamento degli equilibri su cui lo stesso si fonda, anche rispetto all'attività produttiva del Paese, quindi alla ricchezza da redistribuire sotto forma di prestazioni previdenziali, secondo il tipo ed il livello dello Stato sociale esistente.

Precedentemente la legge 335/1995 ci fu un tentativo di imposizione assicurativa: l'art. 11, 11° comma, della legge n. 537 del 24.12.1993 (legge finanziaria) prevedeva l'iscrizione dei “lavoratori che svolgono le attività di cui all'art. 49 commi 1 e 2, lettera a) del testo unico delle imposte sui redditi... in una gestione separata, nell'ambito della gestione contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali...” (4).

A differenza dell'attuale previsione normativa, i contributi, che anche i lavoratori con contratto di collaborazione continuativa e coordinata avrebbero dovuto versare, sarebbero dovuti confluire nei fondi assicurativi dell'area “commercianti”, pur se in una gestione separata della stessa.

La legge n. 335 del 1995, invece, prevede addirittura una “apposita Gestione separata”, non collocabile in nessuna area, quindi distinta sia da quella dei lavoratori dipendenti sia da quella dei lavoratori autonomi.

La precedente previsione legislativa non ebbe alcuna applicazione, nei termini stabiliti dai successivi commi dello stesso articolo di legge (5), in quanto non furono mai emessi i previsti decreti ministeriali. Quindi, in definitiva, le attività individuate hanno continuato ad essere esenti dall'obbligo contributivo.

La legge n. 335 del 1995, all'art. 2, 32° comma, poi ha abrogato la disciplina prevista dalla legge finanziaria del '93, dilazionando la decorrenza dell'obbligo assicurativo, la quale per previsione normativa dell'art. 4, 1° comma del D.L. n. 166/1996, successivamente reiterato, era stata fissata al 30.6.96 per coloro che risultavano già pensionati o iscritti a forme pensionistiche obbligatorie e al 1.4.96 per coloro che non risultavano iscritti a dette forme. Definitivamente, poi, la legge n. 622 del 23.12.96 (legge finanziaria), all'art. 1, commi 212, 213, 214 e 215, ha contribuito le scadenze ordinarie per il versamento del contributo per ciascun anno, scadenze uniche senza distinzione fra iscritti e non a forme pensionistiche obbligatorie, ed integrato le scadenze per l'anno 1996.

La misura del contributo previsto dall'art. 2 della legge n. 335/1995 è pari a quella del

---

**note**

(4) Art. 49 DPR n. 917/1986 (T.U. imposte sui redditi):

1. Sono redditi di lavoro autonomo quelli che derivano dall'esercizio di arti e professioni. Per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle considerate nel capo VI, compreso l'esercizio in forma associata di cui alla lett. c) del comma 3 dell'art. 5.

2. Sono redditi di lavoro autonomo:

a) i redditi derivanti dagli uffici di amministratore, sindaco o revisore di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica, dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili, dalla partecipazione a collegi e commissioni e da altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Si considerano tali i rapporti aventi per oggetto la prestazione di attività non rientranti nell'oggetto dell'arte o professione esercitata dal contribuente ai sensi del comma 1, che pur avendo contenuto intrinsecamente artistico o professionale sono svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita.

(5) Art. 11, Legge 24.12.1993 n. 5378, *G.U.* n. 303 del 28.12.1993, S.O. n. 121.

cosiddetto “contributo di solidarietà”, già previsto interamente a carico del datore di lavoro per somme erogate ai dipendenti in caso di previdenza integrativa, e non comprese nell'imponibile contributivo.

Con recente pronuncia la Corte Costituzionale ha attribuito al contributo di solidarietà la funzione di realizzare al minimo il principio solidaristico di cui all'art. 38 Cost. (sentenza Corte Cost. n. 421 dell'8.9.1995, in *FI*, 1995, I, pag. 3392; in *GI*, 1996, I, 1, p. 1 con nota Colapietro).

Quindi, la recente soluzione legislativa, inserita in una riforma proiettata verso un sistema previdenziale assicurativo (con rapporto di corresponsività diretta fra contributi versati e prestazioni erogabili), rivela, peraltro, un'esigenza di minima salvaguardia dei principi cardine del vecchio sistema, non certo superabili in tempi brevi, se non creando situazioni di grave discriminazione fra i prestatori di lavoro, che si tratti di lavoratori autonomi o subordinati.

Gli Enti previdenziali, nell'espletamento delle loro funzioni di controllo, rispetto alle possibili situazioni concrete sfornite di previsione legislativa positiva conforme al principio solidaristico dettato dall'art. 38 Cost., hanno sempre tenuto in debita considerazione il rischio che la parasubordinazione potesse avere uno sviluppo più ampio di quello riscontrabile in termini reali, in considerazione del comprensibile interesse ad usufruire di tale esenzione non appena potesse esserci una parvenza di verosimiglianza di legittimità del rapporto.

Quindi, rispetto al sistema previdenziale, la parasubordinazione *effettiva*, come il testo dell'art. 409 c.p.c. porta a dedurre nel precisare che tali rapporti “si concretino...”, si esaurisce in una semplice relazione di “privilegio”; la parasubordinazione simulata, invece, va oltre questa semplice relazione e, certamente, ha costituito uno dei motivi determinanti l'indispensabilità della recente innovazione legislativa.

In effetti, la scelta di stipulare un contratto di collaborazione continuativa e coordinata anziché di lavoro subordinato, allorché il rapporto di soggezione gerarchica si presenti con sfumature non univoche, può interessare tutti quei soggetti che, pur consapevoli di una posizione in qualche misura di “debolezza” rispetto l'instaurando rapporto, reputino sufficiente nei loro confronti la tutela riservata, a livello legislativo e giurisprudenziale, alla parasubordinazione. Ipotesi verosimile soprattutto in presenza di certe peculiarità della specifica condizione lavorativa, peculiarità che possono costituire un bilanciamento alla condizione di parte più debole.

È opinione condivisa dalla prevalente dottrina che la tutela riservata alla parasubordinazione in considerazione di una “debolezza” analoga a quella tipica del lavoro subordinato, consista in una “tutela esterna” e non in una tutela in riferimento alla natura del rapporto e della sua struttura (Sandulli P., 1986). Ciò per la caratteristica della parasubordinazione di porsi nell'ambito dei rapporti autonomi, mutuando profili dai rapporti subordinati senza, peraltro, ampliare l'ambito di questi ultimi, né depauperare l'ambito dei primi.

In caso di controversie, l'estensione alla parasubordinazione della tutela fornita dal rito del lavoro negli stessi termini del rapporto subordinato non si esaurisce nel profilo processuale, bensì comprende aspetti anche sostanziali, quale quello dato dall'art. 429 c.p.c in ordine alla risarcibilità dell'ulteriore danno sofferto dal lavoratore sui crediti oggetto di condanna a carico del datore di lavoro.

La seconda scelta legislativa per una più consistente tutela degli interessi sostanziali del lavoratore parasubordinato è la norma contenuta nell'art. 2113 c.c., che prevede la nullità di rinunzie e transazioni a diritti derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti collettivi.

Certamente quest'ultima norma riduce la “debolezza” del lavoratore parasubordinato nella gestione del suo potere contrattuale.

Lo sviluppo dell'area dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il loro sempre maggior rilievo sociale e l'assottigliarsi della soglia rispetto al rapporto di lavoro subordinato con la realizzazione di situazioni sempre più vicine a quest'ultimo, hanno portato all'elaborazione giurisprudenziale di ulteriori tutele.

Molto si è dibattuto sull'applicabilità dell'art. 2126 c.c., cioè sulla configurabilità di un rapporto di fatto di collaborazione continuativa e coordinata, addivenendosi al concorde convincimento sulla sua applicabilità, pur in presenza di opinioni dottrinali critiche. Alcune riserve, infatti, sono state espresse in relazione all'ipotesi del professionista vincolato all'obbligo dell'iscrizione all'albo nel caso, appunto, non sia risultato iscritto. Ciò in relazione, per tale ipotesi, all'inesigibilità del pagamento della retribuzione di cui all'art. 2331 c.c. (Sandulli P., 1986).

**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

Pure l'estesa applicabilità dell'art. 2948 c.c., relativamente al termine di prescrizione breve riservato alle indennità spettanti per la cessazione del rapporto di lavoro, è significativa della tendenza ad affievolire il confine della parasubordinazione rispetto al lavoro subordinato, anche se, nella sostanza, ci si chiede se non sarebbe più favorevole la prescrizione ordinaria, dato che l'inadempimento su tali indennità non potrebbe realizzarsi in momento diverso dalla cessazione del rapporto. Peraltro, tale estensione era inevitabile una volta riconosciuta la spettanza di una sorta di trattamento di fine rapporto anche al lavoratore parasubordinato, a lungo negata dalla giurisprudenza prevalente (Cass. n. 10923/1994, in *DL*, 995, p. 227 con nota Calì).

Di solito, il quadro di tutela delineato ha, per il lavoratore, una rilevanza positiva globale nella scelta della parasubordinazione; maggiormente nei casi controversi per la definizione del rapporto.

In effetti, quella debolezza contrattuale della cui tutela si parla non è proprio tale qualora altri interessi, sia in capo al collaboratore sia in capo all'azienda, portino a concludere un contratto di parasubordinazione.

Il fatto è più evidente per i rapporti di consulenza, ove il soggetto prestatore spesso svolge funzioni dirigenziali, o di quadro, o mansioni altamente specializzate.

L'esenzione dall'obbligo contributivo è condizione favorevole certamente per entrambe le parti.

Non aumentare il numero dei dipendenti con soggetti che possono, invece, essere collocati, dati certi margini di opinabilità sulla qualificazione del rapporto, nella posizione di collaboratori, ha certamente una valenza per l'azienda, sia per quanto riguarda la semplice conseguente onerosità contributiva, sia dal punto di vista fiscale, sia, indirettamente alle volte, rispetto l'inquadramento aziendale in una categoria di produzione o di intermediazione.

Inoltre, la posizione del lavoratore parasubordinato, che si qualifica come consulente aziendale, è oggetto di frequente contestazione quando il contratto di consulenza è stipulato con la stessa azienda presso la quale il prestatore d'opera ha svolto attività di lavoro subordinato conclusasi con il pensionamento.

Di solito, l'oggetto della consulenza è formalmente analogo e, nei fatti, spesso identico o quasi a quello del pregresso cessato rapporto.

Anche tale circostanza non meraviglia più di tanto dal momento che, in effetti, si tratta di applicazione di professionalità già provate, consolidate nell'ambito di un già sperimentato rapporto di fiducia con il prestatore: tutte circostanze rilevanti per l'azienda.

In tali casi è evidente anche un secondo livello di interesse del lavoratore a prestare la sua opera in tale veste: la conservazione del trattamento pensionistico attribuito.

L'ampia possibilità lasciata dal sistema pensionistico al lavoratore, che accede al pensionamento ancora in età attiva, di svolgere un lavoro autonomo, mantenendo integro l'importo della pensione attribuita, risulta contratta per la prima volta dall'art. 1 del D.Lgs. n. 503 del 1992, che ha stabilito la non cumulabilità anche della pensione d'anzianità con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50 per cento della quota che supera il trattamento minimo, fino a concorrenza dei redditi stessi, mantenendo, invece, la già prevista non cumulabilità dei redditi da lavoro dipendente nella loro interezza.

La successiva Legge n. 537 del 1993, all'art. 11, portava modifiche al nuovo regime del cumulo e del relativo vincolo di cessazione della precedente attività soltanto per i lavoratori subordinati, ma non per quelli autonomi, compresi quindi anche quelli in esame.

La non cumulabilità, invece, dei redditi da lavoro dipendente con la pensione di anzianità, già prevista dall'art. 22 della Legge n. 153 del 1969, è sempre stata confermata, nel rispetto dei principi ispiratori di tale normativa, trattandosi di anticipazione del pensionamento previsto al raggiungimento dei limiti di età.

Il verificarsi dei requisiti per il riconoscimento della pensione di anzianità coincideva, in pratica, con l'automatica e sicura fruizione di una "rendita" riferita ad una copertura assicurativa minima di 35 anni, a prescindere dall'età del soggetto.

Detta prestazione, quale forma di tutela per una vita lavorativa di certa durata, tuttavia, ha subito un processo di estraneazione rispetto alla sua originaria funzione (legge istitutiva del 1969).

Certamente le mutate condizioni di vita del lavoratore dipendente, l'aumento dell'età media, una nuova filosofia di vita rispetto al tempo non impiegato in attività lavorative, hanno valorizzato la sua funzione, ampliando il ricorso ad essa da parte dei lavoratori dipendenti.

D'altronde (e sempre in riferimento ai rapporti di consulenza) un certo genere di pianifi-

cazione per l'attribuzione delle funzioni dirigenziali e di quelle dei quadri, con risparmi sul costo del lavoro, anche necessitati da reali livelli di crisi economica oltre che determinati da pure ed esclusive ricerche e speculazioni sul mercato del lavoro, per le aziende ha richiesto l'esame di nuove opportunità: quelle di occupare, per tali funzioni, anche titolari di pensione di anzianità già esperti e, magari, ex dipendenti.

Tutti eventi e fattori (di determinazione dei costi previdenziali) non seguiti contestualmente, o per lo meno tempestivamente, da adeguate modifiche ed aggiornamenti della disciplina della pensione di anzianità.

Le controversie sul particolare tema del consulente, magari anche pensionato e pure ex dipendente dell'azienda, vengono esaminate senza accentuare il rilievo di certe comprensibili presunzioni, date le innumerevoli varianti che possono interessare la scelta rispetto un tipo di contratto od un altro. Certamente viene focalizzata la verifica sulla specificità della funzione: "Il criterio discretivo fra un'attività di mera consulenza aziendale e la prestazione di mansioni dirigenziali alle dipendenze di un imprenditore va rinvenuto, in modo risolutivo, nell'inserzione continua e generalizzata del professionista nella vita dell'azienda, laddove il consulente, se pure in via continuativa, non potrebbe accentrare l'intera gestione aziendale, ma occuparsi soltanto di specifici settori (Pretura Matera n. 43/1995, in *IPrev*, 1996, n. 1). Ancora il Tribunale di Venezia (sentenza n. 220/1993, in *IPrev*, 1993, n. 12, p. 1574) ha accertato la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato in capo ad un preteso lavoratore autonomo, in riferimento al fatto che la società era la sua unica cliente, che egli aveva svolto la medesima attività lavorativa per la società in qualità di lavoratore subordinato, che riceveva somme fisse a cadenze periodiche ed, inoltre, svolgeva il suo lavoro utilizzando in parte attrezzature di proprietà della società, oltre a non essergli pagato il costo del materiale.

La Cassazione, confermandosi nelle statuizioni riferite a controversie interessanti rapporti dove il lavoratore non era anche ex dipendente dell'azienda, a tal proposito afferma che: "... il requisito della subordinazione può diversamente atteggiarsi rispetto a nuove figure di rapporti emergenti, specie nel settore terziario, e deve essere concretamente apprezzato con riguardo alla "specificità" dell'incarico conferito al lavoratore ed al modo della sua attuazione". Circostanze ritenute sussistenti nell'attività di tenuta dei libri paga svolta dal consulente, praticamente "la stessa attività prestata presso l'associazione prima del suo pensionamento; nella sua prestazione di istruzione ed avvio ai compiti demandati ai giovani dipendenti, con controllo del loro operato; nei rapporti dello stesso tenuti con il pubblico e nei contatti con funzionari di enti diversi per pratiche inerenti l'associazione". Tutti fattori non "concorrenti, secondari, indiziari e presuntivi" bensì significativi di un "inserimento organico del prestatore di lavoro nell'organizzazione dell'impresa", ed in contrasto con la volontà contrattuale dichiarata dalle parti (Cass. n. 5671/1988, cit.).

Si può prevedere che la recente imposizione del contributo del 10 per cento sui redditi fruiti per prestazioni relative a rapporti di collaborazione continuativa e coordinata muterà alcune dinamiche del passato nella costituzione di tali rapporti e, in particolare, sempre seguendo l'analisi fino ad ora condotta, quelli di consulenza aziendale.

Peraltro la misura del 10 per cento, certamente più vicina all'onerosità delle contribuzioni da lavoro autonomo che non l'onerosità delle contribuzioni da lavoro subordinato, riflette sul piano assicurativo quelle posizioni dottrinali secondo cui l'area della parasubordinazione "...restringe o meglio delimita dall'esterno, e non amplia la fattispecie della subordinazione, e in ogni caso, sottrae alla disciplina integrale della subordinazione rapporti che, altrimenti, finirebbero per essere qualificati come subordinati (Santoro Passarelli G., 1993, p. 77).

La prevedibile riduzione dell'impiego di consulenti, ex dipendenti, è confortata anche dal fatto che pure l'interesse del lavoratore rispetto al trattamento pensionistico in godimento è mutato.

Infatti, sempre la Legge n. 335 del 1995, all'art. 1, 25° comma e ss., ha previsto nuovi limiti di età per l'attribuzione della pensione di anzianità, ai quali conseguono minori possibilità di combinazioni per l'impiego di soggetto ancora "attivo", anche rispetto alle modifiche del sistema precedentemente introdotte dall'art. 1 del D.Lgs. n. 503 del 1992.

Successivamente, altre innovazioni al sistema pensionistico hanno previsto la totale non cumulabilità delle quote di pensione di anzianità liquidate col sistema retributivo con redditi da lavoro di qualsiasi natura (art. 1, IV° comma, D.L. n. 508 del 30.9.96). L'incumulabilità totale rispetto a redditi di qualsiasi natura, è ribadita per gli ex lavoratori dipendenti dall'art. 1, 189° comma, della Legge n. 662 del 23.12.96, con la sola eccezione per le ipotesi di pensionamento con 40 anni di assicurazione o per quella in cui possa essere fatto valere il



**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**

Donatella Vernizzi

requisito assicurativo di 36 anni e quello anagrafico di 52, rispetto alle quali permane l'applicabilità del regime normativo contenuto nel D.Lgs. n. 505 del '92.

La legge finanziaria del '97 ha, quindi, reiterato solo in parte la norma contenuta nel D.L. n. 508 del 30.9.96 (decaduto, tuttavia, con salvezza dei relativi effetti in virtù dell'art. 1, 215° comma della legge medesima) circa il divieto generalizzato di riscossione della pensione di anzianità in presenza di altri redditi di qualsiasi natura, conservandolo solo per gli ex lavoratori dipendenti, e riducendo, invece, al 50% l'incumulabilità per gli ex lavoratori autonomi.

Date queste ultime modifiche della fine del '96, l'area dei contratti di collaborazione continuativa e coordinata stipulati da soggetti anche titolari di pensione di anzianità dovrebbe scomparire o, almeno, ridursi ai soli casi in cui il lavoratore opti per la sospensione del trattamento pensionistico, pur di svolgere ancora attività lavorativa, nonostante l'età, che, dati i nuovi limiti, sarà certamente superiore a quelle precedenti.

Quindi oggi, per i continui mutamenti delle condizioni di realizzazione dei rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, ed ancor più nell'immediato futuro, ci saranno soggetti con vita lavorativa sostanzialmente identica in fatto di durata, rapporto di dipendenza, livelli retributivi, ecc..., tuttavia con prospettive ben diverse in ordine ad opportunità di lavoro.

Effetto, peraltro, inevitabile in epoca di transizione da un sistema previdenziale ad un altro. Le recenti preclusioni introdotte per sanare fattori devianti l'attuale sistema previdenziale che, invece, prevede equilibri interni al rapporto fra contribuzione riscossa e prestazione erogata, dovrebbero scemare via via che si realizza un sistema previdenziale contributivo, ispirato al "principio della corrispettività tra contributi versati e prestazioni attese e/o ricevute" (Pessi R., 1995).

Un accenno a tale prevedibile evoluzione è contenuto, appunto, nelle più recenti modifiche sulla non cumulabilità circoscritta alle quote "... liquidate con sistema retributivo" (art. 1, IV° comma, D.L. n. 508 del 30.9.96, e successivamente, art. 1, comma 189, legge n. 622/96). Il sistema previdenziale contributivo, oggetto della legge 335 del '95 in via programmatica oltre che per disciplina positiva, certamente comporterà anche un mutare della contrattualità per i rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, un mutare anche autonomo rispetto ai specifici fattori sommariamente esaminati.

Parallelamente ad esso, infatti, lo sviluppo della previdenza complementare comporterà un affievolimento degli interessi fino ad oggi decisivi nella scelta individuale — riferita qui alla generalità delle ipotesi — verso un rapporto di lavoro subordinato od autonomo, almeno per le attività che possono dare indifferentemente luogo all'uno od all'altro rapporto.

Si consideri, poi, l'effetto che un nuovo sistema previdenziale comporterà nel valutare, questa volta a priori fintanto che si tratta di scelte tempestive, l'opportunità di porsi sul mercato del lavoro nell'una o nell'altra posizione.

Potrebbero residuare nuovi problemi per le aziende che, pertanto, non usufruirebbero più di frequenti rapporti di collaborazione continuativa e coordinata non onerosi in quanto ad obblighi assicurativi, dal momento che il contributo è in parte a loro carico: un terzo a carico del lavoratore e due terzi del soggetto che eroga il compenso (art. 1, II° comma, D.M. n. 281 del 2.5.1996). Inoltre, alla prevedibile minore disponibilità numerica di prestatori di attività di collaborazione continuativa e coordinata, conseguirebbe il maggior ricorso a contratti di lavoro subordinato per mansioni e funzioni fino ad ora svolte dai primi, con conseguente previsione, anche sotto questo secondo aspetto, di nuovi aggravii contributivi per le aziende. Peraltro, già si prospettano anche nuove elaborazioni dottrinali secondo le quali criterio distintivo fra i diversi rapporti di lavoro, potrebbe essere il grado di debolezza economica del lavoratore, rientrando nella categoria della parasubordinazione tutti i lavoratori con qualifiche più alte, quali che siano le modalità di svolgimento della prestazione, e residuando nell'area del lavoro subordinato gli altri (Mazziotti F., 1995, p. 105).

Quindi, ipotesi di rapporto di parasubordinazione dai caratteri diversi da quelli attuali, per i quali tuttora centrale è la questione relativa all'individuazione del momento caratterizzante la posizione di debolezza del lavoratore — se nella costituzione del rapporto, nella situazione di soggezione socioeconomica o di sottoprotezione sociale — (De Nunzio F., nota a Cass. n. 8412/1995, in *GI*, 1996, p. 323).

Si tratta, comunque, soltanto di ipotesi, dal momento che il mercato del lavoro sta assumendo configurazioni nuove per essere, più che in precedenza, praticati tipi di contratto particolari: a tempo determinato, part-time, di formazione, ecc..., con conseguenti forme di mobilità a tutt'oggi non consolidate. Tutti fattori che, attualmente, permettono di fare soltanto semplici proiezioni con consistenti margini di verifiche, considerato, oltretutto, un

contesto culturale di segno opposto (vedi reticenze anche a forme minime di “mobilità”); contesto, peraltro, che probabilmente non potrebbe essere diverso, data la disciplina positiva in materia lavoristica e previdenziale e, certamente, anche di pubblico impiego.

**Parasubordinazione  
e imposizione  
contributiva**  
Donatella Vernizzi

#### Bibliografia

**AA.VV.** (1993), *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, *Quaderni DRI*, Giuffrè, Milano.

**Giustiniani M.** (1993), *Gli altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato, di cui all'art. 409 c.p.c.*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, cit.

**Grieco A.M.** (1986), *Lavoro “parasubordinato” e “giusta retribuzione”*, in *L80*, p. 745 e ss.

**Guaglione L.** (1993), *L'estensione delle tutele del lavoro subordinato al lavoro parasubordinato*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, cit.

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

**Manzara A.M.** (1994), *Nuova previdenza di una società in evoluzione: certezza o incertezza del sistema?*, in I.N.P.S.-Sistema Previdenza, n. 138.

**Mazziotti F.** (1995), *Il problema dell'occupazione del diritto del lavoro*, in *DL*, I, p. 105 e ss.

**Napoli M.** (1993), *I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, cit.

**Pessi R.** (1995), *La riforma previdenziale del '95: il ritorno al modello assicurativo*, in *DL*, I, p. 3 e ss.

**Sandulli P.** (1986), *Lavoro autonomo e parasubordinazione*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, vol. 15, tomo I, Utet, Torino.

**Santoro Passarelli G.** (1993), *La parasubordinazione dieci anni dopo*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, cit.

**Santoro Passarelli G.** (1979), *Il lavoro “parasubordinato”*, Angeli, Milano.



# La direttiva sulla protezione dei dati personali: profili giuslavoristici

*Alessandro Bellavista*

Sommario

**1.** Premessa. La direttiva comunitaria 95/46, i progetti di legge italiani e la raccomandazione n. R. (89) 2, del Consiglio d'Europa. **2.** Il campo di applicazione della disciplina del trattamento dei dati personali. **3.** I principi generali del trattamento dei dati personali: legittimazione e modalità. **4.** La regolamentazione del trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro: aspetti generali. **5.** Il trattamento dei dati sensibili. **6.** I diritti dell'interessato. Le decisioni individuali automatizzate. **7.** La tutela collettiva. *Postilla.*

**1. Premessa. La direttiva comunitaria 95/46, i progetti di legge italiani e la raccomandazione n. R (89) 2, del Consiglio d'Europa.**

La recente direttiva 95/46/CE, del 24 ottobre 1995, del Parlamento Europeo e del Consiglio della stessa Unione, "relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati", costituisce un momento assai importante della storia della protezione dei dati personali (cfr., in generale, Schild, 1996). Al termine di una lunga riflessione non priva di ostacoli e contraddizioni — resi palesi anche dal fatto che la direttiva è frutto della complessa procedura di cooperazione tra Parlamento e Consiglio di cui all'art. 189 B del Trattato — l'Unione Europea è giunta ad emanare un atto di pregnante valore giuridico. Secondo l'art. 32 della direttiva gli Stati membri hanno tre anni di tempo per conformarsi alle disposizioni in essa contenute. Le ragioni dell'intervento comunitario, basato sull'art. 100 A del Trattato, emergono da una veloce lettura delle motivazioni che precedono il testo normativo. Più precisamente, da un lato, si mette in evidenza che, conformemente all'art. 7 A del Trattato, l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno non può non implicare la libera circolazione dei dati personali; ma, dall'altro lato, si avverte il bisogno che siano salvaguardati i diritti fondamentali della persona e perciò che le forme di trattamento dei dati personali debbano rispettare la libertà, i diritti fondamentali e, in particolare, la vita privata delle persone fisiche (cfr. i considerando nn. 2 e 3). Inoltre, viene notato che esiste "un'ampia divergenza", tra gli Stati membri, "nei livelli di tutela dei diritti e delle libertà personali (...) relativamente al trattamento dei dati personali", e di conseguenza si afferma che questa diversità di tutela può ostacolare la libera circolazione dei suddetti dati, può compromettere attività economiche ed amministrative nonché falsare la concorrenza nello spazio comunitario (cfr. i considerando nn. 7 e 8). Da qui la conclusione che, "per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei dati personali, il livello di tutela dei diritti e delle libertà delle persone relativamente al trattamento di tali dati deve essere equivalente in tutti gli Stati membri". Tale obiettivo non viene ritenuto raggiungibile "esclusivamente attraverso l'azione degli Stati membri", perché, come s'è già detto, tra le loro legislazioni esiste "un'ampia divergenza" e sussiste altresì l'esigenza di un coordinamento delle medesime ai fini di una disciplina del flusso transfrontaliero dei dati coerente e conforme all'obiettivo del mercato interno. Quindi, "risulta pertanto necessario un intervento della Comunità ai fini di un ravvicinamento delle

**Protezione dei dati personali**  
*Alessandro Bellavista*

legislazioni” (cfr. il considerando n. 8). E di fondamentale importanza, per cogliere le linee guida del legislatore comunitario, è l’osservazione secondo cui le “legislazioni nazionali relative al trattamento hanno lo scopo di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto alla vita privata”: ciò consente di concludere che “pertanto il ravvicinamento di dette legislazioni non deve avere per effetto un indebolimento della tutela da esse assicurato ma deve anzi garantire un elevato grado di tutela nella Comunità” (cfr. il considerando n. 10).

La direttiva si innesta in un quadro caratterizzato non solo da un’ampia divergenza tra le normative nazionali sul trattamento dei dati personali, ma anche dalla presenza di due Stati senza alcuna legislazione. Uno è la Grecia, l’altro l’Italia, anche se qui, da più di un decennio, i vari governi che si sono succeduti hanno tentato senza fortuna di varare un apposito testo. Il Parlamento italiano, d’altra parte, ha, con la Legge 21 febbraio 1989, n. 98, autorizzato la ratifica della Convenzione n. 108 (aperta alle adesioni il 28 gennaio 1981) del Consiglio d’Europa, sulla protezione delle persone con riferimento al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale. Ma la Convenzione non è potuta finora entrare in vigore nei confronti dell’Italia perché questo Paese non ha tuttora adempiuto l’obbligo preliminare da essa previsto di dare effetto, nel proprio diritto interno, ai principi fondamentali per la protezione dei dati di cui alla Convenzione: queste misure, infatti, alla stregua dell’art. 4, comma 2, della medesima, “devono essere adottate al più tardi al momento dell’entrata in vigore della Convenzione” nei confronti del Paese aderente. La stessa situazione si è poi riprodotta in ordine all’Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 sull’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni tra i Paesi aderenti: L’Italia, pur avendo aderito al suddetto accordo, non può pretendere che esso effettivamente entri in vigore nei suoi confronti sino a quando non avrà messo in atto una normativa sulla protezione dei dati personali (cfr. l’art. 126 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen).

Così, anche sotto la spinta dell’esigenza di adempiere obblighi derivanti dal diritto internazionale, il processo legislativo negli ultimi anni ha subito un’accelerazione. E nella XI legislatura la Camera dei Deputati era riuscita, ad approvare un disegno di legge (risultante da un assemblaggio di un progetto d’iniziativa governativa e di altri presentati da vari deputati) sulla protezione dei dati: ma l’anticipata fine della legislatura ha impedito la definitiva trasformazione in legge del progetto. Analoga vicenda si è verificata nella penultima legislatura: questa volta però l’originario progetto di legge governativo n. 1901 (che riproduceva essenzialmente il suo immediato predecessore) era stato spezzettato in due distinti disegni di legge: uno, il n. 1901 bis, diretto a definire la disciplina generale, l’altro, il n. 1901 ter, riproduceva un articolo del disegno di legge n. 1901 e conteneva una delega al Governo ai fini dell’emanazione di norme integrative e correttive della disciplina generale. Entrambi i testi erano stati approvati dalla Camera dei Deputati, negli ultimi mesi del 1995, e l’assetto da essi risultante presentava molti aspetti condivisibili ma pure alcuni punti assai problematici sotto il profilo dell’effettività della tutela dei cittadini e dei lavoratori (cfr. Rodotà, 1996; Fici-Masucci, 1996). Ma anche in questo caso l’improvviso termine della XII legislatura ha bloccato il processo legislativo. E pertanto, nella successiva XIII legislatura si è dovuto ricominciare quasi da capo: non proprio da zero perché il Governo ha ripresentato senza modifiche i due testi che già, nella precedente legislatura, avevano superato il vaglio di un ramo del Parlamento. L’occasione sarebbe stata propizia per conformare, più di quanto fosse accaduto con i precedenti testi, i nuovi disegni di legge alle disposizioni della direttiva comunitaria 95/46 del 24 ottobre 1995. Ma, come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge d’iniziativa governativa n. 1580 (che contiene la disciplina generale: da ora d.d.l. n. 1580), lo scopo immediato del legislatore “è di creare le condizioni giuridiche per ratificare la Convenzione di Strasburgo e l’Accordo di Schengen, tenendo nel massimo conto le indicazioni della direttiva comunitaria e rinviando il recepimento di una residua parte della medesima direttiva ad una legislazione delegata su cui il Parlamento potrà esprimersi al momento della formulazione dei criteri di delega e dell’espressione del parere sugli schemi del decreto delegato”.

Attualmente sembra proprio — anche perché il quadro politico e la maggioranza parlamentare paiono sicuramente più stabili che in passato — che il Parlamento italiano si accinga a varare, in tempi rapidi, una legislazione in materia: infatti, il 26 settembre 1996 è stato approvato, in sede legislativa, dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il d.d.l. n. 1580, sulla “tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali”, e il 1° ottobre 1996 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge n.

1579 contenente la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive della "legislazione in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" (da ora d.d.l. delega n. 1579). Con la trasmissione al Senato i due disegni di legge hanno rispettivamente assunto i nn. 1409 e 1407. È assai importante mettere in evidenza che l'art. 1 del disegno di legge delega n. 1407 (da ora d.d.l. delega n. 1407), nel prevedere l'emanazione di disposizioni integrative della legislazione generale, precisa i principi e i criteri direttivi a cui deve attenersi il Governo: e cioè, come è detto nella lett. b), si tratta, in particolare, di "garantire la piena attuazione dei principi previsti dalla legislazione in materia di dati personali nell'ambito dei diversi settori d'attività, nel rispetto dei criteri direttivi e dei principi della normativa comunitaria e delle seguenti raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa". Queste raccomandazioni (il cui elenco è contenuto nella stessa disposizione) sono il prodotto del cosiddetto "approccio settoriale" del Consiglio d'Europa al problema della protezione dei dati: vale a dire state emanate allo scopo di modulare e adattare i principi generali della Convenzione del 1981 in funzione delle esigenze specifiche di settori particolari in cui può avere luogo il trattamento dei dati personali. E, tra tutte queste raccomandazioni, nel successivo n. 4 dell'art. 1 è menzionata la "n. R. (89) 2, del 18 gennaio 1989, sui dati utilizzati per finalità di lavoro". Ciò significa che il Parlamento impegna il Governo a varare, in pratica, un gruppo di norme appositamente rivolte alla protezione dei dati del lavoratore.

Di conseguenza, l'analisi dell'impatto della direttiva comunitaria sui rapporti di lavoro non può essere sganciata dall'esame dell'impostazione degli attuali progetti di legge italiani e della stessa raccomandazione del Consiglio d'Europa.

Va posto in rilievo che la direttiva comunitaria, secondo quanto si trae dal considerando n. 10, mira ad assicurare un ravvicinamento verso l'alto delle legislazioni degli Stati membri: e cioè nella "direzione di garantire un elevato grado di tutela nella Comunità". Perciò, come si evince anche dalle successive prescrizioni della stessa direttiva (cfr. l'art. 8), il legislatore italiano può approfittare degli spazi di flessibilità da essa concessi solo per ampliare in senso garantistico i principi ivi sanciti. Appaiono quindi del tutto infondate le critiche ricevute dal disegno di legge 1901 bis della XII legislatura (poi riprodotto dal d.d.l. n. 1580) di avere adottato, su alcuni punti, un'impostazione più rigorosa della direttiva comunitaria. Al di là del merito specifico di tali contestazioni, va ribadito che, in verità, quella "garantistica" è proprio una strada obbligata, poiché (come rileva il considerando n. 10) in questa materia vengono in discorso "diritti e libertà fondamentali".

Quanto alla raccomandazione del Consiglio d'Europa, essa, al contrario della direttiva, non ha un'immediata efficacia vincolante nei confronti dei legislatori nazionali: la RCE è essenzialmente concepita come uno strumento di riflessione che indica un possibile percorso sulla via dell'edificazione di norme sulla protezione dei dati ritagliate in funzione delle peculiari esigenze del rapporto di lavoro (così Simitis, 1991, p. 177). Tuttavia, è stato autorevolmente osservato che le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa esercitano indiscutibilmente una pressione in via di fatto sui legislatori nazionali quantomeno a confrontarsi criticamente con le soluzioni da esse suggerite: in effetti esse promanano da un istituzione internazionale la cui autorevolezza è indubbia e, in questo caso, sono collegate ad un atto, come la Convenzione del 1981, che ha esercitato una influenza preponderante sui legislatori nazionali. E questa pressione appare di una certa pregnanza perché, altrimenti, non si spiegherebbe la facoltà (basata sul regolamento interno delle riunioni dei delegati dei Ministri) che consente ai delegati degli Stati membri di manifestare riserve su alcuni punti della raccomandazione al momento dell'adozione della stessa (cfr. Simitis, 1991, p. 163). D'altronde, il Governo italiano ammette di sentirsi tenuto a dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulla protezione dei dati proprio quando, nella relazione che accompagna il d.d.l. delega n. 1579 (poi divenuto d.d.l. n. 1407), riconosce che l'Italia finora non le ha attuate e ciò "malgrado abbia assunto a Strasburgo il solenne obbligo di svilupparne i principi all'interno della relativa legislazione".

Comunque, un esame anche superficiale della suddetta raccomandazione mette in luce che essa, pur contenendo disposizioni modellate sui problemi specifici dell'elaborazione dei dati nel rapporto di lavoro, presenta molteplici formulazioni alquanto generiche. La relazione al d.d.l. delega n. 1579 conferma quest'impressione nel momento in cui sottolinea che tutte le raccomandazioni menzionate dal rispettivo art. 1 lasciano "un certo margine di flessibilità agli Stati"; anche se subito dopo precisa che esse restano "utilmente richiamabili quali idonei e dettagliati parametri per l'emanazione dei decreti delegati". Secondo il Governo, infatti, "il rilievo formulato nel dibattito circa la genericità del rinvio a tali raccomandazioni

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

può essere superato, come già accennato, ponendo attenzione all'analicità dei criteri direttivi contenuti nelle medesime raccomandazioni e nei relativi allegati, analicità senz'altro più marcata di quella che si registra nella corrente legislazione interna di delega". Tuttavia, questa osservazione, anche se fa leva su una evidente prassi, non elimina il rischio che la delega possa essere sfruttata in modo da realizzare solo una recezione "apparente" dei principi fondamentali della raccomandazione del Consiglio d'Europa e delle altre richiamate dal d.d.l. delega n. 1579. Si ricordi che appartiene alla storia della progettazione legislativa italiana sulla protezione dei dati un disegno di legge (detto Mirabelli bis), preparato da una commissione di nomina governativa, che conteneva disposizioni non adeguate alle più elementari esigenze della protezione dei dati dei cittadini e finanche in stridente contrasto anche con i generalissimi principi della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 (cfr. Frosini, 1992, p. 745 e ss.). Pertanto, la soluzione più opportuna sarebbe quella che già la delega fosse tanto precisa da sottrarre al Governo ogni discrezionalità. Beninteso, un parziale antidoto ai rischi accennati era contenuto nell'art. 3 del d.d.l. delega n. 1579, secondo cui i suddetti decreti legislativi dovevano essere emanati rispettando la particolare procedura del comma 4 dell'art. 14 della Legge n. 400/1988, il cui fulcro è costituito dalla previsione di un necessario parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi. Sorprendentemente, in sede di Commissione Giustizia della Camera, è stato soppresso il richiamo a tale pezzo della disposizione, la cui utilizzazione avrebbe consentito al Parlamento di controllare e di condizionare *in itinere* l'esercizio della delega da parte del Governo: questa grave scelta è stata giustificata (cfr. la Relazione della Commissione Giustizia al d.d.l. n. 1579) sostenendo che "tale norma potesse costituire un appesantimento procedurale", ma proprio ciò sarebbe stato del tutto apprezzabile in relazione alla più importante esigenza di assicurare effettiva tutela ai diritti fondamentali dei cittadini e dei lavoratori.

---

## 2. Il campo di applicazione della disciplina del trattamento dei dati personali.

---

Anzitutto, la direttiva comunitaria, alla stregua del suo art. 3, si applica, al "trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi". E per "archivio di dati personali", come precisa l'art. 2 lett. c) della direttiva, si intende "qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico". Il considerando 27 chiarisce che i fascicoli, e le rispettive copertine, non strutturati secondo criteri specifici che "consentano un facile accesso alle persone", non rientrano nel campo di applicazione della direttiva. L'ampiezza della formula spinge a ritenere integrato il concetto di archivio dalle raccolte di questionari standardizzati sul personale o finanche dagli schedari sistemati in ordine alfabetico e con un indirizzario (Wohlgemuth, 1996, p. 693). Ancora più ampia è la previsione dell'art. 5 del disegno di legge n. 1409 (da ora d.d.l. n. 1409), secondo cui "il trattamento di dati personali svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati è soggetto alla medesima disciplina prevista per il trattamento effettuato con l'ausilio di tali mezzi" (cfr. *infra*, Postilla).

La raccomandazione del Consiglio d'Europa si dirige (cfr. il principio 1) soprattutto verso il trattamento automatico. L'atto opportunamente consente agli Stati membri di estendere i principi da esso enunciati direttamente anche alle elaborazioni manuali. E inoltre prende in considerazione il trattamento manuale in due casi: nel primo dispone l'applicazione dei propri principi quando le informazioni elaborate manualmente sono necessarie per rendere comprensibili quelle trattate in modo automatico; nell'altro si limita ad affermare che l'uso di archivi manuali non deve costituire un mezzo per eludere le disposizioni della stessa raccomandazione. Queste due previsioni destano molteplici perplessità: la prima apre il campo ad interminabili questioni ermeneutiche in ordine alla verifica dell'effettiva esistenza della situazione da essa presupposta (cfr. *amplius* Simitis, 1991, p. 167 e s.). La seconda appare del tutto vaga a meno che di non intenderla come un implicito invito ai legislatori nazionali di utilizzare la possibilità di estensione poc'anzi accennata e di adottare norme sulla protezione dei dati che comprendano anche il trattamento manuale dei medesimi.

Invero, ai fini di un'effettiva tutela dei dati personali nel rapporto di lavoro, è nota l'esigenza che le regole di base riguardino sia il trattamento elettronico sia manuale, perché il lavoratore è esposto a grossi pericoli qualunque sia la forma di trattamento dei propri dati

personali adoperata dal datore. Per rendersene conto basta considerare l'art. 8 St.lav. o il § 83 del *BetrVG* tedesco, che sono norme regolanti la raccolta e l'uso di informazioni sul conto del lavoratore e consegnate in un periodo in cui l'elaborazione elettronica dei dati personali non era nemmeno concepibile o quantomeno costituiva un'ipotesi assai remota (cfr. Simitis, 1991, p. 165). Semmai la diversità della forma di trattamento dei dati può influenzare la conformazione di alcune delle singole norme in materia e quindi modellare taluni specifici aspetti della protezione dei dati a seconda delle modalità tecniche utilizzate nel trattare le informazioni personali.

Poiché le regole di tutela, fissate dalla direttiva e dal disegno di legge n. 1409 si applicano al "trattamento di dati personali" è importante la definizione di tale concetto: l'art. 2, lett. c) della direttiva comunitaria e l'art. 1 del d.d.l. n. 1409 comprendono nell'ambito del trattamento anche la mera raccolta di dati nonché la registrazione degli stessi, e le altre operazioni espressamente individuate nei rispettivi testi. Tuttavia, va segnalato che, nella direttiva, l'indicazione di alcune fasi in cui consiste il trattamento sembra avere solo valore esemplificativo, mentre al contrario nel disegno di legge pare circoscrivere l'ambito applicativo della normativa. Va però detto che lo stesso disegno di legge utilizza formulazioni così generali delle operazioni facenti parte del concetto di trattamento, da permettere che rientrino in esso anche attività non menzionate (come la consultazione) o attualmente non concepibili.

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

---

### 3. I principi generali del trattamento dei dati personali: legittimazione e modalità.

---

Sia il d.d.l. italiano n. 1409 sia la direttiva comunitaria fissano requisiti alquanto rigorosi in ordine al trattamento dei dati. A questo proposito si devono distinguere (solo per assicurare una maggiore semplicità espositiva), da un lato, le norme che regolano la legittimazione del trattamento dei dati; dall'altro, le regole che attengono alle modalità di raccolta e ai requisiti che ogni fase del trattamento deve soddisfare.

Cominciando dal primo punto, si tratta, dunque, di esaminare le ipotesi in cui è possibile trattare dati personali. Tuttavia va rilevato che le disposizioni della direttiva, alla stregua del considerando 13 e dell'art. 3, si applicano non solo nel settore privato, ma anche in quello pubblico, eccetto che nei casi espressamente individuati. Invece, il d.d.l. n. 1409 contiene un regime differenziato tra trattamento effettuato da soggetti privati (e da enti pubblici economici) e da soggetti pubblici: le due ipotesi sono rispettivamente regolate dagli artt. 11 e ss. e 27 del d.d.l. n. 1409. E, se non ci fossero ulteriori modifiche, sarebbe anche diversa la disciplina del trattamento dei dati personali tra lavoro privato e pubblico: il che lascia alquanto perplessi e non può trovare alcuna valida giustificazione soprattutto in considerazione del processo in atto di omogeneizzazione tra lavoro privato e pubblico. Pertanto, come emerge pure dal principio 1 della raccomandazione, è necessaria un'uniforme regolamentazione del trattamento dei dati personali nelle due aree del lavoro subordinato: e semmai le eccezioni dovrebbero essere strettamente collegate alla particolare natura dell'attività svolta dal datore di lavoro o a cui vengono adibiti alcuni lavoratori, e quindi, ad esigenze di peculiare rilievo pubblicistico: come, per esempio, pubblica sicurezza, difesa dello Stato, repressione dei reati.

L'art. 7 della direttiva comunitaria e gli artt. 11 e 12 del d.d.l. n. 1409 (in ordine al settore privato) adottano in sostanza l'impostazione della legge tedesca del 1990: si parte da un divieto generale di trattamento dei dati del singolo e poi si prevedono alcune tassative eccezioni a tale divieto in presenza di giustificate ragioni, definite soprattutto mediante la descrizione delle finalità legittimamente perseguibili da chi intende effettuare il trattamento dei dati. E inoltre le ipotesi in cui è ammesso il trattamento dei cosiddetti dati sensibili (cfr. *infra* par. 5) vengono staccate dalla disciplina generale, e descritte con più precisione nonché assoggettate a regole ancora più rigorose (cfr. art. 8 direttiva comunitaria e artt. 22 e 23 del d.d.l. n. 1409). Nonostante la formula generale di "trattamento", adottata dagli artt. 11, 12, 22 e 23 del d.d.l. n. 1409, non v'è dubbio che le prescrizioni in essi contenute riguardano anche la mera raccolta, perché questa rientra nel concetto di "trattamento" alla stregua dell'art. 1 del d.d.l. n. 1409.

Quanto alle ipotesi di trattamento più rilevanti nell'area del rapporto di lavoro, va detto che sia la direttiva sia il d.d.l. n. 1409 riconoscono che affidare la funzione di legittimazione del trattamento al solo consenso dell'interessato non costituisce una valida tutela, anzi realizzerebbe una mistificazione perché costui sarebbe sempre costretto a manifestare il proprio



**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

consenso quando questo rappresenti la contropartita per godere di un servizio essenziale o per acquisire un bene necessario: e ciò è particolarmente evidente nel rapporto di lavoro, in cui il candidato ad un impiego o lo stesso lavoratore si trovano esposti alla coazione sociale del datore che li spinge a prestare il consenso ad ogni forma di trattamento.

Sicché, nei casi dell'art. 7 lett b) della direttiva e dell'art. 11 del d.d.l. n. 1409, il fatto che qui il trattamento è legittimato se l'interessato vi abbia consentito, non significa che questo possa svolgersi senza alcun limite. Anzi, entrano in gioco gli *standards* obiettivi previsti da siffatte normative e che regolano le modalità di ogni momento del trattamento: tra questi principi di base il più importante è il principio di finalità, che ancora la legittimità del trattamento delle informazione all'uso organario a cui sono destinate (cfr. *infra*). Perciò, anche quando il consenso dell'interessato viene richiesto quale condizione necessaria per il trattamento dei dati ciò non comporta che sia sufficiente la presenza dello stesso consenso per procedere al trattamento.

La direttiva comunitaria e il d.d.l. n. 1409 poi enunciano i casi in cui è possibile effettuare il trattamento prescindendo dal consenso dell'interessato. Il d.d.l. n. 1409 anche qui ricalca in linea di massima lo schema della direttiva comunitaria, precisando in modo più dettagliato alcune formulazioni generali di quest'ultima. Tuttavia, il d.d.l. n. 1409 assume una posizione che può dare adito a qualche dubbio sulla sua conformità al dettato comunitario. Per esempio: mentre l'art. 12 del d.d.l. n. 1409 sancisce che il consenso non è richiesto quando il trattamento sia finalizzato all'esecuzione di un contratto o di doveri precontrattuali, la direttiva esclude il consenso soltanto a condizione che il trattamento sia *necessario* alla realizzazione dei suddetti scopi. E in Germania, dove nella legge del 1990 c'è una previsione identica a quella italiana, v'è chi reclama l'esplicito adattamento del diritto interno a quello comunitario (Wohlgemuth, 1996, p. 693 e s.). Da qui emerge l'opportunità di adattare la previsione italiana al più severo *standard* comunitario.

Quanto alle regole sui requisiti dei dati e sulle modalità del trattamento, va detto che la sola lettura dell'art. 6 della direttiva comunitaria e dell'art. 9 del d.d.l. n. 1409, che segue il modello della direttiva comunitaria, è sufficiente per apprezzare l'importanza di siffatta codificazione dei più pregnanti principi della protezione dei dati in prescrizioni vincolanti: vale a dire i principi di esattezza e completezza dei dati nonché di liceità, correttezza (cfr. l'art. 6 lett. a) e d) della direttiva comunitaria) e di finalità del trattamento. Di fondamentale importanza, come s'è accennato, è il principio di finalità che si concreta, in primo luogo, come dispone l'art. 6 lett. b) della direttiva comunitaria, nello stabilire che i dati personali devono essere "rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità". In secondo luogo, consegue dal medesimo principio di finalità, come si evince dall'art. 6 lett. c) della direttiva comunitaria, la regola che i dati personali devono essere "pertinenti, adeguati e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati". E infine il principio di finalità si specifica nel cosiddetto principio del diritto all'oblio vale a dire nel prevedere, alla stregua dell'art. 6 lett. e) della direttiva comunitaria, che i dati personali devono essere "conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati".

---

#### 4. La regolamentazione del trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro: aspetti generali.

---

L'esperienza applicativa delle leggi contenenti una disciplina generale della protezione dei dati ha messo in luce la necessità di evitare che ogni tentativo di circoscrivere globalmente l'ambito e i presupposti del trattamento dei dati personali si possa perdere nella "nebbia delle clausole generali" (Simitis, 1984, p. 400): se si vuole assicurare un'effettiva tutela dei diritti della persona diviene imprescindibile integrare la disciplina generale con regolazioni settoriali e cioè orientate specificamente a governare le modalità del trattamento dei dati nel settore di volta in volta considerato (cfr., *amplius*, Bellavista, 1995; Douglas Scotti, 1994). Di tale consapevolezza è appunto frutto la raccomandazione del Consiglio d'Europa qui in esame. E basta dare un'occhiata alle sue disposizioni sulle modalità del trattamento dei dati per rendersi conto che assai spesso offrono o quantomeno abbozzano una risposta (che talvolta può non essere condivisibile) a molti problemi tipici del trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro, rispetto ai quali il d.d.l. n. 1409 e la direttiva comunitaria non si pronunciano o si limitano ad indicazioni suscettibili di interpretazioni contrastanti.

Per esempio il principio 4 della raccomandazione del Consiglio d'Europa afferma chiaramente che in prima battuta i dati personali vanno raccolti presso lo stesso lavoratore interessato: è questa una regola fondamentale della protezione dei dati e che permette al lavoratore di venire a conoscenza della raccolta di dati sul suo conto e quindi gli concede almeno la *chance* di "influenzare l'elaborazione dei propri dati" (Simitis, 1991, p. 168). Non è esclusa l'eventualità che le informazioni possano essere richieste anche a terzi, ma il lavoratore dovrà essere informato di ciò. E lo stesso principio vale nei confronti della raccolta di dati su un candidato ad un impiego, con l'aggiunta che la consultazione di una fonte esterna di informazioni è anche ammessa se l'interessato vi abbia consentito. Inoltre, il principio 8 contiene una disciplina dettagliata delle ipotesi in cui è possibile la comunicazione esterna dei dati personali, la quale può in qualche punto destare perplessità, ma sicuramente contiene parametri più specifici di quelli forniti dalla direttiva comunitaria o dal d.d.l. n. 1409. Del resto: il principio 14.2. concreta la regola generale che ancora la possibilità di conservare dati personali al persistere della finalità originaria del trattamento degli stessi: e cioè, determina espressamente la nascita del diritto all'oblio di un candidato ad un impiego nel momento in cui diviene evidente che non vi sarà alcuna offerta di lavoro.

Quanto alle altre fasi del trattamento, va detto che da esse sorgono alcuni rilevanti rischi per i diritti e la libertà dei lavoratori. A questo riguardo, il pericolo più grande consegue proprio dall'enorme vantaggio proveniente dall'elaborazione automatica, vale a dire dall'illimitata possibilità di utilizzare i dati raccolti per gli scopi più disparati, di collegarli, incrociarli e sottoporli ad ulteriori elaborazioni. Mediante il trattamento automatico diviene estremamente facile costruire un profilo completo del lavoratore, attraverso la concentrazione di tutti i dati che lo concernono: siffatto profilo non solo permette un accurato controllo dell'intero comportamento del soggetto interessato, ma può essere posto a base di ulteriori decisioni sul conto dello stesso nonché di previsioni sul suo futuro comportamento. Altro rilevante pericolo, sorgente dall'elaborazione automatica, è quello della decontestualizzazione dei dati cioè della loro memorizzazione ed utilizzazione senza fare riferimento al loro contesto originario che però fornisce una precisa giustificazione del fatto cui essi pertengono: una informazione decontestualizzata è una informazione incompleta e quindi distorta; e la sua utilizzazione non permette un appropriato giudizio sul conto dell'interessato, ma può essere fonte di errori. E questi possono moltiplicarsi all'infinito se l'informazione decontestualizzata viene collegata con altre e assoggettata a successive elaborazioni, soprattutto se essa viene considerata in una procedura di decisione automatizzata: infatti, i moderni *computers* consentono di adottare decisioni sui lavoratori attraverso procedure di selezione dei dati di volta in volta ritenuti rilevanti dal datore. E, per esempio, se il sistema è congegnato in modo da escludere da determinati benefici i lavoratori che abbiano più assenze, è evidente che la considerazione del solo numero delle assenze non permette un giudizio accurato; bensì, per fare ciò, si debba tenere conto delle motivazioni e delle giustificazioni di ogni assenza.

Perciò di fronte all'illimitata possibilità tecnica di un uso "multifunzionale" dei dati personali, la risposta è quella di erigere barriere normative che proibiscano o che quantomeno limitino, per quanto logicamente e realisticamente ammissibile, usi ulteriori dei dati rispetto a quelli per cui essi sono stati originariamente raccolti o già utilizzati (cfr. Simitis, 1991, p. 170). Mentre per evitare la decontestualizzazione si tratta di imporre non solo il collegamento di ogni fase del trattamento con lo scopo originario della raccolta dei dati o con finalità (pur ulteriori ma) non incompatibili con quella primordiale, ma anche di permettere all'interessato di conoscere e controllare l'uso dei dati che lo concernono. E, infine, nel caso di decisioni automatizzate, è necessario assicurare alla persona la possibilità di sollevare giustificate obiezioni e comunque di fare valere il proprio punto di vista.

Che l'obiettivo della raccomandazione del Consiglio d'Europa sia quello di fronteggiare tutti i rischi tipici della raccolta e del trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro, si coglie dal principio 2 secondo cui "il rispetto della vita privata e della dignità umana del lavoratore, in particolare la possibilità di relazioni sociali e individuali nel luogo di lavoro dovrà essere tutelata al momento della raccolta e dell'utilizzo dei dati personali per finalità di lavoro". Le motivazioni che accompagnano la raccomandazione del Consiglio d'Europa chiariscono che la tutela della vita privata va assicurata anche nei confronti del trattamento dei dati personali. Mentre la garanzia del rispetto della dignità umana implica la necessità, da un lato, di evitare che i lavoratori, se sottoposti al permanente controllo realizzabile dalle apparecchiature tecniche, possano divenire una sorta di "popolazione prigioniera" e inoltre, dall'altro, che venga impedita la "disumanizzazione statistica" dei lavoratori causata dal-

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

l'adozione di tecniche di elaborazioni di dati le quali permettono di ottenere profili individuali nonché di affidare valutazioni del comportamento umano a sistemi di decisione automatizzati.

D'altronde, il varo definitivo della legge italiana, conformata alle prescrizioni della direttiva, produrrà una rivoluzione in ordine alle possibilità di trattamento dei dati personali anche nell'area dei rapporti di lavoro. Non solo, come s'è accennato, viene sancita espressamente la regola secondo cui i dati personali vanno raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi (art. 9, d.d.l. n. 1409; art. 6, lett. b), direttiva comunitaria); ma, inoltre, tali dati devono essere "utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini non incompatibili con tali scopi" (art. 9, lett. b), d.d.l. n. 1409; art. 6, lett. b), direttiva comunitaria). Quindi, ed è opportuno ribadirlo, la direttiva e il relativo disegno di legge italiano riconoscono al cosiddetto principio di finalità (o del "legame allo scopo") un ruolo cardine nella regolamentazione dell'elaborazione dei dati personali. Tuttavia, non è chiaro il rapporto di queste regole con l'art. 27, comma 1, del d.d.l. n. 1409, secondo cui il trattamento di dati personali da parte di enti pubblici "è consentito per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, nei limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti": a tacer d'altro, tale rinvio ad altre fonti di disciplina, se applicato anche ai rapporti di lavoro pubblici, può favorire un quadro normativo eccessivamente frastagliato e del tutto scoordinato.

Il ruolo portante del principio di finalità è, per l'appunto, ancora più chiaramente sancito dal principio 6.1. della raccomandazione del Consiglio d'Europa che impone al datore di usare i dati personali solo per "finalità di lavoro" identiche a quelle per le quali essi sono stati raccolti. Ciò significa che il datore non può appellarsi alla generica motivazione di perseguire "finalità di lavoro" (*employment purposes*) e unificare tutti i dati raccolti — per obiettivi diversi, ma sempre ricadenti nell'area della gestione del rapporto — sul conto del lavoratore per sottoporli ad altre fasi del trattamento. Invece, lo specifico fine della raccolta condiziona e limita la legittimità di ogni altra operazione sugli stessi dati. Inoltre, in via di eccezione, il principio 6.2. consente al datore solo a certe condizioni di utilizzare i dati già raccolti per "finalità di lavoro" *differenti* da quelle per le quali sono stati in origine raccolti i medesimi dati. In primo luogo, egli deve adottare adeguate misure per impedire false interpretazioni dei dati nel nuovo contesto e per assicurare che essi non siano utilizzati in modo incompatibile con lo scopo originario. Poi, qualora sulla base di siffatta utilizzazione dei dati debba essere presa una decisione "importante" sul conto del lavoratore, quest'ultimo ne dovrà essere informato. E infine il principio 6.3. della raccomandazione del Consiglio d'Europa impone il rispetto di queste prescrizioni anche nel caso di interconnessioni tra i vari archivi del datore. In questo modo, l'ancoraggio al principio di finalità dissolve la pretesa del datore di considerare il rapporto di lavoro come un unico collettore di informazioni e lo frantuma in una molteplicità di contesti informativi non comunicanti tra loro o comunicanti solo a certe condizioni.

---

##### 5. Il trattamento dei dati sensibili.

---

D'altro canto è noto che, grazie all'elaborazione automatica dei dati, non esistono più informazioni irrilevanti, perché "essa ha sottolineato con forza che nessuna informazione vale per sé, ma per il contesto in cui viene inserita, per le finalità per cui viene adoperata, per le altre informazioni a cui viene collegata". Proprio perciò, come s'è visto, le regole sul trattamento dei dati "tendono ad essere sempre più orientate verso una considerazione di contesto, funzione, collegamenti" (Rodotà, 1995, p. 83 e s.). Ciò non esclude che vi siano alcune categorie di informazioni, dette "sensibili", che vengono assoggettate ad una superprotezione: alcune, perché rispetto ad esse l'individuo ha una fortissima e giustificata esigenza di segretezza; altre, perché hanno una spiccata attitudine ad essere adoperate per realizzare discriminazioni a danno dell'interessato. Tale superprotezione si basa in genere su rigidi divieti di raccolta di queste informazioni da parte di determinati soggetti (come il datore di lavoro: cfr. l'art. 8 St.lav.), nonché su rigorose forme di "trattamento controllato" caratterizzate dalla esclusione della possibilità di alcune modalità di raccolta, elaborazione e circolazione.

In questa prospettiva si muove l'art. 8 della direttiva comunitaria, nell'affrontare il problema del trattamento dei cosiddetti dati sensibili, prevedendo un divieto generale di trattamento superabile in presenza di alcune tassative condizioni. Una di queste, sancita dall'art. 8, § 2, lett. b) della direttiva comunitaria, riguarda il caso in cui "il trattamento sia necessario per

assolvere gli obblighi e i diritti specifici del responsabile del trattamento in materia di diritto del lavoro, nella misura in cui il trattamento stesso sia autorizzato da norme nazionali che prevedono adeguate garanzie”: questa disposizione appare alquanto generica e lascia un campo di azione estremamente ampio al legislatore nazionale. Dal canto suo, il d.d.l. n. 1409, recependo le indicazioni della direttiva comunitaria, rafforza le previsioni della stessa e, con gli artt. 22 e 23, condiziona la possibilità di trattare dati sensibili all’autorizzazione del Garante per la protezione dei dati (che è l’autorità nazionale indipendente che vigila sull’attuazione della legge sulla protezione dei dati) o alla presenza di giustificazioni oggettive particolarmente severe; e così qui riconosce che affidare la funzione di legittimazione del trattamento *al solo* consenso dell’interessato non costituisce una valida tutela, perché costui sarebbe sempre costretto a manifestare il proprio consenso quando questo rappresenti la contropartita per godere di un servizio essenziale o di acquisire un bene necessario. D’altro canto, l’art. 43 del disegno di legge prevede la salvezza delle norme dello Statuto dei diritti dei lavoratori e ciò comporta quindi il mantenimento in vigore della regola dell’articolo 8 St.lav.

La raccomandazione del Consiglio d’Europa su questo punto, con il principio 10, in primo luogo, una volta elencato il catalogo dei cosiddetti dati sensibili rilevanti nell’area del rapporto di lavoro, si limita ad affermare la necessità di una regolamentazione dettagliata e munita di specifiche garanzie del trattamento di questi dati sensibili, e precisa che, in assenza di tali garanzie, il trattamento di tali dati potrà avere luogo solo con “*the express and informed consent of the employees*”. Sicuramente tale formula di chiusura, in considerazione delle osservazioni dianzi svolte sull’effettivo valore del consenso individuale, desta non poche perplessità; sebbene vada riconosciuto che essa opererebbe solo, in via di *extrema ratio*, in mancanza di qualsiasi altra forma di tutela. Più importante è cercare di spiegarsi la ragione della scelta della raccomandazione di non suggerire alcuna regola concreta, neanche in termini generali come fa la direttiva comunitaria. A questo proposito, si può pensare che la suddetta raccomandazione riconosce che la sensibilità del dato dipenderebbe dal contesto in cui esso viene elaborato e perciò sarebbe compito del legislatore nazionale dettare le suddette regole in funzione della specifica situazione in cui avviene l’elaborazione (cfr. Simitis, 1991, p. 172). In secondo luogo, un po’ più accurato è l’atteggiamento della suddetta raccomandazione quando prende in esame quella categoria di dati sensibili che è costituita dai dati riguardanti la salute del lavoratore: si stabiliscono alcune tassative ipotesi (caratterizzate solo dalla descrizione dello scopo ivi perseguito) in cui è ammessa la raccolta e si ribadisce il principio che i dati vanno, in prima battuta, raccolti presso lo stesso interessato. Tuttavia, qui v’è un’omissione assai grave, perché non vengono indicati quali dati relativi alla salute possono essere raccolti e quali no: la raccomandazione si limita ad identificare la finalità che può legittimamente perseguire la raccolta di dati sulla salute. Ma quando il principio 10.2. lett. a) dice che ciò può avvenire per determinare l’attitudine del soggetto a svolgere un lavoro attuale o futuro, v’è chi potrebbe ritenere ammessa la raccolta anche dei dati più intimi o che possono provocare pericolose discriminazioni se servono per la realizzazione di tale scopo. Il problema è di indubbia pregnanza: basti pensare alla scottante e discussa questione se il datore possa o meno richiedere informazioni sul patrimonio genetico del lavoratore. Vero è che l’evoluzione della ricerca scientifica ha messo in luce l’utilità dei dati genetici per valutare (in modo più o meno approssimato) la predisposizione individuale a sviluppare certe malattie legate o no all’ambiente di lavoro e quindi anche i rischi attuali e futuri a cui è soggetta ogni persona nello svolgere alcuni lavori caratterizzati dall’esposizione a sostanze chimiche o radioattive potenzialmente dannose per la salute. Però, è evidente che le informazioni genetiche, poiché sono inscindibilmente legate all’individuo, costituiscono la parte più dura del nucleo duro della *privacy* e possono, quindi, essere poste alla base di pesantissime discriminazioni (cfr. Rodotà, 1995, p. 119).

Inoltre, la raccomandazione non è nemmeno esplicita nel definire i “dati sulla salute coperti dal segreto professionale del medico”, che essa, comunque, assoggetta una regolamentazione alquanto dettagliata. Ovviamente, tale critica all’approccio della raccomandazione al trattamento dei dati riguardanti la salute non escludono che essa, per quanto incompleta e laconica, appare più specifica e mirata rispetto alle formulazioni assai generali della direttiva comunitaria e del d.d.l. n. 1409, che logicamente esaminano tale problema senza alcun riferimento ai rapporti di lavoro (tranne l’art. 8, § 2, lett. b) della direttiva comunitaria). Basti pensare che proprio con riguardo ai dati sulla salute coperti dal segreto professionale del medico la raccomandazione, con i principi 10.4. e 10.5., sancisce espressamente regole di indubbia pregnanza: da un lato, essi dovranno essere utilizzati esclusivamente dal personale

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

sottoposto alle norme sul segreto professionale, che potranno comunicarli ai responsabili dell'amministrazione del personale solo a certe condizioni; dall'altro tali dati dovranno essere registrati separatamente dalle altre informazioni in possesso del datore. Con l'imposizione della "registrazione separata" viene costruita una barriera tecnica che tende ad eliminare o a rendere estremamente difficile la possibilità di ulteriori elaborazioni e interconnessioni di questi dati. Tuttavia, per evitare il gravissimo rischio (che sorge dal trattamento automatico) dell'uso incontrollato per fini illimitati da parte del datore e anche della decontestualizzazione di dati particolarmente sensibili come quelli sulla salute, la soluzione preferibile sembra quella di compiere un ulteriore passo (come suggerisce il § 34, comma 6, della legge del *Land di Hesse*) e cioè di vietare espressamente che essi, di per sé lecitamente raccolti, possano essere elaborati elettronicamente.

Beninteso, sino a quando il legislatore non interverrà per appositamente regolamentare (tenendo conto dei criteri offerti dalla raccomandazione) il trattamento dei dati sensibili o no nel rapporto di lavoro, qui varranno in concreto le disposizioni del d.d.l. n. 1409 coordinate con l'art. 8 St. lav. Ciò darebbe luogo ad una sovrapposizione tra le due normative: sicuramente il livello di tutela sarebbe più elevato, ma potrebbero emergere alcune difficoltà pratiche. In effetti, bisognerebbe distinguere tra tre categorie di dati, il cui trattamento sarebbe assoggettato parimenti a tre diversi regimi. I dati "supersensibili" di cui all'art. 8 St. lav. (informazioni sulle opinioni politiche, religiose e sindacali nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione delle attitudini professionali del lavoratore) dei quali sarebbe assolutamente vietata la raccolta. I dati "sensibili" menzionati dall'art. 22 (tranne ovviamente quelli che rientrano nell'area del divieto dell'art. 8 St. lav.) rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore, come i dati sull'idoneità fisica, per il cui trattamento sarebbero comunque necessari il consenso scritto dell'interessato e l'autorizzazione del Garante. Infine, tutti gli altri dati (quelli attinenti alla prestazione lavorativa e alla gestione del relativo rapporto) per il cui trattamento sarebbe sufficiente o il consenso dell'interessato o il perseguimento delle finalità menzionate dall'art. 12 del d.d.l. n. 1409. È così evidente che tale stratificazione normativa darebbe luogo ad un regime del trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro eccessivamente complicato e tale da determinare rigidità applicative, confusione e perciò capace di accendere conflitti all'interno dell'azienda. Per esempio, ogni volta in cui il datore pretendesse di trattare dati sulla salute del lavoratore, dovrebbe rivolgersi al Garante: costui avrebbe il compito di chiarire se questi dati possano o meno essere raccolti in quella particolare situazione, nonché, nel concedere la relativa autorizzazione al trattamento, di precisare "misure e accorgimenti a garanzia dell'interessato": come il divieto di sottoporli ad elaborazione elettronica, di cui s'è poc'anzi parlato. Tutto ciò dimostra ulteriormente il bisogno di una regolamentazione *ad hoc* per il trattamento dei dati personali nel rapporto di lavoro. E una soluzione — congrua all'esperienza italiana e implicitamente avallata dalla raccomandazione — sarebbe quella di conferire ampi poteri di disciplina in concreto alle parti sociali, sotto la generale vigilanza (a garanzia dei diritti fondamentali dei singoli) del Garante per la protezione dei dati.

---

#### 6. I diritti dell'interessato. Le decisioni individuali automatizzate.

---

È evidente che, nell'area del trattamento dei dati personali, il presupposto della possibilità dell'interessato di fare effettivamente valere i propri diritti è costituito dalla conoscenza non solo del fatto in sé della raccolta o del trattamento, ma anche delle finalità del medesimo trattamento, del tipo di dati che sono utilizzati, delle persone alle quali i dati possono essere comunicati, delle finalità della stessa comunicazione, nonché degli specifici diritti esercitabili: quali, ad esempio, l'accesso all'archivio, la rettifica dei dati inesatti o incompleti, l'aggiornamento, il congelamento, la cancellazione degli stessi dati (cosiddetti diritti informatici). Insomma, per potere agire, l'interessato deve: sia conoscere tutto quanto può essere fatto con i dati che lo concernono, sia essere consapevole dei propri diritti a tale riguardo. E l'esigenza di assicurare queste precondizioni di ogni possibile tutela, emerge nettamente nella direttiva comunitaria che prevede, con gli artt. 10 e 11, un'ampia informazione della persona interessata anche nel caso in cui i dati non vengano raccolti presso di essa; ed il modello della direttiva è ora adottato dall'art. 10 del d.d.l. n. 1409. Va sottolineato che l'originaria formulazione del progetto legislativo italiano, paradossalmente, presentava proprio sul punto fondamentale del "diritto di sapere" dell'interessato una vistosa crepa (cfr. l'art. 10 del d.d.l. n. 1580 analogo all'art. 10 del d.d.l. n. 2296 della XII legislatura),

perché non assicurava all'interessato il diritto di essere informato sull'esistenza di un *dossier* sul suo conto, quando le informazioni fossero state raccolte a sua insaputa e cioè non presso di lui (cfr. Rodotà, 1996, p. 9).

Nella prospettiva di mettere il lavoratore interessato nella condizione di esercitare nel modo più efficace i propri diritti, in ordine al trattamento dei dati personali, si muove anche la raccomandazione, predisponendo qualche regola di rilievo calibrata in funzione dello specifico settore dei rapporti di lavoro: come il diritto di informazione su un esteso ventaglio di caratteristiche del trattamento dei dati e sulle modalità dell'esercizio dei diritti informatici. Inoltre, qualora i dati detenuti dal datore contengano delle valutazioni sul suo conto, al lavoratore viene espressamente riconosciuto, dal principio 12.1., il diritto di contestare tali valutazioni: è una regola quest'ultima che non è letteralmente prevista né nella direttiva comunitaria né del d.d.l. n. 1409 e potrebbe essere dedotta solo in via ermeneutica, dagli artt. 12 e 14 della direttiva comunitaria o dall'art. 13 del d.d.l. n. 1409, dando luogo sicuramente a molteplici contestazioni.

Semmai va notato che il d.d.l. n. 1409, con l'art. 13, lett. c), n. 1, arricchisce il diritto di accesso del singolo con la facoltà di ottenere anche la comunicazione "della logica su cui si basa il trattamento": il che permette all'interessato di comprendere e valutare il contesto al cui interno sono elaborate le informazioni che lo riguardano, e quindi aggiunge un importante tassello per rendere veramente efficace il diritto di accesso e per agevolare l'esercizio degli altri diritti informatici. Mentre l'art. 12 della direttiva comunitaria solo di fronte alle decisioni automatizzate impone agli Stati di prevedere (senza alcuna facoltà di deroga) che l'interessato, mediante l'esercizio del diritto di accesso, possa ottenere "la conoscenza della logica applicata nei trattamenti automatizzati dei dati che lo interessano". Però, la direttiva comunitaria contiene una norma fondamentale in materia di decisioni individuali automatizzate. Anzitutto, l'art. 15, § 1, della direttiva comunitaria, parte dal riconoscimento del diritto della persona "di non essere sottoposta ad una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati destinati a valutare taluni aspetti della sua personalità, quali il rendimento professionale, il credito, l'affidabilità, il comportamento, ecc." Poi, al § 2, concede agli Stati membri la facoltà di disporre che una persona possa essere sottoposta ad una tale decisione: ma solo in due casi. Nel primo, qualora la decisione "sia presa nel contesto della conclusione o dell'esecuzione di un contratto, a condizione che la domanda relativa alla conclusione o all'esecuzione del contratto, presentata dalla persona interessata, sia stata accolta, oppure che misure adeguate, fra le quali la possibilità di fare valere il proprio punto di vista, garantiscano la salvaguardia del suo interesse legittimo". Nel secondo, qualora la decisione "sia autorizzata da una legge che precisi i provvedimenti atti a salvaguardare un interesse legittimo della persona interessata". È evidente la portata assai garantistica della disposizione che vede con sospetto (e giustamente) la pratica delle decisioni automatizzate.

Invece, il d.d.l. n. 1409, nell'attuale formulazione, continua ad avere una disposizione che in pratica permette qualsiasi decisione automatizzata nel settore privato, che è poi quello da dove promanano le *lobbies* dei gestori delle banche dati le quali hanno assai influenzato i lavori parlamentari: infatti, l'art. 17 del d.d.l. n. 1409, se, nel comma 1, vieta gli atti e i provvedimenti giudiziari e amministrativi basati esclusivamente su procedure automatizzate, nel comma 2 si limita ad attribuire all'interessato solo il potere di "opporsi ad ogni altro tipo di decisione adottata sulla base del trattamento di cui al comma 1 del presente articolo, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), salvo che la decisione sia stata adottata in occasione della conclusione o dell'esecuzione di un contratto, in accoglimento di una proposta dell'interessato o sulla base di adeguate garanzie individuate dalla legge". Ma l'art. 13, comma 1, lett. d), appena richiamato, non va oltre il sancire il diritto dell'interessato "di opporsi, in tutto o in parte, per motivi legittimi, al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta". E perciò l'interessato, una volta vanamente esercitato il diritto di opposizione nei confronti della banca dati, sarebbe costretto, per difendere i propri diritti, a ricorrere al Garante o all'autorità giudiziaria ordinaria, alla stregua dell'art. 29 del d.d.l. n. 1409.

Appare così chiaro la disciplina italiana adotta uno *standard* alquanto inferiore a quello della direttiva comunitaria e per realizzare l'obiettivo da questa previsto andrebbe capovolta l'impostazione del d.d.l. n. 1409. Sicché, le decisioni automatizzate dovrebbero essere possibili solo dopo avere previsto effettive "misure adeguate" per la salvaguardia del legittimo interesse della persona, tra cui un ruolo portante gioca quella espressamente

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

individuata dalla direttiva comunitaria: la possibilità per la persona di fare valere il proprio punto di vista. Proprio su questa linea si muove la raccomandazione del Consiglio d'Europa che, con il principio 12.3., riconosce al lavoratore, di fronte alle decisioni automatizzate, il diritto di accertare che l'elaborazione si sia svolta lecitamente e ciò significa, in particolare, nel rispetto dei principi fissati dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa. Così, nella misura in cui il lavoratore riceve di fatto il diritto di seguire passo per passo i vari momenti del trattamento dei dati sul suo conto, partendo dal punto in cui sono stati raccolti, viene messo nella condizione di tentare di contrastare alcuni pericoli tipici dell'elaborazione automatica e quindi di evitare la distorsione degli stessi dati nonché di pretendere le correzioni necessarie (Simitis, 1991, p. 174).

---

**7. La tutela collettiva.**

---

È noto che il singolo difficilmente è in grado di fare valere i propri diritti (pur se formalmente assai pregnanti) nei confronti dei trattamenti di dati che lo riguardano: non solo perché egli, di fronte all'enorme potere delle banche dati, si trova in una condizione di congenita debolezza, ma anche perché in genere non è nemmeno capace di comprendere a quali processi possano essere sottoposti i propri dati. Perciò, la soluzione più opportuna sembra quella di rafforzare la posizione dell'individuo attraverso la concessione a soggetti collettivi del potere di assisterlo nell'esercizio dei suoi diritti e finanche della possibilità di effettuare autonomamente forme di controllo sull'operato delle banche dati. Tale prospettiva è però solo timidamente accennata nella direttiva comunitaria, dove, con l'art. 28, si dispone che "qualsiasi persona, o associazione che la rappresenti, può presentare", all'autorità nazionale di controllo sulla protezione dei dati, "una domanda relativa alla tutela dei suoi diritti e libertà con riguardo al trattamento di dati personali. La persona interessata viene informata del seguito dato alla sua domanda".

Più aggressivo è il d.d.l. n. 1409, il cui art. 13, comma 4, dispone che "nell'esercizio dei diritti di cui al comma 1 l'interessato può conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche o ad associazioni": e questi diritti concernano, come s'è accennato, la consultazione del registro del Garante (formato sulla base delle notifiche da questi ricevute dai titolari dei trattamenti), l'accesso alle varie banche dati che possono contenere dati riguardanti l'interessato e tutte le facoltà collegate all'accesso, come la rettifica, l'integrazione, la cancellazione dei dati, l'opposizione al trattamento. Sarebbe però auspicabile che la formulazione dell'enunciato fosse ulteriormente precisata: e ciò per evitare letture riduttive che ne svalutino la portata. Beninteso, secondo una ragionevole interpretazione, essa pare proprio prevedere, in presenza del consenso dell'interessato, un'autonoma legittimazione all'accesso alla banca dati anche da parte di eventuali soggetti collettivi. Viene pertanto dato un *input* non irrilevante all'azione e anche alla nascita *ex novo* di soggetti collettivi che assumano tra i loro compiti istituzionali quello "di un esercizio sistematico del diritto di accesso, così realizzando un effettivo controllo sui raccoglitori delle informazioni" (Rodotà, 1995, p. 73). E comunque, in questo modo il singolo avrebbe il pieno diritto di farsi assistere da un esperto nel momento in cui pretenda di consultare il registro del Garante o di accedere ad un determinato archivio. La possibilità per il singolo di accedere, alla banca dati, con l'assistenza di un terzo o di farsi sostituire da quest'ultimo (come la rappresentanza aziendale dei lavoratori) nell'esercizio del medesimo diritto, è espressamente sancita dal principio 12.4. della raccomandazione del Consiglio d'Europa.

Inoltre, in considerazione della contemporanea presenza nell'art. 13, comma 4, delle espressioni "delega o procura", e coordinando la medesima norma con l'art. 29 del d.d.l. n. 1409, appare fondato pensare che la delega o la procura al soggetto collettivo o ad altra persona fisica dell' "esercizio dei diritti di cui al comma 1" dell'art. 13, possa comprendere non solo la facoltà di avanzare le relative richieste alla banca dati, ma anche quella di fare valere tali diritti davanti al Garante o all'autorità giudiziaria ordinaria: questa lettura del d.d.l. n.1409, che appare la più ragionevole, fa sì che esso avrebbe portata rivoluzionaria nel sistema di tutela dei diritti. Si potrebbe di conseguenza verificare che un sindacato si faccia rilasciare apposita delega da alcuni lavoratori per contrastare, alla stregua dell'art. 13, comma 1, lett. d), del d.d.l. n. 1409, la legittimità della scelta del datore di ricorrere a procedure di decisione automatizzata. Con la conseguenza che il sindacato potrà far valere, davanti al Garante o in sede giudiziaria, i diritti dei lavoratori che ad esso abbiano conferito la relativa delega. E sono ipotizzabili tante altre situazioni in cui soggetti collettivi potreb-

bero intervenire per controllare l'attività delle banche dati. Con l'esistenza di tali forme di controllo sicuramente vi sarebbero maggiori possibilità che il tasso di effettività del sistema di protezione dei dati fosse alquanto elevato.

L'esigenza di valorizzare il controllo collettivo sulle banche dati aziendali è ancora più forte nel rapporto di lavoro a causa sia del fatto che il lavoratore è qui permanentemente esposto alla fisiologica supremazia del datore, sia della circostanza che il trattamento di informazioni personali sul dipendente è essenziale per la funzionalità del rapporto. Così, nell'ampia prospettiva dello sviluppo del controllo collettivo, è degno di menzione il principio 3 della raccomandazione del Consiglio d'Europa che prevede un obbligo di "completa informazione o consultazione" (a carico dei datori di lavoro) a favore "dei dipendenti o dei rappresentanti di questi precedentemente alla introduzione o alla modificazione di sistemi automatizzati per la raccolta e l'uso di dati a carattere personale riguardanti i lavoratori" nonché relativamente "all'introduzione o alla modificazione di apparecchiature destinate a controllare i movimenti o la produttività dei dipendenti"; e tale indicazione è stata recepita in Francia con la legge del 31 dicembre 1992. La mancata scelta da parte della raccomandazione del Consiglio d'Europa tra informazione e consultazione e tra i soggetti destinatari di tali diritti significa che è lasciata al legislatore nazionale la possibilità di conformare l'intensità e le modalità della partecipazione in relazione alle specificità delle proprie relazioni industriali e di lavoro: il che è evidente dalla lettura dell'inciso di apertura del principio 3: "conformemente alle legislazioni e prassi nazionali e, all'occorrenza, ai contratti collettivi". Ma ciò non toglie (come chiariscono le motivazioni che accompagnano la raccomandazione del Consiglio d'Europa) che vi sia un livello minimo di partecipazione (l'informazione) dal quale non sarebbe possibile prescindere (cfr. Simitis, 1991, p. 169). E inoltre è presumibile che l'attuazione del suddetto principio in Italia abbia luogo secondo la linea tradizionale di concessione, con legge, al soggetto collettivo di poteri e prerogative da esercitare per la tutela dei diritti individuali. Per giunta, la raccomandazione del Consiglio d'Europa impone al datore di cercare "l'accordo dei lavoratori o dei loro rappresentanti (...) prima dell'introduzione o della modificazione di tali sistemi o di tali apparecchiature", qualora la suddetta procedura di consultazione "rivieli la possibilità di ledere il diritto al rispetto della vita privata e della dignità umana dei lavoratori". Si tratta proprio della previsione di un diritto di codecisione o codeterminazione. Con il che il datore perde il potere di decidere autonomamente.

Il *background* in cui si collocano tali diritti di partecipazione è palesemente costituito dal bisogno di realizzare gli obiettivi menzionati dal già indicato principio 2 della raccomandazione del Consiglio d'Europa (tutela della vita privata e della dignità) nonché di fronteggiare gli specifici pericoli conseguenti all'elaborazione dei dati personali. Il principio 3 della raccomandazione del Consiglio d'Europa, a ben vedere, è volto allo stimolo di forme di controllo collettivo consone alla storia del diritto del lavoro non solo italiana ed assume un'importanza indiscutibile se si pensa al fatto che, proprio in Italia, nell'ambito dei rapporti privati, le uniche conosciute forme di controllo sulle banche dati sono state attuate nel settore dei rapporti di lavoro e proprio grazie alla connessione tra gli artt. 4, 8 e 28 St. lav.: connessione che ha permesso ad un soggetto collettivo, come il sindacato, di utilizzare l'azione per la repressione della condotta antisindacale per ricorrere al giudice nel caso di illegittime e pericolose utilizzazioni (per i diritti individuali e collettivi) di apparecchiature informatiche.

La partecipazione della rappresentanza dei lavoratori alle decisioni sull'impiego dei sistemi di trattamento dati sui dipendenti e sulle apparecchiature di controllo ha l'immediato vantaggio di consentire la valutazione globale degli effetti dell'uso di tali tecniche sui diritti individuali e collettivi. I successivi risultati dipendono ovviamente dall'intensità della stessa partecipazione. Sotto il profilo strutturale, infatti, è noto che l'informazione e la consultazione sono tecniche procedurali le quali, pur lasciando al datore la decisione finale, condizionano l'esercizio del potere di quest'ultimo al preventivo esperimento di una sequenza più o meno articolata di momenti procedurali: perciò tali tecniche permettono di rendere trasparenti le manifestazioni del potere imprenditoriale e quindi favoriscono l'emersione del punto di vista dei lavoratori attraverso una presa di posizione del soggetto collettivo. Con l'imposizione dell'accordo ovvero della codeterminazione si va più in là: qui è proprio l'esplicazione del potere che è condizionata al consenso dei lavoratori e perciò essi possono tentare di ridurre (se non di eliminare del tutto) i margini di discrezionalità nella scelta datoriale sulla conformazione di un dato congegno di elaborazione dati o di controllo. In conclusione, con l'affermazione della raccomandazione del



**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

Consiglio d'Europa che comunque debba essere assicurato un minimo di partecipazione dei lavoratori in ordine a tali vicende, viene messa in dubbio l'idea dell'intangibilità del potere imprenditoriale, immettendo nel processo decisionale aziendale alcuni criteri antagonistici alla cui stregua verificarne lo svolgimento. Da questo angolo di visuale appare chiaro che l'ancoraggio del potere di gestione del datore (in ordine al trattamento dei dati personali e all'uso di apparecchiature di controllo) alla codeterminazione della rappresentanza dei lavoratori svolge una funzione di pregnante significato: non solo quella di permettere ai lavoratori di introdurre una regolamentazione che tenga conto anche dei loro interessi, ma pure quella di colmare l'assenza di ogni regola nella direzione di rendere effettivo il diritto fondamentale del singolo lavoratore di mantenere il controllo sulle proprie informazioni (cfr. Simitis, 1991, p. 169).

Infine, non si può negare che il d.d.l. n. 1409 grosso modo si muove sulla linea della direttiva comunitaria; anche se, qualora venisse approvato per com'è, è evidente la necessità di qualche ritocco da approntare mediante l'utilizzo della delega di cui all'art. 2 del d.d.l. n. 1407. Inoltre, s'è visto che la raccomandazione del Consiglio d'Europa mira alla tutela di diritti e libertà fondamentali dei lavoratori. Pertanto, il legislatore nazionale si trova su una strada obbligata: è possibile sfruttare i "margini di flessibilità", lasciati dalla raccomandazione, solo per adattarne i principi alle specificità delle relazioni industriali e di lavoro di ogni Stato, senza però che sia possibile compromettere la realizzazione dell'obiettivo di assicurare la più ampia garanzia dei diritti dei lavoratori.

*Postilla.*

Quando questo articolo era già in bozze, il Parlamento ha definitivamente varato la tanto attesa legge generale sulla protezione dei dati personali, insieme alla relativa legge delega per l'emanazione delle disposizioni integrative e correttive della disciplina di base. Pertanto, in questa sede sono possibili alcune sole succinte osservazioni di aggiornamento di alcuni degli aspetti problematici esaminati nel testo dell'articolo. Orbene, la nuova normativa si compone di due blocchi. Il primo, quello principale, è rappresentato dalla Legge 31 dicembre 1996, n. 675, sulla "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali", che contiene la disciplina generale della materia. Il secondo, di tipo secondario, ma sempre importante, è formato dalla Legge delega 31 dicembre 1996, n. 676, che appunto delega il Governo ad emanare disposizioni integrative e correttive della legislazione generale.

Rispetto al momento a cui si riferisce l'esame svolto nel saggio, che è quello dell'approvazione da parte della Camera dei Deputati, il successivo cammino dei due disegni di legge (il d.d.l. n. 1409 e il d.d.l. delega n. 1407) non è stato del tutto liscio. Infatti, il Senato della Repubblica s'è rifiutato di svolgere un ruolo meramente notarile, e quindi di avallare l'impostazione dell'altro ramo del Parlamento, ed ha ampiamente dibattuto ed emendato i due progetti. Sicché, una volta ritoccati dal Senato, i due testi sono dovuti tornare alla Camera per la seconda lettura: qui sono stati velocemente esaminati e definitivamente approvati senza ulteriori modifiche. Comunque, grazie al Senato della Repubblica è stata colta l'occasione per introdurre modifiche che elevano il tasso di garantismo della disciplina e soprattutto creano le condizioni perché essa possa essere effettiva.

Basti solo ricordare che, con un apposito emendamento al disegno di legge originario, nel testo licenziato dalla Camera (d.d.l. n. 1409) era stata inserita una disposizione secondo cui non sarebbero stati tenuti alla notificazione al Garante i trattamenti svolti in forma manuale (a meno che non riguardassero i dati sensibili di cui agli artt. 22, 23, 24: cfr. l'art. 7, comma 6, del d.d.l. n. 1409). Tale esclusione — forse motivata dall'apparente scopo di alleggerire gli oneri per alcuni trattamenti — se fosse rimasta, sarebbe stata assai pericolosa per i diritti della persona interessata, perché avrebbe impedito all'organo di vigilanza di venire a conoscenza dell'esistenza degli archivi cartacei (i quali, e va ripetuto a chiare lettere, non sono affatto meno preoccupanti di quelli automatizzati: si pensi ai *dossiers* SIFAR o FIAT oppure agli archivi dei servizi segreti e della polizia recentemente scoperti) e quindi di accertare che il trattamento (qualunque fosse il tipo di dato coinvolto) avvenisse nel rispetto della legge. Per fortuna, la Commissione Giustizia del Senato ha eliminato tale disposizione e così anche il trattamento manuale è adesso sottoposto alla medesima disciplina di quello automatizzato, come dispone, senza più subire alcuna surrettizia limitazione, l'art. 5 della Legge n. 675/1996.

Tra le rilevanti modifiche, in senso garantistico, introdotte dal Senato, vanno poi segnalate: la precisazione che il consenso dell'interessato al trattamento deve essere documentato in forma scritta, una più accurata fissazione dei casi e delle condizioni che ammettono il

trattamento senza il consenso dell'interessato; l'ampliamento dell'oggetto del diritto di accesso del medesimo (che è reso gratuito se l'interessato risulti schedato nell'archivio), una più specifica regolamentazione del trattamento di dati assai sensibili come quelli inerenti alla salute (cfr. su questi punti rispettivamente gli artt. 11, 12, 13 e 23 della Legge n. 675/1996 e le precedenti formulazioni degli enunciati contenute nel d.d.l. n. 1409). D'altra parte, non va sottaciuto il fatto che il Senato ha introdotto variazioni al testo originario che vengono incontro anche agli interessi dei gestori professionali di banche dati e, più in generale, degli imprenditori, degli artigiani e dei professionisti che comunque trattino dati personali: e cioè, sono stati snelliti alcuni oneri della notificazione al Garante oppure concernenti il flusso transfrontaliero di dati personali nonché è stata liberalizzata la comunicazione di dati personali nell'ambito di gruppi bancari e tra società controllate e collegate (cfr. gli artt. 7, 20 e 28 della Legge n. 675/1996).

Tuttavia, l'approvazione della normativa sulla "privacy informatica" (com'è stata essa definita con un'espressione di indubbio richiamo, ma non del tutto esaustiva: in effetti, la legge n. 675/1996 regola anche i trattamenti dei dati personali svolti in forma manuale e quindi senza l'ausilio della tecnologia informatica) è stata prevalentemente accompagnata da commenti dal tono "forte", volti a mettere in luce la deleteria capacità della stessa normativa nel compromettere la funzionalità operativa di tutti i soggetti che trattano dati altrui; e quindi soprattutto nel ledere chi esegue trattamenti di dati personali come principale o rilevante attività d'impresa. A ben vedere, però, la circostanza che tali commenti "catastrofici" provengano proprio da esponenti del ceto imprenditoriale, i quali svolgono professionalmente attività di trattamento degli altrui dati personali, oppure costituiscono il *leit motiv* (anche se con toni molto meno accesi) degli articoli dei giornalisti del quotidiano della Confindustria, dovrebbe permettere di rendersi conto della parzialità di tali osservazioni (cfr. *Il Sole-24 Ore* dell'11 e del 19 dicembre 1996). La verità è che solo l'esperienza applicativa delle Legge n. 675/1996 e della connessa legislazione delegata sarà in grado di fornire elementi tali da permettere di esprimere un giudizio completo sull'assetto normativo così risultante. Per il momento è possibile soltanto dire che la Legge n. 675/1996, dal punto di vista strutturale, non è affatto lontana dai modelli di riferimento. Infatti, essa si muove (specie dopo gli emendamenti dell'ultima ora e nonostante qualche non marginale difformità) nel solco tracciato sia dalla direttiva comunitaria esaminata in precedenza sia dalle più significative discipline straniere (come le leggi tedesca e francese). Poi, sono già stati messi in evidenza nel testo del saggio i motivi per cui è necessaria un'apposita disciplina di coordinamento della legge generale con le specifiche normative e le stesse peculiari caratteristiche del rapporto di lavoro subordinato; e ciò specie in relazione al trattamento dei dati sensibili o dei dati dei lavoratori del settore pubblico e privato.

Peraltro, vanno rimarcati alcuni punti delle nuove leggi che destano ancora alcune perplessità. Uno di questi concerne la regolamentazione delle procedure di decisione automatizzate che è rimasta inalterata rispetto a quanto previsto nell'art. 17 del d.d.l. n. 1409: in pratica, nel settore privato, da quanto si desume dalla disposizione, sembra ammesso con un'eccessiva leggerezza l'uso di questi sistemi di decisione automatizzata e ciò sarebbe in profondo contrasto con il più rigoroso *standard* dell'art. 15 della direttiva comunitaria.

D'altronde, la delega contenuta nella Legge 676/1996 è stata confezionata in modo da lasciare al Governo troppa discrezionalità. Da un lato, sussiste il rischio che la delega per l'emanazione della legislazione integrativa (cfr. l'art. 1 della Legge 676/1996) possa essere utilizzata per realizzare solo una recezione apparente dei principi fondamentali di tutte le raccomandazioni del Consiglio d'Europa (menzionate dallo stesso art. 1 della Legge n. 676/1995) che dovrebbero costituire la fonte d'ispirazione per modellare proprio l'attesa legislazione settoriale: ciò soprattutto perché le suddette raccomandazioni concedono talvolta ampia flessibilità ai singoli Stati nell'attuare le direttive in esse contenute. D'altro lato, la delega per l'emanazione delle disposizioni correttive della legislazione generale (cfr. l'art. 2 della Legge n. 676/1996) è tanto ampia da attribuire quasi carta bianca al Governo. Questi rischi potranno essere evitati solo se non si dimenticherà che la Legge n. 675/1996 ha espressamente sancito un principio base, che ha un fortissimo ancoraggio costituzionale, e rispetto al quale tutte le altre regole o principi assumono un ruolo subalterno. Tale principio base, che si collega strettamente con l'art. 1 della direttiva comunitaria, pertanto costituisce la cartina di tornasole della legittimità di ogni successivo intervento nella materia: come dice infatti l'art. 1 della Legge n. 675/1996, "la presente legge garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza all'identità perso-

**Protezione dei dati personali**  
Alessandro Bellavista

nale". È necessario comunque che tutti i soggetti interessati (tra cui in particolare il sindacato e le associazioni di difesa dei diritti del cittadino) prestino molta attenzione alle modalità con cui il Governo farà uso delle delega e sarebbe auspicabile che il Parlamento pretendesse di essere periodicamente consultato sui progetti di legislazione delegata.

**Bibliografia**

**Bellavista** (1995), *Il controllo sui lavoratori*, Torino.

**Douglas Scotti** (1994), *Informatica e tutela dei dati personali nel rapporto di lavoro*, in *QDLRI*, p. 181 e ss.

**Fici-Masucci** (1996), *Banche dati e tutela della persona*, in *RCDP*, p. 161 e ss.

**Frosini** (1992), *Note critiche al disegno di legge sulla protezione dei dati personali*, in *Dir. inf.*, p. 745 e ss.

**Rodotà** (1995), *Tecnologie e diritti*, Bologna.

**Rodotà** (1996), *Una legge per la privacy*, in *la Repubblica* del 12 giugno 1996, p. 9.

**Schild** (1996), *Die EG-Datenschutz-Richtlinie*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, p. 549 e ss.

**Simitis** (1984), *Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, p. 398 e ss.

**Simitis** (1991), *Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten: die Empfehlung des Europarates*, in *Computer und Recht*, p. 161 e ss.

**Wohlgemuth** (1996), *Auswirkungen der EG-Datenschutzrichtlinie auf den Arbeitnehmer-Datenschutz*, in *Betriebs-Berater*, p. 690 e ss.

# I contratti di gradualità: delle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996 n. 608

*Laura Baldini e Michele Tiraboschi (\*)*

Sommario

**1.** Condizioni territoriali, politiche salariali e tendenze evolutive della contrattazione collettiva: un quadro di riferimento concettuale. **2.** I contratti di gradualità nell'esperienza recente: dalle prime intese di inizio anni Ottanta alla Legge 28 novembre 1996 n. 608. **3.** Una valutazione dei contratti di gradualità stipulati nel corso del 1995/1996. **4.** Conclusioni.

**1. Condizioni territoriali, politiche salariali e tendenze evolutive della contrattazione collettiva: un quadro di riferimento concettuale.**

Per le aree a più basso tasso di sviluppo del Paese, soprattutto per le piccole imprese, per i settori produttivi maggiormente colpiti dalla competizione internazionale e/o dalla crisi economica e in generale per le aree depresse del Mezzogiorno esposte a tensioni occupazionali e a segmentazioni del mercato del lavoro, l'evoluzione del sistema di relazioni industriali italiano segnala, da alcuni anni a questa parte, importanti innovazioni nella regolamentazione contrattuale del lavoro.

Particolarmente significativa, sotto questo profilo, è la recente intesa tra Governo e parti sociali del 24 settembre 1996 (c.d. « Accordo per il lavoro », in *NRS*, 8 ottobre 1996, n. 34, inserto). L'obiettivo di attivare un piano straordinario per l'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno, viene infatti perseguito, tra le altre cose (politiche del lavoro, politiche delle infrastrutture, programmi di formazione, ricerca e innovazione, etc.), anche attraverso il ricorso a "modalità operative e nuovi strumenti negoziali capaci di creare un quadro di certezze amministrative e finanziarie idonee ad attrarre nuove iniziative imprenditoriali nei vari settori (industria, agricoltura, servizi, turismo) tenendo conto delle opportunità e delle vocazioni specifiche".

Tra le "modalità operative" di cui parla l'Accordo i cosiddetti *contratti d'area* — stipulati tra le amministrazioni locali e centrali coinvolte, le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, le banche ed eventuali altri soggetti interessati — costituiscono indubbiamente, quantomeno in prospettiva, uno degli aspetti di maggiore novità del nostro sistema di relazioni industriali nella regolamentazione del processo produttivo e nella disciplina del mercato del lavoro (1).

note

(\*) L'articolo è il risultato di una riflessione comune dei due autori. A Laura Baldini è comunque attribuibile il paragrafo 3, mentre a Michele Tiraboschi sono attribuibili i paragrafi 1, 2, 4.

(1) Per certi aspetti analoga, quantunque concettualmente ben distinta, è l'altrettanto recente esperienza dei c.d. *patti territoriali* regolamentati da tre delibere del CIPE (10 maggio 1995; 20 novembre 1995; 12 luglio 1996) cui ora rinvia l'art. 2, comma 203, della legge collegata dalla Finanziaria 1997, che, peraltro, ha proceduto all'abrogazione della lettera *e-bis* del comma 1, art. 1, del Decreto Legge 8 febbraio 1995 n. 32 (convertito con la Legge 7 aprile 1995 n. 104) contenente una prima sommaria regolamentazione e una definizione di tali patti. Pensato per aree subregionali, e soprattutto con riferimento a comuni di media grandezza, il patto territoriale è finalizzato al diretto coinvolgimento del sistema produttivo (forze sociali ed enti locali) per il rilancio di una area di crisi. Secondo le

**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi

Nell'ambito dei contratti d'area si prevede, peraltro, la stipulazione di accordi tra le parti sociali che tengano conto delle specifiche condizioni territoriali e fundamentalmente "volti all'obiettivo di concorrere a determinare condizioni vantaggiose per l'attuazione di nuovi investimenti, o ampliamenti di attività produttive esistenti, e di massimizzare gli effetti sull'occupazione". Oggetto di tali intese negoziali potranno essere, in particolare, le politiche di formazione e riqualificazione professionale, i programmi finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani o al reinserimento di disoccupati di lungo periodo, di lavoratori in mobilità e cassintegrati, le politiche di pari opportunità o anche determinate "politiche salariali finalizzate a favorire l'avvio di nuove attività produttive massimizzandone gli effetti occupazionali".

Proprio con riferimento agli specifici contenuti delle politiche salariali, che dovrebbero caratterizzare i "nuovi strumenti negoziali" di cui parla l'Accordo per il lavoro, si è subito aperta una dura polemica tra Confindustria e CGIL (cfr. Galantini E., 1996, p. 3; Italia G., 1996, pp. 1-2; Ruda A., 1996, p. 6; in tema, per le imprescindibili coordinate giuridiche e per i vincoli di ordine costituzionale di una questione che comunque, sicuramente, va ben oltre le problematiche formalistiche, v. Zoppoli L., 1994, spec. pp. 132-135).

Ad essere posti in discussione, ovviamente, sono in primo luogo i minimi contrattuali nelle zone e nei settori interessati dai contratti d'area. A ben vedere, tuttavia, il vero nodo della questione è la funzione stessa che, storicamente (2), ha assunto il contratto collettivo nazionale di categoria nel nostro Paese, quale strumento di determinazione di trattamenti economici e normativi minimi ed uniformi per tutti i lavoratori appartenenti alla medesima categoria o settore produttivo.

A complicare la questione, e ad alimentare ulteriormente le polemiche, è successivamente intervenuta la legge collegata alla *Finanziaria 1997*. Come noto, su proposta di Rifondazione Comunista, nell'attuazione dell'« Accordo per il lavoro » per la parte relativa ai contratti d'area è stato approvato un emendamento che ha perentoriamente escluso deroghe ai minimi salariali fissati nei contratti collettivi nazionali (3). A questo intervento del legislatore, che, di fatto, stravolgendo uno dei punti più qualificanti dell'Accordo, rischia di pregiudicarne l'implementazione, sono seguite, infatti, dure reazioni non solo da parte della Confindustria (che ha minacciato di ritirare la firma dall'intesa), ma questa volta anche da parte della CISL, che ha visto nell'emendamento approvato in sede di attuazione della *Finanziaria* una espropriazione dell'autonomia contrattuale delle parti firmatarie dell'Accordo.

In effetti, nell'ambito dell'« Accordo per il lavoro », così come precisato in sede di attuazione della *Finanziaria 1997*, non sono più previsti spazi per forme di autentica flessibilità salariale su base territoriale (4). È questa la ragione che ha spinto, ancora più recentemente,

#### note

delibere del CIPE, ogni intervento deve indicare l'entità delle risorse finanziarie necessarie, i finanziamenti di natura pubblica, con le relative normative di riferimento, e i finanziamenti privati che sostengono l'iniziativa, la durata e i tempi di realizzazione del progetto. Una volta approvato, il patto territoriale si integra con gli altri strumenti amministrativi previsti dalla legislazione per lo sviluppo locale e può consentire l'utilizzazione delle risorse spesso inutilizzate degli enti locali. La differenza tra i due tipi di intervento sta nel fatto che mentre i patti territoriali "sono frutto di una sperimentazione spontanea, localistica e molto legata alle capacità espresse sul territorio", i contratti d'area "sono frutto di un accordo raggiunto ai massimi vertici della rappresentanza del Governo e delle parti sociali, nei quali il coinvolgimento dell'amministrazione centrale e degli organi istituzionali periferici è ben presente sin dalle fasi iniziali". Così: Fiammeri B., 1996a, p. 15. In argomento v. anche Trigilia C., 1996; Orioli A., 1996, nonché due pubblicazioni a cura del CNEL (CNEL, 1996a; CNEL, 1996b).

(2) A partire dall'accordo interconfederale del 1961 sulla revisione delle zone salariali, per giungere infine agli accordi stipulati tra il 1968 e il 1969 — tra le Confederazioni sindacali, l'Intersind e l'Asap in un primo momento (accordo del 21 dicembre 1968, in *RGL*, I, p. 513) e tra le Confederazioni sindacali e Confindustria l'anno successivo (accordo 18 marzo 1969, in *RGL*, 1969, I, p. 112) — con cui sono state eliminate le differenze salariali territoriali sino ad allora esistenti nel nostro sistema di relazioni industriali. In tema cfr. AA.VV., 1974, pp. 22-26; *Il superamento delle "zone salariali"*, in *RGL*, I, pp. 424-425. Sulla evoluzione delle politiche salariali, sulle cosiddette "gabbie" salariali e sul ruolo dei contratti collettivi di categoria nel dopoguerra v. anche la ricerca di Castelvetro L., 1976, spec. pp. 421-497, e, più recentemente, Turone S., 1992, pp. 363-365, Longo A., 1995, spec. pp. 53-93.

(3) Cfr. infatti l'art. 2, comma 203, lett. f) della legge collegata alla *Finanziaria 1997*, che testualmente dispone: "(...) anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi previsti dall'art. 6, comma 9, lett. c), del Decreto Legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 1989 n. 389", e dunque i minimi fissati in sede nazionale. In tema cfr. Forlani N., 1996, p. 1, p. 6.

(4) Al riguardo, si deve comunque rilevare che alcune imprese operanti nel Mezzogiorno hanno già sperimentato significative ipotesi di flessibilità salariale. La SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) cita in particolare il caso della Mediocentro di Gioia Tauro dove un accordo sindacale prevede uno

la CISL (in contrasto con CGIL e UIL) a rilanciare una proposta di “salario ridotto per il mezzogiorno” quale sfida alla disoccupazione: una deroga temporanea di tre o quattro anni ai minimi nazionali in cambio di occupazione aggiuntiva (Cerquetelli, 1997, pp. 1-3; Miori M., 1997, p. 13; Orioli A., 1997, pp. 1-5) (5).

Sebbene posto solo oggi con particolare vigore e chiarezza (6), il problema della deroga ai minimi contrattuali fissati a livello nazionale in ragione delle specifiche condizioni territoriali non rappresenta comunque una novità negli assetti più recenti del nostro sistema di relazioni industriali. Il riferimento immediato è alla oramai ricca (anche se invero ancora poco conosciuta) esperienza dei *contratti collettivi di gradualità* o *riallineamento*, imperniati appunto sull'esplicito riconoscimento — quantunque solo temporaneo — di una consistente riduzione dei livelli retributivi in certi settori e ambiti territoriali rispetto a quelli fissati in sede nazionale, quale incentivo alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro in questione (7).

Indubbiamente, si tratta di due problematiche concettualmente distinte, tanto è vero che trovano diversa collocazione *rationes materiae* nella stessa intesa per il lavoro del 24 settembre 1996. Il nesso tra contratti di emersione del sommerso e contratti d'area è comunque evidente. Non a caso, proprio a margine dell'« Accordo per il lavoro », il Presidente di Confindustria aveva subito rilevato — con ciò innescando la polemica con la CGIL — che “se vengono concesse agevolazioni sul costo del lavoro a chi in passato ha sempre lavorato in nero, non si vede perché (tali agevolazioni) non debbano essere garantite anche a chi ha sempre agito secondo le regole” (le parole di Giorgio Fossa sono riportate da Galantini E., 1996, p. 3). In seguito all'emendamento approvato nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* è ora anche la CISL a rilevare tale contraddizione: “perché ciò che praticiamo sul sommerso con vantaggi fiscali per le imprese che si regolarizzano dopo un periodo di evasione non può essere fatto in misura più limitata per le imprese che fanno nuovi investimenti e assumono regolarmente?” (Forlani N., 1996, p. 6).

Se questi sono i contorni della polemica sulla proposta di una diversificazione territoriale dei trattamenti economici e normativi fissati in sede sindacale, pare allora di un certo interesse ripercorrere la poco conosciuta vicenda dei contratti di riallineamento (8), alla ricerca di

**I contratti di gradualità**  
Laura Baldini  
e Michele Tiraboschi

“sconto” del 20 per cento sui minimi salariali per due anni in cambio di 180 nuove assunzioni. Cfr. Miori M., 1997, p. 13.

(5) Diversa è invece la proposta di Confindustria di “congelare” per un anno gli aumenti salariali per le imprese che operano nel Mezzogiorno: “sono stati il Comitato Mezzogiorno e le Associazioni imprenditoriali del sud di Confindustria a proporre per le regioni meridionali « uno slittamento dell'applicazione dei contratti da rinnovare a partire da quello dei metalmeccanici, di almeno 12 mesi »”. V. *Gli industriali: al Sud niente aumenti salariali per un anno*, articolo redazionale, in *Il Giorno*, mercoledì 15 gennaio 1997, p. 15.

(6) Cfr. il *forum* sui differenziali salariali territoriali apparso sulla rivista *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1994, n. 4, pp. 103-134 (AA.VV., 1994); cfr. anche la verifica empirica di Busetta P., Sacco S., 1992. Nel dibattito italiano vi è addirittura chi va molto più in là in questa direzione proponendo addirittura di superare gli assetti contrattuali stabiliti nel protocollo « Giugni » del 3/23 luglio 1993: cfr. da ultima la proposta, che molto ha fatto discutere, di Renato Brunetta (1996), p. 16, di abolire il contratto collettivo nazionale di lavoro e di sostituirlo con un'ampia gamma di livelli contrattuali più flessibili su scala territoriale. Per una precisazione del pensiero di Brunetta, e per una replica di Carlo Dell'Aringa, secondo cui “il contratto nazionale deve invece restare, per rispondere alle esigenze collettive di stabilità nelle politiche economiche, salariali e normative”, v. quanto riferito da De Sanctis D., 1996, p. 3. In tema, per importanti spunti di riflessione e per alcune significative anticipazioni, cfr. anche Brunetta R., 1995.

(7) Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte, peraltro, anche con riferimento al fenomeno della “contrattazione al ribasso” diffusa nella piccola impresa e soprattutto in agricoltura, dove per particolari lavorazioni di carattere stagionale viene prevista la possibilità di fissare trattamenti economici inferiori a quelli minimi. Su queste politiche sindacali che finiscono “con il tributare un omaggio eccessivo alla filosofia dell'occupazione a ogni costo”, al punto di vanificare il precetto costituzionale della retribuzione equa, cfr. le considerazioni fortemente critiche di Veneziani B., 1996, spec. pp. 112-113, e di Zoppoli L., 1994, spec. pp. 132-135. Sulla determinazione della giusta retribuzione con riferimento alle particolari condizioni ambientali e territoriali cfr. in giurisprudenza Cassazione 25 febbraio 1994 n. 1903 (in *RIDL*, 1995, II, p. 101, con nota di Milianti I., in *RGL*, 1994, II, p. 408, con nota di De Marchis C., e in *ADL*, 1995, con nota di Lambertucci P.), che, con riferimento alla determinazione della retribuzione equa e sufficiente, ha escluso la possibilità per il giudice di meritare di disattendere i minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva sul solo presupposto della peculiare situazione socio-economica del mercato del lavoro locale. In tema, per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, cfr. anche Ricci G., 1995, pp. 523-545.

(8) In dottrina, tra i pochi che si sono interessati di questa particolare tipologia contrattuale, oltre ai cenni contenuti negli scritti citati alla nota precedente, cfr. D'Antona M., 1990, p. XXXVIII; Nenci P., 1990, pp. 11-13; Ricci M., 1990, pp. 12-13; Id., 1991, pp. 165-170; Pietripaoli L., 1991, pp. 171-174; Lagala C., 1991, pp. 3-6; Toscano N.R., 1991, pp. 91-114; Lambertucci P., 1992, pp. 544-549.

note

**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi

utili indicazioni circa gli assetti evolutivi del nostro sistema di relazioni industriali che potrebbero prospettarsi con l'implementazione dell'« Accordo per il lavoro ».

---

**2. I contratti di gradualità nell'esperienza recente: dalle prime intese di inizio anni Ottanta alla Legge 28 novembre 1996 n. 608.**

---

In realtà, lungi dal tradursi in una sistematica elusione della contrattazione nazionale, la funzione ultima dei contratti di gradualità è proprio quella di agevolare l'applicazione integrale dei contratti collettivi nazionali di categoria a quelle piccole-medie imprese del Meridione o del Centro-Nord — prevalentemente tessili, agricole e calzaturiere (9) — dove già esistono, di fatto, vere e proprie “gabbie salariali”. In quelle aree depresse, insomma, dove tradizionalmente è esclusa la presenza sindacale nei luoghi di lavoro, dove il contratto collettivo non arriva (Nenci P., 1990b) e dove quasi fisiologico è il ricorso a prestazioni di lavoro “nero” ed irregolare.

In questo senso, e solo entro questi limiti, si spiega e si giustifica, anche sul piano giuridico-formale (10), la (temporanea) deroga ai minimi contrattuali prevista negli accordi collettivi di emersione del sommerso. Preso pragmaticamente atto che in certi settori e in certi contesti produttivi ampie fasce di lavoratori sono di fatto escluse non solo dagli esiti della contrattazione collettiva, ma molto spesso anche dalle tutele minimali di legge, le rappresentanze sindacali rinunciano ad una irrealistica, quanto velleitaria richiesta di applicazione immediata e integrale del contratto collettivo nazionale di categoria, concordando invece con la parte datoriale un programma di graduale riallineamento, in tempi certi e con forme prestabilite, alla disciplina collettiva fissata in sede nazionale.

Tale strategia di progressivo avvicinamento ai contenuti economici e normativi dei contratti nazionali di categoria ha subito nel corso degli ultimi anni una significativa evoluzione. Dalle prime isolate esperienze di inizio anni Ottanta, che vedevano sporadicamente coinvolte solo alcune singole aziende (cfr. Toscano N.R., 1991, p. 94; Ricci M., 1990, pp. 12-13), si è poi passati, invero non senza qualche difficoltà, ad un intervento di più ampio respiro concertato dalle strutture sindacali settoriali a livello provinciale.

Un significativo impulso, in questa prospettiva, è peraltro giunto dallo stesso legislatore. In un primo tempo con la Legge n. 440/1986, che ha subordinato la concessione degli sgravi contributivi al rispetto, anche per le aziende non espressamente vincolate dai contratti collettivi, dei trattamenti retributivi fissati dalla contrattazione collettiva nazionale e provinciale (Cinelli M., 1988, p. 169; Ferraro G., 1989, p. 67). E in un secondo tempo con la Legge n. 389/1989 e soprattutto con il relativo decreto ministeriale di attuazione (D.M. 21 ottobre 1989), che hanno individuato nei contratti collettivi provinciali stipulati dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (“che risultino firmatarie del contratto collettivo nazionale o dell'accordo interconfederale di riferimento”) lo strumento esclusivo per la determinazione del programma di riallineamento al contratto nazionale di categoria utile ai fini dell'accesso ai benefici contributivi e alla fiscalizzazione degli oneri sociali.

Questa prima fase dei contratti di gradualità si è poi conclusa con la Legge n. 210/1990, che

---

**note**

(9) Ma esistono ora proposte di ricorso ai contratti di emersione dal sommerso anche nel settore dell'edilizia: cfr. Ceres A., 1996, p. 7. Come avremo modo di vedere nel prosieguo dell'analisi, tali istanze di estendere l'esperienza dei contratti di gradualità ad altri settori produttivi sono ora fatte proprie dall'« Accordo per il lavoro » del settembre 1996 al punto 10 (*Emersione del sommerso*), della voce *Promozione dell'occupazione*.

(10) Sulla necessità che la deroga ai minimi fissati in sede di contrattazione nazionale sia temporanea e risponda a precise condizioni v. P. Benevento 5 novembre 1991, in *RIDL*, 1992, II, pp. 544-557, con nota di Lambertucci: “nell'ambito della disciplina collettiva il contratto collettivo può disporre una riduzione della retribuzione prevista dal contratto collettivo nazionale di categoria sempre che, comunque, sia salvaguardato, nell'ambito della retribuzione stabilita da quest'ultimi e in osservanza del precetto inderogabile fissato dall'art. 36 Cost., il diritto dei lavoratori a percepire una retribuzione non inferiore a quella prevista per l'indennità di contingenza (nella specie, il giudicante ha ritenuto illegittimi contratti collettivi aziendali i quali, sia pure stipulati in situazione dell'impresa, avevano stabilito trattamenti retributivi notevolmente inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di categoria; ed ha determinato l'equa retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.)” (*massima*). Sulla legittimità dei contratti di gradualità o riallineamento alla luce della normativa costituzionale, ed in particolare dei principi di cui agli artt. 36 e 39 della Costituzione, cfr. recentemente Zoli C., 1997; Lambertucci P., 1995, spec. pp. 210-213; Ricci G., 1995, spec. pp. 537-545; Zoppoli L., 1994, pp. 134-135. Sul piano dell'analisi interdisciplinare cfr. anche Accornero A., 1996, p. 7 (del dattiloscritto), che riconduce l'esperienza dei contratti di gradualità “alla lungimiranza di sindacati coraggiosi”.

ha fissato al 31 maggio 1991 il termine ultimo per il deposito presso gli Uffici provinciali del lavoro e presso le Sedi provinciali dell'INPS degli accordi utili alla fruizione dei vantaggi contributivi e fiscali (per un quadro d'insieme sulla tematica della fiscalizzazione degli oneri sociali e del sostegno alla contrattazione collettiva cfr. Lagala C., 1990).

L'esperienza che è maturata lungo l'intero arco degli anni Ottanta ha conosciuto, invero, non poche difficoltà e battute d'arresto. Secondo dati approssimativi e comunque molto incerti, gli accordi recepiti a livello aziendale hanno favorito l'emersione di non più di 10.000 posizioni di lavoro irregolare, mentre soltanto 360 aziende hanno potuto beneficiare della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi previsti dalla legge (cfr. Bottelli P., 1995; può essere utile, al riguardo, riflettere anche sui risultati di un recente studio promosso dalla Filtea-CGIL, che testimoniano ampiamente come per il settore tessile-abbigliamento l'applicazione dei contratti collettivi a livello aziendale sia fortemente differenziata tra il Nord e il Sud del Paese: cfr. Greco R., 1996).

Ad una più massiccia e convinta sottoscrizione dei programmi di riallineamento stabiliti in sede provinciale si sono opposte, in particolare, due circostanze sfavorevoli. Sul piano pratico e operativo, in primo luogo, si è potuto constatare come i termini fissati per la recezione degli accordi provinciali a livello aziendale fossero normalmente troppo brevi per pubblicizzare adeguatamente gli aspetti positivi dell'iniziativa e incoraggiare così la regolarizzazione dei datori di lavoro più diffidenti. Problemi non indifferenti, poi, sono emersi con riferimento ad un rigoroso orientamento interpretativo dell'INPS diretto ad ottenere il pagamento di tutti i contributi arretrati calcolati non sul salario ridotto effettivamente corrisposto ai lavoratori, ma su quello teoricamente spettante ai sensi dei contratti collettivi nazionali di categoria (cfr. Orioli A., 1995).

Il difficile decollo dell'istituto non si può tuttavia spiegare soltanto con le pur notevoli incertezze — solo in parte superate con l'emanazione della Legge n. 389/1990 e della Legge n. 210/1990 — circa gli esiti della normativa in tema di fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi. A ben vedere, infatti, le ragioni più profonde dell'insuccesso di queste prime esperienze sembrano piuttosto altre, e sono da ricollegarsi ai gravi problemi di rappresentatività del sindacato e delle stesse associazioni imprenditoriali in certe aree del Meridione, unitamente ad una vera e propria "chiusura mentale" non solo dei piccoli imprenditori (Toscano N.R., 1991, pp. 108-109; Ricci M., 1991, pp. 166-167, p. 169), ma, a volte, anche degli stessi lavoratori interessati ai programmi di riallineamento. È l'elemento "culturale", in effetti, a risultare il più delle volte decisivo in contesti socio-economici caratterizzati da una robusta tradizione alla illegalità e da una secolare rassegnazione o abitudine alla precarietà e all'arte di "arrangiarsi". In quei contesti, più precisamente, dove tanto la presenza dello Stato, quanto quella del sindacato sono da sempre viste con timore, sospetto e/o indifferenza.

Nonostante questo avvio non proprio positivo, l'esperienza dei contratti di riallineamento ha conosciuto recentemente un nuovo ed ulteriore impulso ad opera del legislatore e delle stesse parti sociali.

Nel *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* allegato al contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore tessile-abbigliamento del 27 luglio 1995, in particolare, l'Associazione Italiana Industriali Abbigliamento e Maglieria, da un lato, e Filta-CISL, Filtea-CGIL e Uilta-UIL, dall'altro lato, hanno convenuto sull'opportunità di ripetere l'esperienza dei contratti di emersione del sommerso, fissando alcune linee-guida per la contrattazione collettiva provinciale e fornendo concrete indicazioni al legislatore al fine di consentire il decollo definitivo dell'istituto. Al fine di promuovere nei modi e nei tempi adeguati una più generalizzata applicazione nel Mezzogiorno dei contratti collettivi di lavoro

*“gli accordi territoriali di allineamento retributivo, che diventeranno operativi presso le singole unità produttive attraverso accordi aziendali di recepimento, avranno le seguenti caratteristiche:*

- *l'individuazione dei venti contratti collettivi nazionali del settore tessile-abbigliamento ai quali le aziende si uniformeranno con l'accordo territoriale di adeguamento;*
- *l'indicazione delle tappe di progressivo allineamento percentuale della retribuzione prevista dai CCNL vigenti nel periodo di allineamento;*
- *la precisazione che le altre disposizioni contrattuali entreranno invece in vigore immediatamente all'atto della adesione da parte delle singole aziende all'accordo di allineamento”.*

Nella *Dichiarazione di intenti* posta a margine dell'articolo 15 del contratto collettivo, poi,



**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi

preso atto che gli accordi di riallineamento hanno prodotto effetti positivi, ma che gli stessi non si sono generalizzati in misura soddisfacente,  
*“le parti contraenti convengono di intensificare le azioni per facilitare la regolarizzazione del lavoro sommerso, che per sua natura produce distorsioni della concorrenza per le imprese, anomalie nei trattamenti economici e normativi per i lavoratori e influisce negativamente sul risanamento del territorio ostacolando l’attivazione del circolo virtuoso di sviluppo industriale (...). A tal fine ritengono necessario che, attraverso il dialogo settoriale, si pervenga all’emanazione di norme di legge che riaprano i termini per processi di riallineamento retributivo, garantiti da apposita contrattazione nazionale e territoriale con adesione aziendale. È necessario che contemporaneamente siano risolte le controversie amministrative, derivanti dalle decisioni degli organismi previdenziali, collegate con il processo di riallineamento che stanno pregiudicando gravemente la regolarizzazione già avviata”.*

Le sollecitazioni contenute nel contratto collettivo tessile-abbigliamento sono state subito accolte dal Governo con il Decreto Legge n. 326/1995, decaduto per mancanza di conversione e più volte reiterato con successivi decreti, sino al Decreto Legge n. 510/1996. La Legge 28 novembre 1996 n. 608 ha ora convertito (con alcune modifiche) il Decreto Legge n. 510 del 1° ottobre 1996 fornendo finalmente una stabile disciplina alla fiscalizzazione degli oneri sociali e agli sgravi contributivi per le aziende che ratifichino un contratto di riallineamento contributivo. Secondo questa legge, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese industriali e artigiane operanti nei territori individuati all’articolo 1 della Legge 1° marzo 1986 n. 64 (11), è sospesa la condizione di corresponsione dell’ammontare retributivo di cui all’art. 6, comma 9, lett. c), del Decreto Legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito (con modificazioni) dalla legge 7 dicembre 1989 n. 389, in base alla quale le riduzioni per la fiscalizzazione degli oneri sociali non spetterebbero per i lavoratori che abbiano ricevuto una retribuzione inferiore rispetto a quella prevista in norme di legge, in disposizioni regolamentari o in contratti collettivi.

Tale sospensione opera esclusivamente a favore delle imprese che abbiano recepito o recepiscano gli accordi provinciali di riallineamento retributivo stipulati dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali collegate con le associazioni di categoria firmatarie del contratto collettivo di riferimento. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, saranno concessi dodici mesi per stipulare gli accordi provinciali e gli accordi aziendali di recepimento, da depositare entro trenta giorni dalla sottoscrizione presso i competenti Uffici provinciali del lavoro e presso le Sedi provinciali dell’INPS.

A differenza di quanto disposto dall’articolo 2-bis della Legge n. 210/1990, la nuova disciplina, oltre a consentire esplicitamente l’applicazione degli sgravi e delle fiscalizzazioni degli oneri sociali ancora in vigore per il Mezzogiorno, prevede anche:

- a) di calcolare i contributi dovuti dal datore di lavoro e dal lavoratore non più sulle retribuzioni che teoricamente avrebbero dovuto essere corrisposte, bensì sulle retribuzioni previste di fatto dagli accordi di riallineamento;
- b) la possibilità di variare il programma di riallineamento concordato, per una sola volta, qualora intervengano eventi ritenuti di rilievo dalle stesse parti firmatarie;
- c) l’istituzione di una Commissione provinciale composta dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al fine di ostacolare forme di lavoro irregolari.

Con questa legge si è peraltro dato attuazione ad un punto particolarmente delicato dell’« Accordo per il lavoro » del 24 settembre 1996. Al punto 10 (*Emersione del sommerso*) della sezione dedicata alla *Promozione dell’occupazione* le parti sociali avevano infatti concordemente sottolineato l’importanza di allargare l’applicazione contrattuale delle norme relative al recupero del lavoro sommerso ad altri settori produttivi, nonché l’esigenza di rafforzare l’iniziativa categoriale nel territorio per estendere gli effetti delle sperimentazioni concertate a livello provinciale.

#### note

(11) Di particolare rilievo è la modifica con cui è stato convertito il Decreto Legge n. 510/1996. Il Decreto Legge, infatti, si riferiva originariamente alle sole imprese industriali e artigiane *del Mezzogiorno*, mentre la legge di conversione estende ora l’ambito di applicazione dei contratti di riallineamento a tutte le Regioni e a tutte le aree particolarmente svantaggiate, la determinazione delle quali è compiuta dal CIPE (entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) “sulla base di indicatori oggettivi di sottosviluppo quali, tra gli altri, il numero della forza-lavoro in cerca di occupazione e il rapporto tra occupazione industriale e popolazione residente, il reddito pro-capite, l’emigrazione” (art. 1, comma 4, legge 64/1986).

In particolare, al fine di incentivare ulteriormente la sottoscrizione delle intese di gradualità da parte delle imprese, le parti firmatarie dell'accordo hanno convenuto  
 “sull’opportunità di considerare l’occupazione emersa alla stregua di una nuova occupazione alla data della completa applicazione dei contratti collettivi. Ciò determinerà il diritto di accesso agli incentivi per la nuova occupazione alla data della completa attuazione degli accordi, nelle misure in quel momento vigenti”.

**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi

### 3. Una valutazione dei contratti di gradualità stipulati nel corso del 1995/1996.

A questo punto pare utile soffermarsi sinteticamente sui contenuti dei più recenti accordi di riallineamento che si è riusciti a reperire (12).

A quanto consta, in attuazione del Protocollo d’intesa per iniziative a sostegno del Mezzogiorno contenuto nel CCNL del settore tessile-abbigliamento del 27 giugno 1995, e secondo quanto dispone l’art. 5 del Decreto Legge 326/1995 (e successive reiterazioni), sono già stati stipulati i seguenti contratti collettivi provinciali di riallineamento:

- 1) l’accordo del 30 ottobre 1995 tra l’Assindustria di Cosenza e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Cosenza*);
- 2) l’accordo del 26 gennaio 1996 tra l’Assindustria di Lecce e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Lecce*);
- 3) l’accordo del 18 marzo 1996 tra l’Uniontessile-Confapi di Brindisi, Lecce e Taranto e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl e Filtea-Cgil (*Brindisi-API*);
- 4) l’accordo del 20 marzo 1996 tra l’Assindustria di Salerno e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Salerno*);
- 5) l’accordo del 28 marzo 1996 tra l’Assindustria di Frosinone e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Frosinone*);
- 6) l’accordo del 9 maggio 1996 tra l’Unione degli industriali della provincia di Avellino, l’Unione Irpina Artigiani e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Avellino*);
- 7) l’accordo del 19 giugno 1996 tra l’Associazione Italiana Industriali Abbigliamento e Maglieria Moda Industria, l’Assindustria di Taranto e i rappresentanti dei sindacati di categoria a livello nazionale, regionale e provinciale (*Taranto*);
- 8) l’accordo del 3 luglio 1996 tra Assindustria di Brindisi, CNA di Brindisi e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Brindisi-CNA*);
- 9) l’accordo del 9 luglio 1996 tra l’Unione degli industriali di Napoli, i segretari generali di CISL-CGIL-UIL e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Napoli*).

*Contesto produttivo locale e aree-sistema: premesse e finalità dei contratti di gradualità.*

Un po’ tutti gli accordi in questione contengono una parte introduttiva nella quale vengono presentate le particolari caratteristiche economiche e sociali del contesto produttivo su cui si intende incidere con i contratti di gradualità.

Molto realisticamente, la politica di allineamento retributivo, con conseguente deroga temporanea ai livelli salariali fissati in sede nazionale, non viene infatti presentata come fine a se stessa o come strategia in grado, da sola, di agevolare l’emersione del sommerso e del lavoro “nero”.

Lo strumento dei contratti di gradualità è invece chiamato a concorrere unitariamente ad altri interventi concertati a livello provinciale, che vanno dal confronto con le istituzioni al coinvolgimento degli istituti di credito e degli enti locali, dalle politiche per le infrastrutture alle richieste di riduzione dei tassi di interesse, dal rilancio dell’apprendistato alla attiva-

(12) I contratti qui di seguito commentati sono stati raccolti grazie alla gentile collaborazione del Dott. Luigi Pietripaoli, Responsabile delle Relazioni Sindacali della Federtessile, che qui si intende ringraziare. Nelle more della pubblicazione del fascicolo si è avuta notizia della sottoscrizione di due ulteriori accordi provinciali di cui non si è potuto pertanto tenere conto: il contratto tra Unione Provinciale degli Agricoltori-Confindustria, Coldiretti, CIA e FLAI-CGIL, FISBA-CISL e UILA-UIL di Bari e il contratto tra l’Associazione Industriali e CGIL, CISL, UIL di Catania. Per una valutazione di ulteriori accordi, soprattutto con riferimento al settore agricolo (indubbiamente trascurato nella nostra ricerca), Cfr. *Contrattazione settoriale e aziendale nel Mezzogiorno per promuovere sviluppo e occupazione. Analisi degli accordi di gradualità e di flessibilità più significativi stipulati negli anni 1995/1996*, Studio del Dipartimento delle politiche settoriali e contrattuali della CISL, parzialmente pubblicato in *Lavoro Informazione*, n. 22, 1996, pp. 67-77.

**I contratti di gradualità**  
Laura Baldini  
e Michele Tiraboschi

zione di adeguate politiche di formazione e orientamento professionale, etc. (tra le più articolate e complete si veda la premessa all'accordo di Brindisi-CNA).

Interagendo e, in un certo senso, anticipando le esperienze dei "contratti d'area" e dei "patti territoriali", l'utilizzo dei contratti di gradualità viene generalmente presentato dalle parti firmatarie dell'accordo come uno dei possibili strumenti in grado di realizzare modifiche strutturali sul territorio, contribuendo a riqualificare il contesto produttivo provinciale come area-sistema complessiva. In alcuni dei contratti analizzati viene peraltro prospettata la possibilità di costituire appositi "consorzi" che propongano ai committenti vantaggi complessivi sul piano della produttività, acquisiscano commesse e le distribuiscano in maniera ottimale, supportino le singole aziende nell'utilizzo dei finanziamenti comunitari, statali e locali, elaborino programmi di orientamento, formazione e riqualificazione tecnologica del tessuto produttivo locale, etc.

#### *Rilevanza e validità giuridica degli accordi di riallineamento.*

Come auspicato dal *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* allegato al contratto collettivo del settore tessile-abbigliamento del 27 luglio 1995, il Decreto Legge n. 326/1995 (e successive reiterazioni) ha stabilito che i predetti accordi provinciali, al pari di quelli aziendali di recepimento, in quanto negoziati su delega dei firmatari dei contratti collettivi nazionali di lavoro hanno la stessa rilevanza e validità giuridica dei contratti collettivi nazionali di lavoro rispetto alle norme di legge, alle disposizioni amministrative e alle normative comunitarie che facciano riferimento alla contrattazione nazionale di categoria.

Al riguardo, giova comunque subito evidenziare come la tardiva conversione in legge del decreto abbia al momento impedito la recezione a livello aziendale e, dunque, l'implementazione effettiva di questi accordi. Per più di un anno, infatti, il citato decreto legge è stato continuamente reiterato e questa situazione di incertezza normativa senza dubbio ha inciso negativamente sulla attuazione concreta degli accordi in questione.

Gli imprenditori, comprensibilmente, temevano che le norme sulla fiscalizzazione e sugli sgravi contributivi potessero subire alterazioni o modifiche rilevanti, con la conseguente possibilità di alimentare consistenti contenziosi con l'Inps relativamente al pagamento dei contributi arretrati o alla sanatoria sui periodi pregressi. Per superare questa incertezza, in taluni casi (Avellino, Napoli) sono stati gli stessi contratti di gradualità a porre la conversione in legge del decreto come presupposto essenziale per la validità dell'accordo (i contratti citati parlano espressamente di "presupposizione"). Soltanto in un contratto (Taranto) si è affermato invece espressamente che le disposizioni pattizie hanno validità anche nel caso di mancata conversione in legge del decreto che regola la materia.

#### *Modalità di adesione a livello aziendale.*

Agli accordi di allineamento retributivo sottoscritti a livello provinciale le singole aziende dei settori interessati potranno aderire entro i tempi previsti dal decreto legge, e cioè entro un anno dalla conversione in legge del decreto (cfr. ora l'art. 5 della Legge n. 608/1996). In questo caso, le aziende interessate formuleranno richiesta alle associazioni imprenditoriali e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dell'accordo, con la quale renderanno nota la propria volontà di aderire al programma di riallineamento. Le parti firmatarie e l'azienda richiedente sottoscriveranno congiuntamente un apposito verbale di recepimento secondo uno schema allegato, quale parte integrante, a tutti i contratti esaminati.

In alcuni casi (Avellino, Brindisi-CNA), peraltro, è previsto che entro un certo numero di giorni (da 10 a 30, a seconda del contratto) dalla sottoscrizione del verbale di recepimento dell'accordo le organizzazioni sindacali provinciali potranno tenere presso l'azienda interessata un'assemblea retribuita di un'ora per illustrare i contenuti dell'accordo, fermo restando che il godimento dei diritti sindacali sarà comunque regolamentato dalle disposizioni di legge e di contratto. Sempre al fine di pubblicizzare l'iniziativa, è talvolta anche previsto (Avellino) che le aziende che hanno recepito l'accordo dovranno poi provvedere a distribuire, a tutti i lavoratori in forza, copia del contratto di riallineamento per firma ricevuta.

#### *Trattamento retributivo e applicazione della parte normativa dei contratti collettivi nazionali di lavoro.*

Come per la precedente produzione contrattuale di inizio anni Novanta (cfr. Lagala, 1991, p. 4; Ricci M., 1991, p. 168), anche nei più recenti accordi provinciali si prevede una applicazione scaglionata nel tempo, attraverso aumenti salariali periodici, della parte economica del contratto collettivo nazionale di categoria.

Il programma di allineamento ai livelli retributivi previsti dalla contrattazione collettiva a livello nazionale si snoda, generalmente, lungo l'arco di tre o quattro anni, secondo una progressione che varia da accordo ad accordo, mentre immediato è l'impegno all'applicazione integrale della parte normativa dei contratti collettivi di riferimento.

In un accordo (Cosenza) le retribuzioni di partenza sono pari al 60% dell'elemento retributivo nazionale. Nella maggioranza dei casi le retribuzioni di partenza sono invece fissate al 65% (Brindisi-API, Frosinone, Lecce, Taranto) ovvero al 70% (Avellino, Brindisi-CNA, Napoli, Salerno). Il completo allineamento viene raggiunto con scatti semestrali del 5% (Brindisi-API, Frosinone, Lecce, Taranto), con scatti annuali del 10% (Napoli, Cosenza) ovvero con una combinazione di percentuali varie pari al 5% per la prima tappa annuale, al 10% per la seconda, al 5% per la terza e al 15% per l'ultima (Avellino e Salerno). Tutti i contratti prevedono, poi, per l'ultima tappa degli aumenti retributivi più consistenti.

In alcuni accordi (Avellino, Lecce, Brindisi-API) esistono comunque aspetti peggiorativi con riferimento alle retribuzioni degli apprendisti, che sono ulteriormente ridotte del 10% su ogni singolo scaglione retributivo.

In tutti i contratti sono comunque salvaguardate le condizioni aziendali e individuali di miglior favore. All'atto della sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento, qualora le aziende interessate applicassero individualmente o collettivamente retribuzioni superiori al piano di riallineamento, le stesse retribuzioni saranno conservate *ad personam* sotto la voce "superminimo individuale assorbibile" dai futuri miglioramenti rivenienti dall'applicazione del piano. Nell'eventualità che le aziende che devono recepire l'accordo erogino retribuzioni "collettive" superiori a quelle che sono state stabilite come "retribuzioni di partenza", i contratti dispongono varie soluzioni. In alcuni casi (Brindisi-API, Lecce, Frosinone, Taranto) le aziende che, per effetto di precedenti accordi di gradualità, applicano livelli salariali pari all'80% della retribuzione di riferimento prevista dal CCNL di categoria non possono in alcun modo ridurre tali livelli di retribuzione per i lavoratori in forza alla data di sottoscrizione dell'accordo, ma possono ottenere la sanatoria per i periodi pregressi, in quanto la precedente situazione contrattuale si ritiene comunque assorbita. In altri casi (Napoli) le aziende che erogano retribuzioni superiori al primo scaglione retributivo sono obbligate ad applicare la retribuzione indicata per lo scaglione immediatamente successivo. In altro accordo (Taranto), invece, le aziende continueranno ad applicare la percentuale superiore fino al raggiungimento dello stesso valore applicato nel progredire delle tappe di riallineamento.

#### *Variazioni nel programma di allineamento retributivo.*

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda poi la possibilità di introdurre delle variazioni nel programma di riallineamento retributivo.

L'esperienza precedente aveva in effetti mostrato come spesso le parti avessero dovuto sospendere il piano di allineamento previsto dall'accordo di gradualità, in quanto risultava di fatto insostenibile dalle aziende il previsto incremento salariale. Per risolvere questo problema, la Legge n. 608/1996 consente ora alle parti firmatarie dell'accordo di operare alcune modifiche al programma di allineamento: questo tuttavia a condizione che la modifica avvenga una sola volta nell'ambito del programma di riallineamento concordato e che sia oggettivamente giustificata dal verificarsi di eventi rilevanti e non prevedibili che incidano sostanzialmente sulle valutazioni effettuate al momento della stipulazione dell'accordo territoriale. La variazione del programma di allineamento deve in ogni caso essere limitata ai tempi e alle percentuali fissati dagli accordi provinciali.

In questo senso, alcuni accordi (Brindisi-CNA) prevedono la possibilità di analizzare entro 12 mesi dal raggiungimento dell'ultima tappa la situazione produttiva, anche al fine di confermare il riallineamento completo o verificare la compatibilità del riallineamento con le condizioni produttive, economiche e sociali del territori. Altri accordi (Taranto, Avellino) prevedono invece verifiche in tempi più ravvicinati: entro 3 o 6 mesi dall'ultima tappa, le parti verificheranno se si saranno determinate "le condizioni parallele e sufficienti, in termini di ambiente favorevole e di agibilità con provvedimenti ed interventi di sostegno e sviluppo per l'attività produttiva" (Avellino), che consentano di pervenire, nel tempo previsto, al completo riallineamento retributivo. Nel caso in cui le complessive condizioni ambientali non lo consentissero, si concorderanno nuove scadenze di riallineamento compatibile, fermo restando il principio della determinazione del raggiungimento della completa parità retributiva.

**I contratti di gradualità**  
Laura Baldini  
e Michele Tiraboschi

**I contratti di gradualità**  
Laura Baldini  
e Michele Tiraboschi

### *Estensione di contratti stipulati con altre associazioni.*

Alcuni contratti (Avellino e Brindisi-CNA) contengono, poi, un ulteriore aspetto peggiorativo sotto il profilo della determinazione del trattamento retributivo, che non trova riscontri nel resto degli altri accordi in esame. Infatti, qualora le organizzazioni sindacali firmatarie di tali contratti dovessero concordare con altre associazioni imprenditoriali, artigiane e cooperative — a livello locale o provinciale, per gli stessi fini e per gli stessi settori merceologici — accordi di riallineamento che contengano condizioni meno onerose per le aziende interessate o comunque condizioni complessivamente più vantaggiose di quelle previste nei predetti contratti, tali condizioni si riterranno automaticamente estese alle aziende aderenti e le parti saranno obbligate ad effettuare le relative variazioni, al fine — si dice in questi contratti — di contenere, nell'ambito dello stesso territorio, fenomeni di squilibrio concorrenziale.

Tale estensione si verifica dopo che le condizioni suddette siano state accertate nella loro sfera di applicazione con verbale redatto fra le organizzazioni interessate, o comunque dopo che siano trascorsi inutilmente 15 giorni dall'invito rivolto dalle associazioni imprenditoriali alle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dello stesso (Brindisi-CNA).

### *Organi di controllo e commissioni paritetiche*

Per consentire il controllo del rispetto del programma di allineamento retributivo, e secondo quanto disposto dal decreto legge, gli accordi territoriali e quelli aziendali di recepimento devono essere depositati entro 30 giorni dalla sottoscrizione presso i competenti Uffici provinciali del lavoro e le Sedi provinciali dell'INPS.

Sempre per assolvere a questa finalità, il decreto legge ha previsto l'istituzione di una Commissione paritetica a livello provinciale, alla quale è demandato il compito di contrastare ogni forma di lavoro irregolare e di agevolare l'implementazione dell'accordo di allineamento retributivo.

La commissione, composta da 3 rappresentanti dei datori di lavoro e da 3 rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, si occupa in particolare di formulare varie iniziative al fine di conseguire gli obiettivi concordati dalle parti al momento della sottoscrizione dell'accordo; iniziative che, sostanzialmente, vanno dalla promozione di interventi mirati al miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei servizi all'accesso agevolato al credito, dal miglioramento dei livelli di produttività aziendale e locale alla realizzazione di forme di aggregazione e collaborazione delle imprese in modo da contribuire ad una evoluzione positiva delle relazioni sociali e industriali nel territorio, etc.

In alcuni contratti (Avellino) alla Commissione paritetica vengono attribuite competenze in materia di conciliazione delle controversie relative all'interpretazione e/o applicazione del contratto di gradualità. Soltanto in caso di mancato accordo o di mancata decisione della Commissione è prevista la possibilità di intraprendere ulteriori azioni sindacali.

Ulteriore compito delle Commissioni provinciali è quello di sovrintendere ai processi di decentramento produttivo delle aziende contoterziste operanti nelle province di competenza, così assolvendo agli obblighi fissati nei punti 4 e 5 del *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* (cit. *supra*). Le complesse attività demandate alle Commissioni riguardano, in questo caso, l'acquisizione degli elenchi delle aziende terziste e delle aziende che commettono lavoro a terzi, in modo da poter poi effettuare controlli incrociati circa l'effettiva applicazione dei contratti collettivi o l'effettiva implementazione dei programmi di riallineamento retributivo. In caso di accertata irregolarità la Commissione comunicherà all'azienda in questione e all'INPS che non esistono più le condizioni per l'effettuazione degli scaglionamenti degli aumenti contrattuali previsti a livello nazionale e locale.

Negli accordi esaminati si rinvencono comunque soprattutto generiche affermazioni di principio sul ruolo e sulle funzioni delle Commissioni paritetiche. Soltanto in un accordo (Brindisi-CNA) si prevedono invece compiti che, concretamente, sembrano in grado di contribuire a contrastare le pratiche di sottosalario e di agevolare la lotta al lavoro "nero". Tra questi, in particolare, si segnala la possibilità, su richiesta del datore di lavoro o dei lavoratori, di inviare due componenti della Commissione in azienda nei giorni in cui vengono corrisposte le retribuzioni.

---

#### **4. Conclusioni.**

---

A conclusione di queste note (ed in attesa di ulteriori sviluppi) si può rilevare come l'esito complessivo di questa nuova fase dei contratti di gradualità abbia ora trovato un impre-

scindibile sostegno normativo nella Legge 28 novembre 1996 n. 608. La tardiva conversione del decreto legge e la sua successiva reiterazione per più di un anno avevano infatti sino ad allora indotto le aziende interessate a non procedere alla recezione degli accordi esaminati nel paragrafo precedente, alimentando così il rischio di pregiudicare il conseguimento degli importanti obiettivi delineati dalle parti sociali in sede provinciale.

L'autorevole rilancio dell'istituto contenuto nell'« Accordo per il lavoro » del 24 settembre 1996 e la successiva approvazione della Legge n. 608/1996 rischiano tuttavia di avere ancora una volta un impatto concreto piuttosto limitato nel nostro sistema di relazioni industriali. Nonostante il forte consenso manifestato dal Governo e dalle parti sociali circa l'importanza dei contratti di gradualità nella lotta contro il sommerso e il lavoro "nero", pare infatti evidente che con il divieto stabilito nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* di apportare deroghe ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria si è in gran parte svuotato il più generale contesto normativo e contrattuale entro cui le intese di allineamento avrebbero dovuto operare. Intese, che, da sole, come ampiamente dimostrato dall'esperienza del decennio passato (oltre alle considerazioni svolte *supra* v. Ricci M., 1991, pp. 169-170; Pietripaoli L., 1996, pp. 173-174), non sono in grado di garantire un efficace e duraturo decollo dell'iniziativa.

Si deve in effetti rilevare come la penetrazione a livello aziendale dei programmi di allineamento contrattuale e la corrispondente riduzione dell'area del sommerso e del precario paiano concretamente possibili solo ed in quanto l'esperienza degli accordi di gradualità venga ad inserirsi in una più vasta tipologia di interventi, concertati a livello nazionale e locale, su definite "aree-sistema". Interventi a sostegno della piccola-media impresa e del tessuto produttivo del Mezzogiorno, che, come auspicato nelle premesse degli stessi accordi di riallineamento analizzati, possono andare da un più penetrante e convinto raccordo con le istituzioni e le amministrazioni locali ad una riqualificazione della spesa statale, dall'utilizzo dei fondi strutturali dell'Unione Europea al coinvolgimento degli istituti di credito, dalle politiche per le infrastrutture al rilancio dell'apprendistato e della formazione, dal ricorso a schemi retributivi di tipo partecipativo e variabile al salario di ingresso per i giovani (cfr. D'Antonio M., pp. 4-8; Meldolesi L., 1994, pp. 294-302; Ricci G., 1994, pp. 543-545; Caruso B., Ricci G., 1994; Treu T., 1993), etc.

Nell'ambito di queste iniziative, i "contratti d'area" da cui abbiamo preso le mosse della nostra indagine avrebbero potuto rappresentare, magari proprio attraverso la tanto contestata flessibilità salariale, un realistico strumento di sostegno economico, politico e strutturale per un effettivo rilancio dell'economia del Mezzogiorno. Le polemiche e le marcate contrapposizioni sorte in seguito all'emendamento approvato nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* rendono ora tutt'altro che scontata l'implementazione di tutta la parte dell'« Accordo per il lavoro » relativa appunto ai contratti d'area.

A questo proposito, e a prescindere in questa sede dalla questione della compatibilità di politiche salariali differenziate su base territoriale rispetto al quadro legale vigente (in tema cfr. Zoppi L., 1994, spec. p. 108, pp. 132-135), si può anche concordare con chi ritiene che l'introduzione di un differenziale interregionale dei salari potrebbe servire "al più a stabilizzare la redditività delle imprese esistenti, ma non è detto che serva ad attirare nuove imprese nel Mezzogiorno" e dunque ad incrementare l'occupazione, come sostengono invece i fautori del ritorno alle "gabbie salariali" (D'Antonio M., 1994, p. 5; cfr. anche AA.VV., 1994, pp. 103-133). Non si capisce tuttavia perché la scelta degli strumenti da attivare su base locale sia stata fortemente imbrigliata dall'intervento del legislatore, che, attraverso una rigida e aprioristica imposizione di un generale divieto di deroga ai minimi sindacali, ha contribuito non poco a circoscrivere l'azione e, dunque, l'autonomia contrattuale delle parti sociali.

In questo caso, più che l'intervento nel merito della flessibilità salariale, è proprio la stessa interferenza del legislatore sul libero svolgimento delle dinamiche sindacali a rappresentare un grave ostacolo al decollo di iniziative globali concertate su base locale. Privi di adeguato contesto normativo e contrattuale di riferimento, gli accordi di gradualità rischiano così di limitarsi a incidere (per di più solo parzialmente) sugli effetti più che sulle cause della disoccupazione e del sommerso, mentre in mancanza di una strategia più articolata di lotta al lavoro "nero" e alla sottoccupazione si finisce nella sostanza con il rilegittimare l'esistenza di vere e proprie "gabbie salariali di fatto". Questo spiega perché, nonostante il recente intervento del legislatore, una parte del movimento sindacale (e segnatamente la CISL) abbia nuovamente proposto al centro del dibattito la questione della deroga ai minimi fissati in sede nazionale (cfr. quanto rilevato *supra* al § 1); deroga da realizzarsi, eventualmente,

**I contratti di gradualità**  
Laura Baldini  
e Michele Tiraboschi

**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi

come ora suggerito da Confindustria, non più attraverso i contratti d'area ma questa volta attraverso lo strumento (divenuto comparativamente più flessibile) dei "patti territoriali" (cfr. Fiammeri B., 1996, p. 18; v. anche *supra*, § 1, nota 1).

In attesa che venga definitivamente sciolto il delicato nodo dei contenuti e dei vincoli delle politiche salariali concordate su base territoriale pare comunque opportuno stemperare i toni di un dibattito (e di una polemica) che rischiano di sfociare, una volta ancora in Italia, nella mera contrapposizione ideologica e di principio.

Al riguardo non si può infatti dimenticare come, in realtà, sia il fattore "culturale" quello su cui pare più urgente incidere. Come dimostra il sostanziale fallimento della precedente fase dei contratti di gradualità (v. *supra* § 2), e come è stato anche recentemente notato (Accornero A., 1996, spec. pp. 7-8, Brunetta R., 1995, Spec. pp. 77-84), nelle aree depresse del Paese quello che veramente serve per creare nuova occupazione, per sostenere il sistema economico e per combattere il lavoro "nero" non è tanto una semplicistica politica di deregolazione normativa e salariale, quanto piuttosto un intervento ad ampio raggio diretto a potenziare (in modo selettivo e qualificato) la presenza dello Stato nel territorio, vincendo una inveterata tradizione alla illegalità e alla precarietà. Se è vero che il Meridione ha bisogno di una politica di "liberalizzazione" dei mercati e dell'economia, questa politica dovrà allora riguardare, innanzitutto e prioritariamente, l'affrancamento del sistema imprenditoriale dalla criminalità organizzata, dal clientelismo politico e dall'assistenzialismo pubblico, piuttosto che limitarsi ad una mera liberalizzazione — di dubbia legittimità sul piano costituzionale e comunque dai dubbi effetti in termini di creazione di nuovi posti di lavoro — delle sole politiche salariali.

Modena, 14 gennaio 1997

## Bibliografia

- AA.VV.** (1994), *Forum su: Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, p. 103 e ss.
- AA.VV.** (1974), *Movimento sindacale e contrattazione collettiva (1945-1973)*, Angeli, Milano, IV ed.
- Accornero A.** (1996), *La piccola impresa e le relazioni industriali*, relazione presentata al Convegno biennale dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - A.I.S.R.I., Modena, 24 ottobre 1996, dattiloscritto (in corso di pubblicazione su *DLRI*).
- Bottelli P.** (1995), *FILTEA: contratti di gradualità da ripetere (nonostante l'INPS)*, in *Il sole-24 Ore* del 19 maggio 1995.
- Brunetta R.** (1996), *Serve il contratto se è nazionale?*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 ottobre 1996.
- Brunetta R.** (1995), *Sud. Alcune idee perché il Mezzogiorno non resti com'è*, Donzelli, Roma.
- Busetta P., Sacco S.** (1992), *Gabbie salariali*, Angeli, Milano.
- Caruso B., Ricci G.** (1994), *Sistemi e tecniche retributive*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, vol. 1, p. 37 e ss.
- Castelvetri L.** (1976), *Gli strumenti e i contenuti delle relazioni industriali nel sistema intersindacale: la contrattazione collettiva*, in Peschiera F., *Sindacato, industria e Stato nel dopoguerra (1943-1948)*, Le Monnier, Firenze, p. 421 e ss.
- Cinelli M.** (1988), *Fiscalizzazione e sgravi ex lege 440/1986 e contrattazione collettiva*, in Renna (a cura di), *Contrattazione decentrata e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 169 e ss.
- Cerquetelli F.** (1997), *Flessibilità, se non ora quando?*, in *Conquiste del lavoro*, 14 gennaio 1997, p. 1 e p. 3.
- CNEL** (1996a), *Laboratori territoriali, un futuro per il Mezzogiorno*, roma.
- CNEL** (1996b), *La normativa sui patti territoriali - Analisi comparata*, Roma.
- D'Antona M.** (1990), *Diritto sindacale in trasformazione*, in D'Antona M., *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, p. XXXVIII.
- D'Antonio M.** (1994), *Il costo del lavoro nel mezzogiorno*, in *IS*, n. 12, p. 4 e ss.
- De Marchis C.** (1994), *Retribuzione sufficiente, zone depresse e il chiaro "no" della Cassazione*, in *RGL*, II, p. 408 e ss.
- De Sanctis D.** (1996), *Camere con lavoro*, in *Conquiste del lavoro*, 24 ottobre 1996, p. 3.
- Ferraro G.** (1989), *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *RIDL*, 1989, p. 67 e ss.
- Fiammeri B.** (1996a), *Contratti d'area e patti territoriali. Il Governo media*, in *Il Sole-24 Ore* del 12 novembre 1996, p. 15.
- Fiammeri B.** (1996b), *D'Amato: colpa del sindacato la rigidità dei salari al Dud*, in *Il Sole-24 Ore* del 7 dicembre 1996, p. 18.
- Forlani M.** (1996), *Contratti d'area e autonomia delle parti*, in *Conquiste del lavoro*, 11 dicembre 1996, p. 1, p. 6.
- Galantini E.** (1996), *Flessibilità ma non solo*, in *NRS*, n. 32 del 24 settembre 1996, p. 3.

- Greco R.** (1996), *Un paese diviso a metà*, in *NRS*, n. 30 del 10 settembre 1996, p. 11.
- Italia G.** (1996), *Contratti d'area. Nessuno può pensare di toccare i minimi salariali*, in *Conquiste del lavoro*, 11 settembre 1996, p. 1 e s.
- Lagala C.** (1991), *Gli accordi di gradualità: i primi risultati*, in *LI*, n. 18, p. 3 e ss.
- Lagala C.** (1990), *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sostegno alla contrattazione collettiva*, in *LI*, n. 21, p. ... e ss.
- Lambertucci P.** (1995), *Determinazione giudiziale della retribuzione, minimi sindacali e condizioni territoriali*, in *ADL*, p. 201 e ss.
- Longo A.** (1995), *Salari in gabbia*, Ediesse, Roma.
- Meldolesi L.** (1994), *Come spingere il Mezzogiorno verso l'Europa*, in *il Mulino*, 1994, p. 294 e ss.
- Milianti I.** (1995), *La Cassazione contro l'introduzione delle "gabbie salariali" per via giudiziale*, in *RIDL*, 1995, II, p. 101 e ss.
- Miori M.** (1997), *Sindacati divisi sul mini-salario*, in *Il Giorno* del 12 gennaio 1997, p. 13.
- Nenci P.** (1992), *Stato e sindacato di fronte al lavoro irregolare*, in *LI*, n. 21, p. 44 e ss.
- Nenci P.** (1990a), *I contratti di gradualità*, in *LI*, n. 7, p. 11 e ss.
- Nenci P.** (1990b), *Dove il contratto non arriva*, in *LI*, n. 3, p. 19 e ss.
- Orioli A.** (1996), *Occupazione: cercasi "oasi" per creare lavoro*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 settembre 1996.
- Orioli A.** (1995), *Federtessile e sindacati insieme per uno sviluppo pulito del Sud*, in *Il Sole-24 Ore* del 28 luglio 1995.
- Orioli A.** (1997), *D'Antoni: "Per il Sud sfida dei salari ridotti"*, in *Il Sole-24 ore* del 12 gennaio 1997, pp. 1-2.
- Pietripaoli L.** (1991), *Gli accordi di riallineamento retributivo nel Mezzogiorno*, in AA.VV., *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 171 e ss.
- Ricci G.** (1995), *La retribuzione equa e sufficiente nelle aree socio-economicamente depresse: la visione socialmente avanzata della Cassazione*, in *LD*, p. 523 e ss.
- Ricci M.** (1991), *Interventi legislativi e contratti collettivi di riallineamento nelle piccole imprese*, in AA.VV., *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 165 e ss.
- Ricci M.** (1990), *Contratti di riallineamento: una svolta positiva?*, in *LI*, n. 4, p. 12 e s.
- Ruda A.** (1996), *Mezzogiorno: non basta intervenire sul costo del lavoro*, in *NRS*, n. 32 del 24 settembre 1996, p. 6.
- Toscano N.R.** (1991), *I contratti collettivi di riallineamento. Problemi applicativi ed osservazioni critiche*, in *RGL*, I, p. 91 e ss.
- Treu T.** (1993), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: coerenze strategiche e adattamenti locali*, in Treu (a cura di), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: omogeneità e differenze*, ESI, Napoli, p. 117 e ss.
- Triglia C.** (1996), *Contratti d'area migliori se uniti ai patti territoriali*, in *Il Sole-24 Ore* del 24 settembre 1996, p. 17.
- Turone S.** (1992), *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Bari.
- Veneziani B.** (1996), *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, p. 109 e ss.
- Zoli C.** (1997), *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in questo fascicolo, e già in Biagi M., Suwa Y., *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di K. Yamaguchi, Giuffrè, Milano, 1996, p. 463 e ss.
- Zoppoli L.** (1994), *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, vol. 1, p. 91 e ss.

**I contratti di gradualità**  
 Laura Baldini  
 e Michele Tiraboschi





# L'Accordo interconfederale del 27 novembre 1996 per il recepimento della Direttiva 94/45 sui CAE

*Marco Biagi*

Sommario

**A.** Un nuovo “tipo” di contratto collettivo: l'accordo collettivo “traspositivo”. **B.** Materiale di documentazione. Accordo interconfederale del 27 novembre 1996 per il recepimento della Direttiva 94/45 sui Comitati Aziendali Europei.

**A. Un nuovo “tipo” di contratto collettivo: l'accordo collettivo “traspositivo”.**

Pur appartenendo certamente alla famiglia degli accordi c.d. *gestionali* o *procedurali*, l'Accordo interconfederale in commento costituisce un nuovo “tipo” negoziale forgiato dall'autonomia sindacale.

Si può parlare, al riguardo, di accordo collettivo di tipo “traspositivo”. Per la prima volta, attuando direttamente una previsione in tal senso contenuta nelle intese di Maastricht, le parti sociali hanno sottoscritto un accordo al fine di recepire la Direttiva 94/45/CE del 22 settembre 1994 riguardante l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (1).

Come sempre quando nasce un nuovo genere di intese, il momento è solenne nel mondo delle relazioni industriali. Ma non è solo per dare rilievo pubblicitario all'evento che le parti sociali hanno firmato l'accordo il 27 novembre 1996 alla presenza del Ministro del Lavoro Tiziano Treu. Lo scopo è ben diverso. Confindustria e Assicredito, da un lato, Cgil, Cisl e Uil, dall'altro, si attendono che il Governo difenda in Parlamento i contenuti dell'intesa.

Si deve in effetti riconoscere che, anche dopo l'accordo raggiunto tra le parti sociali, un intervento del legislatore in materia appare inevitabile (2). Anche se la giurisprudenza costituzionale e di legittimità ammette che questo genere di accordi possa sfuggire alle preclusioni collegate alla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione in tema di efficacia generale dei contratti collettivi, è pur vero che l'obbligo di rendere effettive le previsioni comunitarie può essere assolto interamente dall'Italia solo ricorrendo ad un intervento legislativo, con ogni probabilità “coltivato” dal Governo su delega parlamentare nell'ambito della “Legge comunitaria”.

note

(1) Il testo della Direttiva 94/45/CE si può leggere in *questa Rivista*, n. 2/1995, pp. 271-280.

Nello stesso numero della Rivista v. anche gli Atti della giornata di studio su *Partecipare in Europa: la nuova Direttiva comunitaria sui Comitati Aziendali*, tenuta a Milano il 31 marzo 1995 su iniziativa dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - A.I.S.R.I. (relazione introduttiva di F. Guarriello e contributi di M. Biagi, R. Bortone, M. Buatier, M. Castro, P. Chieco, G. Davidoni, R. Del Punta, C. Enrico Lucifredi, F. Ferretti, S. Negrelli, L. Pelaggi, B. Veneziani).

(2) Al riguardo sono le parti sociali stesse a dare per scontato un intervento del Parlamento di “ratifica” dell'intesa: nel *Parere comune* allegato all'Accordo “le Parti auspicano che, nel recepire le previsioni di cui agli artt. 8 e 11 della Direttiva 94/45CE, il legislatore si ispiri esclusivamente ai principi di cui ai commi successivi...”.

145

**L'Accordo  
interconfederale  
del 27 novembre 1996**  
Marco Biagi

È proprio a questo proposito che si pongono i problemi più delicati, sia in termini tecnici sia in una prospettiva politica.

Un primo caso, semplicissimo, riguarda il termine entro il quale è ammissibile la stipulazione di accordi anche in totale deroga alla direttiva, costituendo cioè un CAE semplicemente sulla base di libere intese fra le parti. Il legislatore comunitario è perentorio nell'indicare il 22 settembre 1996 (due anni dopo l'approvazione della direttiva), mentre l'Accordo interconfederale di trasposizione si riferisce al giorno in cui è avvenuta la firma. Come si comporterà il legislatore italiano? Potrà far salvi eventuali intese "libere" costitutive di CAE avvenute in queste ultime settimane, prima del 27 novembre 1996? V'è da dubitarne.

E ancora. In varie clausole i contraenti si riferiscono direttamente alle Rappresentanze Sindacali Unitarie, sia in relazione alla c.d. "delegazione speciale di negoziazione" (3), sia in rapporto allo stesso Comitato Aziendale Europeo. Ovviamente le parti sociali ben hanno fatto a richiamarsi direttamente alle RSU, esperienza rappresentativa regolata da intese fra loro intercorse ed in via di progressivo consolidamento. Ma il legislatore potrà inserire nel testo di trasposizione un riferimento del genere? Potrebbe essere l'occasione per intervenire sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori. Altrimenti converrebbe rinviare genericamente a forme di rappresentanza previste da contratti collettivi, anche aziendali.

Ma la carica progettuale non si esaurisce certo qui. L'Accordo prevede soluzioni altamente innovative per quanto riguarda le tecniche volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi previsti dalla direttiva. Cosa accadrà se la direzione centrale della multinazionale rifiuterà di consentire l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione su scala transnazionale? Le parti hanno voluto evitare l'applicazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. La soluzione è quella di costituire una Commissione a tre (con un membro neutrale meticolosamente individuato nel Direttore Generale per i Rapporti di Lavoro del Ministero del Lavoro) incaricata di pronunciare un "lodo irrituale inoppugnabile".

Trattandosi di controversie collettive, la portata innovativa della proposta è notevole. Certo, il legislatore potrà tener conto del precedente (ancorché, per ora, ben poco significativo) della Commissione di garanzia che in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali può emanare un lodo nel merito del conflitto a seguito di una richiesta delle parti interessate. Tuttavia il carattere inoppugnabile del lodo che l'Accordo proclama darà luogo a non pochi problemi sul piano della traduzione in un testo di legge di siffatta clausola.

A conclusione di queste prime note (4), si deve rilevare che questa volta imprese e sindacati hanno davvero dato prova di capacità di rinnovamento in una prospettiva europea. Come si è potuto vedere il metodo adottato dalle parti sociali è altamente innovativo, anche se talvolta più che proposte per il legislatore incaricato della trasposizione si ritrovano "provocazioni" (5), sia pure di natura tecnica.

In ogni caso la tecnica traspositiva è fedele allo spirito della direttiva che più di ogni altra valorizza il dialogo fra le parti sociali in ambito nazionale. Con un'intesa tutta volta a consolidare un sistema di relazioni industriali moderno e collaborativo, queste ultime hanno

#### note

(3) E cioè il soggetto che negozierà la costituzione del CAE in rappresentanza dei lavoratori.

(4) Un commento più approfondito dell'Accordo interconfederale (a cura di Luigi Pelaggi) verrà pubblicato sul prossimo numero della rivista.

(5) Tra i principali nodi che dovrà sciogliere il legislatore, cfr. in via esemplificativa:

1) la disposizione dell'art. 2, comma 2, dell'Accordo, laddove, ai fini del computo dei dipendenti per la determinazione dell'ambito di applicazione, che "i lavoratori con contratto a termine, con contratto di formazione e lavoro, e apprendistato, sono computati nella misura del numero medio ponderato mensile *della metà dei dipendenti* interessati impiegati negli ultimi due anni";

2) la disposizione dell'art. 5, comma 1, laddove si estende la possibilità di richiedere di attivare la negoziazione per l'istituzione di un CAE anche "alle Organizzazioni sindacali *che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'impresa...*";

3) la disposizione dell'art. 6, comma 2, laddove, come già accennato nel testo, prevede che i membri della delegazione speciale di negoziazione sono designati dalle Organizzazioni sindacali "congiuntamente con le rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa o del gruppo di imprese";

4) la disposizione dell'art. 9, comma 6, nella parte in cui la composizione del CAE non è lasciata all'accordo fra direzione e delegazione speciale di negoziazione ma è stabilita dall'Accordo interconfederale con il rinvio, ancora una volta, alle RSU e comunque con una previsione che meglio sarebbe stato inserire nelle *Prescrizioni accessorie*, come infatti fa l'art. 16, comma 3 dell'Accordo;

5) la disposizione dell'art. 11, laddove, come già accennato nel testo, si prevede la possibilità per la Commissione tecnica di conciliazione di emettere determinazioni "inoppugnabili", nonché nella parte in cui non si precisa la tipologia di sanzioni disciplinari in caso di violazione del dovere di riservatezza.

lanciato al Governo un segnale molto forte. C'è da augurarsi che continuino in queste intese a fini traspositivi di direttive comunitarie, cominciando dall'orario di lavoro e proseguendo con i congedi parentali ed il distacco dei lavoratori all'estero. Così facendo dimostreranno al Paese di saper contrattare anche nell'interesse pubblico.

**L'Accordo  
interconfederale  
del 27 novembre 1996**  
Marco Biagi

## B. Materiale di documentazione

### Accordo interconfederale del 27 novembre 1996 per il recepimento della Direttiva 94/45 sui Comitati Aziendali Europei.

In Roma, il 27 novembre 1996, alla presenza del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, On. Prof. Tiziano Treu, CONFINDUSTRIA, ASSICREDITO, CGIL, CISL e UIL, hanno sottoscritto l'Accordo interconfederale, avente decorrenza 6 novembre 1996, relativo al recepimento della Direttiva 94/45/CE riguardante l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie.

#### Premessa

1. Visti il Protocollo e l'Accordo sulla politica sociale, allegati al trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, ed in particolare l'art. 2, paragrafo 4;
2. Visti gli esiti positivi dell'iniziativa, Varata alla fine del 1995, da Cgil, Cisl e Uil, Confindustria e Assicredito — con il sostegno della Commissione europea — tesa a sostenere confronti diretti tra le Parti al fine di: a) anticipare l'attuazione della Direttiva con accordi "Volontari"; b) individuare agli effetti della trasposizione della Direttiva, le modalità e gli spazi di un dialogo sociale anche in funzione di un intervento del legislatore che non comprima il ruolo dell'autonomia sindacale; c) favorire una diffusa informazione tra le imprese, tra queste e i rappresentanti dei lavoratori e le corrispondenti associazioni ed organizzazioni, sui contenuti degli accordi e le procedure adottate, nel rispetto dell'autonomia di tutte le Parti;
3. Considerato che successivamente agli approfondimenti svolti in appositi Seminari si è sviluppato un proficuo dibattito tra le Parti stipulanti il presente Accordo, al fine di individuare, in un dialettico confronto, i limiti e gli spazi che il legislatore comunitario ha assegnato in materia ai protagonisti sociali in ambito nazionale;

Le Parti dichiarano che:

con il presente Accordo interconfederale esse hanno inteso operare un recepimento che, conformandosi ai criteri generali previsti dalla Direttiva, intenda rispettare le istanze delle imprese, dei lavoratori e delle loro organizzazioni sindacali;

le Parti stipulanti raccomandano al Governo ed al Parlamento che nel recepimento degli artt. 8 e 11 della Direttiva si attengano al "parere comune" in proposito redatto dalle stesse Parti stipulanti, costituendo tale "parere comune" parte integrante ed essenziale del presente Accordo interconfederale.

## SEZIONE I DISPOSIZIONI GENERALI

### ARTICOLO 1

#### Oggetto

1. Il presente accordo interconfederale è inteso a migliorare il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, recependo i contenuti della Direttiva 94/45/CE.
2. A tal fine è istituito un comitato aziendale europeo e/o una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori in ogni impresa o in ciascun gruppo di imprese di dimensioni comunitarie in cui ciò sia richiesto secondo la procedura prevista dall'art. 5 e seguenti al fine di informare e di consultare i lavoratori nei termini, con le modalità e con gli effetti previsti dal presente accordo interconfederale.
3. In deroga al comma 2, allorché un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d), comprende una o più imprese o gruppi di imprese che hanno dimensioni comunitarie ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere b) o d), il comitato aziendale europeo viene istituito a livello del gruppo, salvo disposizioni contrarie degli accordi di cui all'art. 9.
4. Fatto salvo un campo di applicazione più ampio in virtù degli accordi di cui all'art. 9, i poteri e le competenze dei comitati aziendali europei e la portata delle procedure per l'informazione e la consultazione dei lavoratori, istituiti per realizzare l'obiettivo indicato nel comma 1, riguardano, nel caso di un'impresa di dimensioni comunitarie, tutti gli stabilimenti, situati negli Stati membri e, nel

**L'Accordo  
interconfederale  
del 27 novembre 1996**  
Marco Biagi

caso di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, tutte le imprese facenti parte del gruppo, ivi situate, secondo le definizioni di cui all'art. 2.

5. Il presente accordo interconfederale non si applica al personale navigante della marina mercantile.

#### ARTICOLO 2

##### *Definizioni*

1. Ai fini del presente accordo interconfederale si intende per:

- a) "stabilimento", l'unità produttiva;
- b) "impresa di dimensioni comunitarie", un'impresa che impiega almeno 1.000 lavoratori negli Stati membri e almeno 150 lavoratori per Stato membro in almeno due Stati membri;
- c) "gruppo di imprese", un gruppo costituito da una impresa controllante e dalle imprese da questa controllate;
- d) "gruppo di imprese di dimensioni comunitarie", un gruppo di imprese che soddisfa le condizioni seguenti:
  - il gruppo impiega almeno 1.000 lavoratori negli Stati membri, e
  - almeno due imprese del gruppo si trovano in Stati membri diversi, e
  - almeno un'impresa del gruppo impiega non meno di 150 lavoratori in uno Stato membro e almeno un'altra impresa del gruppo impiega non meno di 150 lavoratori in un altro Stato membro;
- e) "rappresentanti dei lavoratori", i rappresentanti dei lavoratori ai sensi delle leggi e degli accordi vigenti;
- f) "direzione centrale", la direzione centrale della impresa di dimensioni comunitarie o, nel caso di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, dell'impresa controllante, o il dirigente, cui, in entrambi i casi, siano state delegate *ex art. 4* le relative attribuzioni e competenze;
- g) "informazione e consultazione", la fornitura di dati, elementi, notizie, nonché lo scambio di opinioni e la instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e la direzione centrale o qualsiasi altro livello di direzione più appropriato;
- h) "comitato aziendale europeo", il comitato istituito conformemente all'art. 1, comma 2, art. 9, comma 6 o alle disposizioni dell'art. 16, e costituito da dipendenti dall'impresa o dal gruppo di imprese di dimensioni comunitarie di cui all'art. 9, comma 2 lett. a), onde attuare l'informazione e la consultazione dei lavoratori;
- i) "delegazione speciale di negoziazione", la delegazione istituita conformemente all'art. 5, per negoziare con la direzione centrale l'istituzione di un comitato aziendale europeo e/o di una procedura per l'informazione e consultazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 1, comma 2.

2. Ai fini del presente accordo interconfederale, i limiti prescritti per i dipendenti si basano sul numero medio ponderato mensile di lavoratori impiegati negli ultimi due anni. I lavoratori con contratto a termine, con contratto di formazione e lavoro, e apprendistato, sono computati nella misura del numero medio ponderato mensile della metà dei dipendenti interessati impiegati negli ultimi due anni; i lavoratori a tempo parziale sono computati proporzionalmente all'attività svolta. Sono esclusi dal computo i lavoratori in prova e a domicilio.

#### ARTICOLO 3

##### *Definizione della nozione di "impresa controllante"*

1. Ai soli fini del presente accordo interconfederale si intende per "impresa controllante" un'impresa che può esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa ("impresa controllata"), in conseguenza, a titolo esemplificativo, della proprietà delle azioni e/o della partecipazione finanziaria.

2. Si presume la possibilità di esercitare un'influenza dominante, salvo prova contraria, se un'impresa direttamente o indirettamente nei confronti di un'altra impresa:

- a) può nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione oppure
- b) dispone della maggioranza dei voti in rapporto alle partecipazioni al capitale dell'impresa, oppure
- c) detiene la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa.

Quando due o più imprese del gruppo soddisfano uno o più dei precedenti criteri, si intende per impresa controllante quella che soddisfa il criterio a) o, in mancanza di tale criterio, quella che soddisfa il criterio b), o, infine quella che soddisfa il criterio c).

3. Ai fini dell'applicazione del comma 2, i diritti di voto e di nomina dell'impresa controllante comprendono i diritti di qualsiasi altra impresa controllata, nonché delle persone o degli enti che agiscono a nome proprio, ma per conto dell'impresa controllante o di un'altra impresa controllata.

4. Fermo restando quanto previsto ai commi 1 e 2 del presente articolo, un'impresa non è considerata "impresa controllante" rispetto ad un'altra impresa di cui possiede pacchetti azionari nei seguenti casi:

- a) quando un soggetto che svolge attività bancaria, assicurativa o finanziaria in modo professionale, ricomprensiva della negoziazione di valori mobiliari per conto proprio o per conto terzi detiene, a qualsiasi titolo, temporaneamente partecipazioni nel capitale di un'impresa onde rivenderle, purché non eserciti i diritti di voto inerenti alle partecipazioni stesse, ovvero purché eserciti detti diritti soltanto per favorire la vendita delle partecipazioni stesse, dell'impresa nel suo complesso o delle sue attività, di suoi rami, o di elementi del suo patrimonio. La vendita deve avvenire o entro un anno dalla data della registrazione della partecipazione sul libro dei soci della società in cui ha acquisito una partecipazione o entro un periodo maggiore stabilito dal Ministro del Tesoro o da altre autorità competenti;

- b) quando una società di partecipazione finanziaria acquisisce, direttamente o indirettamente, il

controllo di una impresa, sia tramite acquisto di partecipazioni nel capitale, sia tramite qualsiasi altro mezzo, purché i diritti di voto inerenti alle partecipazioni detenute siano esercitati — in particolare tramite la nomina di membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, o di organi equivalenti, dell'impresa di cui essa detiene partecipazioni — unicamente per salvaguardare il pieno valore di tali investimenti. Ai fini della presente lettera, per società di partecipazione finanziaria si intendono le società la cui attività prevalente consiste nell'acquisizione di partecipazioni in altre imprese, nonché nella gestione e la valorizzazione di tali partecipazioni.

5. La presunzione dell'esercizio dell'influenza dominante non opera nei confronti dei soggetti sottoposti alle procedure concorsuali.

6. Nel caso in cui un'impresa non sia disciplinata dalla legislazione di uno Stato membro, si applica la legislazione dello Stato membro nel cui territorio sono situati il rappresentante dell'impresa o, in assenza di tale rappresentante, dello Stato membro sul territorio del quale è situata la direzione centrale dell'impresa del gruppo che impiega il maggior numero di lavoratori.

## SEZIONE II

### ISTITUZIONE DI UN COMITATO AZIENDALE EUROPEO E/O DI UNA PROCEDURA PER L'INFORMAZIONE E LA CONSULTAZIONE DEI LAVORATORI

#### ARTICOLO 4

*Responsabilità dell'istituzione di un comitato aziendale europeo e/o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori*

1. La direzione centrale, o il dirigente cui siano state delegate le relative attribuzioni e competenze, è responsabile della realizzazione delle condizioni e degli strumenti necessari all'istituzione del comitato aziendale europeo e/o di una procedura per l'informazione e la consultazione, previsti dall'art. 1, comma 2, per l'impresa o il gruppo di imprese di dimensioni comunitarie.

2. Se la direzione centrale non è situata in uno Stato membro, il rappresentante della direzione centrale in uno Stato membro, espressamente designato dalla direzione stessa, assume la responsabilità di cui al comma 1.

In mancanza di detto rappresentante, la responsabilità di cui al comma 1 incombe alla direzione dello stabilimento o dell'impresa del gruppo che impiega il maggior numero di lavoratori in uno Stato membro.

3. Ai fini del presente accordo interconfederale, il rappresentante o i rappresentanti o, in mancanza di questi, la direzione di cui al comma 2, secondo inciso, sono considerati come direzione centrale.

#### ARTICOLO 5

*Delegazione speciale di negoziazione*

1. Per realizzare l'obiettivo indicato dall'art. 1, comma 1, la direzione centrale avvia la negoziazione per l'istituzione di un comitato aziendale europeo e/o di una procedura per l'informazione e la consultazione, di propria iniziativa o previa richiesta scritta di almeno 100 lavoratori, o dei loro rappresentanti, di almeno due imprese o stabilimenti situati in non meno di due Stati membri diversi o previa richiesta delle Organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'impresa o nel gruppo di imprese interessate.

2. Siffatta richiesta deve essere indirizzata, anche disgiuntamente, alla direzione centrale ovvero, qualora preventivamente designato, al dirigente di cui all'art. 4, comma 1, ovvero alla direzione dello stabilimento o dell'impresa del gruppo che impiega il maggior numero di lavoratori in uno Stato membro.

#### ARTICOLO 6

*Modalità di formazione della delegazione speciale di negoziazione*

1. Per realizzare l'obiettivo indicato dall'art. 1, comma 1 è istituita una delegazione speciale di negoziazione

2. I membri della delegazione speciale di negoziazione sono designati dalle Organizzazioni sindacali di cui all'art. 5, comma 1 congiuntamente con le rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa o del gruppo di imprese.

3. Ove in uno stabilimento o in un'impresa manchi una preesistente forma di rappresentanza sindacale le Organizzazioni sindacali di cui all'art. 5, comma 1 convengono con la direzione di cui all'art. 4 le modalità di concorso dei lavoratori di detto stabilimento o detta impresa alla designazione dei rappresentanti della delegazione di cui al comma 10 del presente articolo.

4. Le procedure indicate nel presente articolo, si applicano a tutte le elezioni e/o designazioni che si svolgono in Italia.

#### ARTICOLO 7

*Costituzione della delegazione speciale di negoziazione*

1. La delegazione speciale di negoziazione è costituita da una persona per ogni Stato membro in cui l'impresa o il gruppo di imprese conti almeno uno stabilimento o impresa e comunque nel limite minimo di 3 e massimo di 17 unità.

2. Ulteriori unità, nell'ambito del numero massimo di cui al comma 1, debbono essere ripartite secondo il seguente criterio:

**L'Accordo  
interconfederale  
del 27 novembre 1996**  
Marco Biagi

- un seggio supplementare per ciascuno Stato membro in cui sia impiegato almeno il 25% dei lavoratori di pendenti negli Stati membri dell'impresa o del gruppo di imprese;
  - due seggi supplementari per ciascuno Stato membro in cui sia impiegato almeno il 50% dei lavoratori dipendenti negli Stati membri dell'impresa o del gruppo di imprese;
  - tre seggi supplementari per ciascuno Stato membro in cui sia impiegato almeno il 75% dei lavoratori dipendenti negli Stati membri dell'impresa o del gruppo di imprese.
3. La direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4 comma 1 e le direzioni locali sono informate della composizione della delegazione speciale di negoziazione, con lettera congiunta delle Organizzazioni sindacali di cui all'art. 5, comma 1.

#### ARTICOLO 8

##### *Compiti della delegazione speciale di negoziazione*

1. La delegazione speciale di negoziazione ha il compito di determinare, con la direzione centrale o con il dirigente di cui all'art. 4 comma 1 e tramite accordo scritto, il campo d'azione, la composizione, le attribuzioni e la durata del mandato del o dei comitati aziendali europei, ovvero le modalità di attuazione della procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori.
2. Al fine di concludere un accordo in conformità dell'art. 9, la direzione centrale convoca una riunione con la delegazione speciale di negoziazione e ne informa le direzioni locali.
3. Ai fini del negoziato, la delegazione speciale di negoziazione può essere assistita da esperti di sua scelta.
4. La delegazione speciale di negoziazione può decidere, con almeno due terzi dei voti, di non avviare i negoziati in conformità dei commi precedenti o di annullare i negoziati già in corso.
5. La decisione di cui al comma 4 pone termine alla procedura volta a stipulare l'accordo di cui all'art. 9. Quando è adottata una siffatta decisione, le disposizioni dell'art. 16 non sono applicabili.
6. Una nuova richiesta per convocare la delegazione speciale di negoziazione può essere avanzata non prima di due anni dopo la decisione di cui sopra, salva la fissazione di un termine più breve con accordo tra le Parti.
7. Le spese relative ai negoziati di cui ai commi 1 e 2 sono sostenute dalla direzione centrale, in modo da consentire alla delegazione speciale di negoziazione di espletare adeguata mente il proprio mandato e comunque in misura e termini non superiori a quanto disposto dall'art. 16, comma 13, salvo diverso accordo fra le Parti.
8. Nel rispetto di questo principio la direzione centrale sosterrà le spese relative agli esperti. Salvo e fino a quando non intervenga diverso accordo fra le Parti, la direzione centrale sosterrà le spese per un solo esperto.

#### ARTICOLO 9

##### *Contenuto dell'accordo*

1. La direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4 comma 1 e la delegazione speciale di negoziazione devono negoziare con spirito costruttivo per raggiungere un accordo sulle modalità di attuazione dell'informazione e della consultazione dei lavoratori previste dall'art. 1, comma 1.
2. Fatta salva l'autonomia delle Parti, l'accordo previsto dal precedente comma stipulato per iscritto tra la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione determina:
  - a) le imprese che fanno parte del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie o gli stabilimenti dell'impresa di dimensioni comunitarie interessati dall'accordo, secondo le definizioni di cui all'art. 2;
  - b) la composizione del comitato aziendale europeo, il numero di membri, la distribuzione dei seggi e la durata del mandato;
  - c) le competenze e la procedura d'informazione e di consultazione del comitato aziendale europeo;
  - d) il luogo, la frequenza e la durata delle riunioni del comitato aziendale europeo;
  - e) le risorse finanziarie e materiali da attribuire al comitato aziendale europeo, ivi comprese le spese di adeguato interpretariato;
  - f) la durata dell'accordo e la procedura per rinegoziarlo;
  - g) il contenuto dell'informazione e della consultazione.
3. La direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione possono decidere per iscritto di istituire una o più procedure per l'informazione e la consultazione in aggiunta o in alternativa al comitato aziendale europeo. L'accordo deve stabilire secondo quali modalità i rappresentanti dei lavoratori hanno il diritto di riunirsi per procedere a uno scambio di idee in merito alle informazioni che sono loro comunicate. Queste informazioni riguardano segnatamente questioni transnazionali che incidono notevolmente sugli interessi dei lavoratori.
4. Gli accordi di cui al presente articolo non sono sottoposti, tranne disposizione contraria ivi contenuta, alle prescrizioni accessorie che figurano nell'art. 16.
5. Ai fini della conclusione degli accordi di cui al presente articolo, la delegazione speciale di negoziazione delibera a maggioranza dei suoi membri.
6. I componenti italiani del comitato aziendale europeo e/o i titolari della procedura di informazione e consultazione sono designati per un terzo dalle Organizzazioni sindacali di cui all'art. 5, comma 1, e per due terzi dalle rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa e/o del gruppo di imprese

nell'ambito delle medesime rappresentanze, tenendo conto della composizione categoriale (quadri, impiegati, operai).

7. Negli stabilimenti, nelle imprese e nei gruppi di imprese destinatari della Direttiva 94/45/CE, nei quali non siano costituite rappresentanze sindacali unitarie, la direzione o le Parti stipulanti i c.c.n.l. applicati agli stessi si incontreranno per definire procedure, criteri e modalità di costituzione della delegazione speciale di negoziazione e dei comitati aziendali europei e/o dei titolari della procedura di informazione e consultazione, che siano coerenti con quelli definiti rispettivamente dagli artt. 6, comma 2 e 9, comma 6, del presente accordo interconfederale.

#### ARTICOLO 10

##### *Prescrizioni accessorie*

Al fine di assicurare la realizzazione dell'obiettivo indicato all'art. 1, comma 1, si applicano le prescrizioni accessorie di cui all'art. 16:

— qualora la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione decidano in tal senso, ovvero

— qualora la direzione centrale rifiuti l'apertura di negoziati in un periodo di sei mesi a decorrere dalla richiesta di cui all'art. 5, comma 1, ovvero

— qualora — entro tre anni a decorrere da tale richiesta — le Parti in causa non siano in grado di stipulare un accordo ai sensi dell'art. 9 e qualora la delegazione speciale di negoziazione non abbia preso la decisione prevista dall'art. 8, comma 4.

#### ARTICOLO 11

##### *Informazioni riservate*

1. I membri della delegazione speciale di negoziazione, i membri del comitato aziendale europeo, nonché gli esperti che eventualmente li assistono, come pure i rappresentanti dei lavoratori che operino nell'ambito della procedura per l'informazione e la consultazione, non possono rivelare a terzi notizie ricevute in via riservata e qualificate come tali dalla direzione centrale o dal dirigente di cui all'art. 4 comma 1.

In caso di violazione del divieto, fatta salva la responsabilità civile e quanto previsto in sede legislativa cui si riferisce il parere comune allegato al presente accordo, si applicano le sanzioni disciplinari.

2. La direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4 comma 1 non sono obbligati a comunicare le informazioni richieste, qualora l'oggetto di tali informazioni sia suscettibile di creare notevoli difficoltà al funzionamento o alla attività esercitata delle imprese interessate o di arrecar loro danno o realizzare turbativa dei mercati.

3. Le Parti stipulanti stabiliscono che in ipotesi di contestazione circa la natura riservata delle notizie fornite e qualificate come tali, nonché per la concreta determinazione dei criteri obiettivi per l'individuazione delle informazioni suscettibili di creare notevoli difficoltà al funzionamento o alla attività esercitata delle imprese interessate o di arrecare loro danno o realizzare turbativa dei mercati, esse costituiranno una Commissione tecnica di conciliazione la quale stabilirà caso per caso la fondatezza del Comportamento aziendale.

4. La Commissione sarà composta da 3 membri di cui: uno designato dal comitato aziendale europeo o dalla delegazione speciale di negoziazione o dai rappresentanti dei lavoratori che operino nell'ambito della procedura di informazione e consultazione; uno designato dalla direzione centrale; uno designato dalle Parti di comune accordo.

Entro 15 giorni dal ricorso proposto dal comitato aziendale europeo, la Commissione emetterà le proprie determinazioni che saranno inoppugnabili.

#### ARTICOLO 12

##### *Osservanza dei diritti e degli obblighi*

1. La direzione centrale, o il dirigente di cui all'art. 4 comma 1, e il comitato aziendale europeo operano con spirito di collaborazione nell'osservanza dei loro diritti ed obblighi reciproci.

2. La stessa disposizione vale per la collaborazione tra la direzione centrale, o il dirigente di cui all'art. 4 comma 1, e i rappresentanti dei lavoratori, nell'ambito della procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori.

#### ARTICOLO 13

##### *Tutela*

1. I membri della delegazione speciale di negoziazione se dipendenti dall'impresa o dal gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, i membri del comitato aziendale europeo, nonché i rappresentanti dei lavoratori che operino nell'ambito della procedura per l'informazione e la consultazione hanno diritto, se dipendenti dalla sede italiana, per l'espletamento del loro mandato, a permessi retribuiti, in misura non inferiore a otto ore trimestrali, consensualmente assorbibili fino a concorrenza in caso di accordi, che abbiano stabilito condizioni di miglior favore rispetto a quanto previsto dalla legge vigente; agli stessi si applicano altresì le disposizioni contenute negli artt. 22 e 24 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

2. In considerazione della durata prevedibile degli incontri, dell'oggetto e del luogo delle riunioni, l'accordo di cui all'art. 9 potrà prevedere ulteriori otto ore annuali.



**L'Accordo  
interconfederale  
del 27 novembre 1996**  
Marco Biagi

## ARTICOLO 14

*Rapporti fra la presente disciplina e altre disposizioni particolari*

1. La presente disciplina fa salve le norme di cui all'art. 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 e all'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, nonché i diritti di informazione e consultazione regolati dai contratti collettivi e dagli accordi vigenti.

## ARTICOLO 15

*Accordi in vigore*

1. Sono fatti salvi gli accordi stipulati alla data odierna, con le organizzazioni sindacali di cui all'art. 6, che prevedano l'informazione e la consultazione transnazionali dei lavoratori e che siano applicabili all'insieme dei lavoratori dell'impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie.

2. Quando giungono a scadenza gli accordi di cui al comma 1, le Parti che li hanno approvati possono decidere in comune di prorogarli.

In caso contrario, si applicano le disposizioni di cui all'art. 16 del presente accordo interconfederale.

## ARTICOLO 16

*Prescrizioni accessorie di cui all'art. 10 del presente accordo interconfederale*

1. Qualora entro tre anni dalla richiesta di cui all'art. 5 non sia stato raggiunto l'accordo di cui all'art. 9, e comunque nei casi previsti all'art. 15, comma 2 capoverso 2, nell'impresa o nel gruppo di imprese di dimensioni comunitarie ai sensi dell'art. 2 del presente accordo interconfederale è istituito un comitato aziendale europeo, la cui composizione e competenze sono disciplinate dalle seguenti disposizioni.

2. Le competenze del comitato aziendale europeo si limitano, per le imprese di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e d), all'informazione e alla consultazione sulle questioni che riguardano l'insieme dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, oppure al meno due stabilimenti o imprese del gruppo, situati in Stati membri diversi.

3. Il comitato aziendale europeo è composto per l'Italia ai sensi dell'art. 9, commi 6 e 7, del presente accordo interconfederale.

4. Il comitato aziendale europeo è composto da un minimo di tre ad un massimo di trenta membri. Qualora il comitato aziendale europeo sia composto da almeno 9 membri esso elegge nel suo seno un comitato ristretto composto al massimo da tre membri.

Esso adotta il suo regolamento interno.

5. In occasione dell'elezione dei membri del comitato aziendale europeo occorre garantire:

— in primo luogo, la rappresentanza di una persona per Stato membro in cui l'impresa di dimensioni comunitarie possiede uno o più stabilimenti, oppure in cui il gruppo di imprese di dimensioni comunitarie possiede l'impresa controllante o una o più imprese controllate;

— in secondo luogo, la rappresentanza di un numero di membri supplementari proporzionale al numero di lavoratori occupati negli stabilimenti, nell'impresa controllante o nelle imprese controllate, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2.

6. La direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4, comma 1 sono informati della composizione del comitato aziendale europeo su comunicazione delle Organizzazioni sindacali di cui all'art. 6, comma 2.

7. Il comitato aziendale europeo ha diritto di riunirsi con la direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4, comma 1, nei limiti di cui all'art. 13, una volta all'anno per essere informato o consultato, in base ad una relazione elaborata dalla direzione centrale, riguardo all'evoluzione delle attività dell'impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie e delle loro prospettive. Le direzioni locali ne sono informate.

La riunione verte in particolare sui seguenti aspetti: situazione economica e finanziaria, evoluzione probabile delle attività, produzione e vendite, situazione ed evoluzione probabile dell'occupazione, anche con riferimento alle pari opportunità, investimenti e cambiamenti fondamentali riguardanti l'organizzazione e l'introduzione di nuovi metodi di lavoro e di nuovi processi produttivi e conseguenti attività di formazione relative agli addetti interessati, trasferimenti di produzione, fusioni, diminuzione delle dimensioni o chiusura delle imprese, degli stabilimenti o di parti importanti degli stessi e licenziamenti collettivi.

8. Qualora si verificano circostanze eccezionali che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori, in particolare nel caso di delocalizzazione, chiusura di imprese o di stabilimenti oppure licenziamenti collettivi, il comitato ristretto o, ove non esista, il comitato aziendale europeo ha il diritto di esserne informato. Quest'ultimo ha diritto di riunirsi su sua richiesta, con la direzione centrale o il dirigente di cui all'art. 4, comma 1, nell'ambito dell'impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, avente la competenza di prendere decisioni proprie, per essere informato e consultato sulle misure che incidono considerevolmente sugli interessi dei lavoratori.

9. Alla riunione organizzata con il comitato ristretto hanno diritto di partecipare i membri del comitato aziendale europeo eletti o designati dagli stabilimenti e/o dalle imprese direttamente interessati dalle misure in questione.

Questa riunione di informazione e di consultazione si effettua quanto prima rispetto all'attuazione, in base a una relazione elaborata dalla direzione centrale, o dal dirigente di cui all'art. 4, comma 1

dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, su cui può essere formulato un parere al termine della riunione o entro sette giorni.

10. Prima delle riunioni con la direzione centrale il comitato aziendale europeo o il comitato ristretto eventualmente allargato conformemente al 90 comma, può riunirsi nei limiti di cui all'art. 13 senza che la direzione interessata sia presente.

11. Senza pregiudizio delle disposizioni dell'art. 11 dell'accordo interconfederale e dell'avviso del parere comune, i membri del comitato aziendale europeo informano i rappresentanti dei lavoratori degli stabilimenti o delle imprese di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie o, in mancanza di questi, l'insieme dei lavoratori riguardo al genere e ai risultati della procedura per l'informazione e la consultazione posta in atto conformemente al presente articolo.

12. Il comitato aziendale europeo, o il comitato ristretto, può farsi assistere da esperti di sua scelta, nella misura in cui ciò risulta necessario allo svolgimento dei suoi compiti.

Le riunioni di cui al presente articolo lasciano impregiudicate le prerogative della direzione centrale.

13. Le spese di funzionamento del comitato aziendale europeo sono sostenute dalla direzione centrale.

La direzione centrale interessata fornisce ai membri del comitato aziendale europeo le risorse finanziarie e materiali necessarie a consentire loro di svolgere in modo adeguato le proprie funzioni. In particolare, la direzione centrale prende a proprio carico — salvo che non sia stato diversamente convenuto — le spese di organizzazione e di interpretazione delle riunioni, nonché le spese di alloggio, di vitto e di viaggio dei membri del comitato aziendale europeo e del comitato ristretto.

Nel rispetto di questi principi, le spese, salvo diverso accordo, riguardano un solo esperto.

14. Quattro anni dopo la sua istituzione, il comitato aziendale europeo delibera in merito all'opportunità di rinegoziare l'accordo di cui all'art. 9 del presente accordo interconfederale, oppure di mantenere l'applicazione delle prescrizioni di cui al presente articolo.

## **PARERE COMUNE**

Le Parti auspicano che, nel recepire le previsioni di cui agli artt. 8 e 11 della Direttiva 94/45/CE, il legislatore si ispiri esclusivamente ai principi di cui ai commi successivi: A.1. Le Parti auspicano che per la fattispecie di cui all'art. 11 comma 1 del presente accordo il legislatore disponga l'applicazione della pena prevista per la rivelazione di segreti industriali e/o per la turbativa dei mercati finanziari; il delitto è punibile a querela dei soggetti interessati; per i soggetti di cui all'art. 11 comma 1 del presente accordo ed a prescindere dal luogo in cui siano impiegati o si trovino, il divieto permane per un periodo di tre anni, successivamente alla scadenza del termine previsto dal mandato.

B.1. Relativamente ai casi in cui la direzione centrale, o il dirigente di cui all'art. 4, comma 1, non rendano disponibili le informazioni sul numero dei lavoratori di cui all'art. 2, comma i, lett. b) e d), o risultino inadempienti agli obblighi di informazione e consultazione stabiliti nell'accordo di cui all'art. 9, fatte salve le previsioni di cui all'art. 11, le Parti auspicano che, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro, venga costituita una apposita Commissione che deliberi in merito all'accertamento delle suddette violazioni.

La Commissione è composta da membri pariteticamente nominati dalle Parti interessate e presieduta dal Direttore Generale dei Rapporti di Lavoro *pro tempore* del predetto Dicastero.

La Commissione delibera in merito alle controversie ad essa rimesse entro e non oltre trenta giorni. Tale procedimento deve dar luogo ad un lodo irrituale inoppugnabile.

Per quanto concerne le sanzioni, le Parti ritengono che le stesse debbano consentire, in caso di accertata violazione, l'adempimento degli obblighi di cui sopra o in subordine una sanzione economica.

Con queste previsioni si è inteso recepire i principi contenuti nell'art. 11 della Direttiva 94/45/CE, rafforzando il costruttivo dialogo tra le Parti.



# 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>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano
<i>AP</i>	Archivio penale
<i>AR</i>	Arbeitsrecht
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>AuR</i>	Arbeitsrecht
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>B&amp;L</i>	Banca e lavoro
<i>CA</i>	Corriere amministrativo
<i>Cah Soc Barr Paris</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris
<i>CG</i>	Corriere giudiziario
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>Contr</i>	Contrattazione
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DO</i>	Droit ouvrier
<i>D&amp;L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLab</i>	Derecho laboral
<i>DocLab</i>	Documentación laboral
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DO</i>	Droit Ovrier
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit Social
<i>DT</i>	Derecho del Trabajo
<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review

<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>ICR</i>	Industrial Cases Reports
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law an Industrial Relations
<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IR</i>	Industrial Relations
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports
<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>I&amp;S</i>	Impresa & Stato
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LS</i>	Le società
<i>L&amp;S</i>	Labour and Society
<i>LSS</i>	Lavoro e sicurezza sociale
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MO</i>	Mondoperaio
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NDL</i>	Note di diritto del lavoro
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NLS</i>	Notiziario del lavoro SIP
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro

<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>PL</i>	Personale e lavoro
<i>PS</i>	Prospettiva sindacale
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QDRI</i>	Quaderni di Diritto delle rel. industriali
<i>QIS</i>	Quaderni di Industria e sindacato
<i>QL</i>	Quaderni di Diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>RAE</i>	Revue affaire européenne
<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>RCDL</i>	Rivista critica del diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDE</i>	Revue trimestrale droit Européen
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>Temi</i>	Temi
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Temi romani



---

# Notizie sugli autori

---

**Baldini L.** è collaboratore della cattedra di Diritto del lavoro dell'Università di Milano

**Bellavista A.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo

**Biagi M.** è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena; Presidente dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - AISRI

**Castelvetri L.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Milano

**Davis E.M.** è Professor of Management, Macquarie University (Australia)

**Enrico Lucifredi C.** è Professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Genova

**Jamieson S.** è Senior Lecturer in Industrial Relations, University of Sydney (Australia)

**Lansbury R.D.** è Professor of Industrial Relations, University of Sydney (Australia)

**Montuschi L.** è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna

**Regalia I.** è Professore associato di Sociologia economica nell'Università di Torino; Vice-Presidente IRES Lombardia

**Tiraboschi M.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena

**Vernizzi D.** è collaboratore dell'Istituto di Diritto del lavoro dell'Università di Milano

**Zoli C.** è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Trento



