

indice

editoriale

- 289 MARCO ESPOSITO
Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?

saggi

- 295 ANNA ALAIMO
L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali
- 335 RAFFAELLO SANTAGATA DE CASTRO, ROSARIO SANTUCCI
Diritto antidiscriminatorio e accesso alla giustizia: Unione europea, Germania e Italia a confronto
- 371 ROSA CASILLO
Benessere pensionistico e scarsità delle risorse dopo la l. 214/2011
- 403 TANIA BAZZANI
“Rete” e problema occupazionale: i recenti interventi normativi
- 437 RAOUL C.D. NACAMULLI
Modelli organizzativi flessibili ad alta performance e sindacati: i contratti di produttività di seconda generazione

laboratorio normativo

- 471 *Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro*

giurisprudenza

- 477 DOMENICO GAROFALO
L'avviamento a selezione ex art. 16 l. 56 del 1987 tra diritto all'assunzione e risarcimento danni per tardiva o mancata assunzione

- 495 RICCARDO SALOMONE
Rappresentatività sindacale, ambiti negoziali e procedure nella contrattazione collettiva del pubblico impiego

osservatorio

- 507 PIER ANTONIO VARESI
La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive
- 519 MARIA DOLORES FERRARA
Il gender mainstreaming nei contratti collettivi: tendenze della contrattazione di genere
- 539 *Notizie sugli autori*
- 541 *Abbreviazioni*

table of contents

editorial

- 289 MARCO ESPOSITO
A resilient and inclusive approach: increasing protections for undeclared work?

articles

- 295 ANNA ALAIMO
The eternal recurrence of employee participation: the employee involvement at the time of the new union rules
- 335 RAFFAELLO SANTAGATA DE CASTRO, ROSARIO SANTUCCI
Anti-discrimination Law and access to justice in a comparative perspective: European Union, Germany and Italy
- 371 ROSA CASILLO
Welfare State Pension and financial constraints following the introduction of Law 214/2014
- 403 TANIA BAZZANI
“Networking” and employment issue: recent legislation
- 437 RAOUL C.D. NACAMULLI
High Performance Work Systems: the role of trade unions in the implementation of the new wave of productivity agreements

legal lab

- 471 *Rationalizing and simplifying Labour Law (comments and suggestions made by some labour law journals)*

case law

- 477 DOMENICO GAROFALO
The selection procedure under article 16 of Law 56/1987 between the right to be hired and the compensation of damage for late or omitted hiring

- 495 RICCARDO SALOMONE
Union Representativeness, Divisions and Negotiating Procedures in the Public Sector Employment

observatory

- 507 PIER ANTONIO VARESI
Social security for unemployed: jobseekers' allowance and activation policies
- 519 MARIA DOLORES FERRARA
The gender mainstreaming in the collective agreements: trends of gender collective bargaining
- 539 *Authors' information*
- 541 *Abbreviations*

Marco Esposito

Un approccio inclusivo e resiliente:
tutele crescenti per l'*undeclared work*?

1. Frequentemente il lavoro sommerso – ovvero nero, irregolare, informale – viene rappresentato come un vero e proprio “anti diritto del lavoro”, come il lato oscuro del mercato del lavoro e, dunque, del sistema di regole che quello variamente presidia in tutte le economie del mondo, avanzate e non.

Sul piano dei valori giuridici questa raffigurazione, oltre che corretta, è di sicuro anche rispondente ad una certa percezione sociale, almeno dei fenomeni più estremi riconducibili alla definizione sintetica di “*undeclared work*”. Tuttavia sappiamo che i problemi del lavoro sommerso non si prestano ad una rappresentazione piana e lineare. Essi, con tutto il carico di questioni che si portano appresso, rimandano ad ambiti plurivalenti e “metamorfi”: vengono in causa aspetti e profili talvolta contraddittori e divergenti tra loro, che richiedono accorte operazioni di contestualizzazione reale. Contestualizzazione che, viceversa, troppo spesso resta sospesa tra una letteratura scientifica densa di stime tecniche, certe volte aride e non sempre puntuali, *policy* grondanti una cartacea retorica “umanista” priva di concretezza attuativa e una pubblicitaria spesso descrittiva nonché, a livello informativo, piuttosto superficiale.

Un tale stato di sospensione è senza dubbio anche conseguenza del fatto che il lavoro sommerso non è fenomeno a dimensione unica: al punto che – polemiche e dibattito recente – le nuove regole Eurostat di calcolo del Pil espressamente richiedono di includere nel valore della ricchezza nazionale l'economia sommersa e, addirittura, quella illegale. Si parla di rivalutazione; e dalle prime stime risulta che l'economia sommersa in Italia – lavoro irregolare e non denunciato – valga all'incirca 187 miliardi di euro: l'11,5% del Pil.

Per altri versi, poi, al tempo della dura recessione nella quale stiamo vivendo, il quadro e le prospettazioni si diversificano anche di più. In tempi di crisi si ha quasi la sensazione che le questioni e le problematiche del lavoro sommerso siano destinate a recedere, a ridimensionarsi o, comunque, ad essere rilette secondo ottiche non sempre in linea con le pluriennali acquisizioni scientifiche, i drammi sociali dello sfruttamento di manodopera e le esperienze normative che pure ad essi si accompagnano: letture, dunque, leggere se si pensa alla complessità e al radicamento del fenomeno. Dinanzi a tassi di disoccupazione “ufficiali” così alti e in crescita – specie tra i giovani – è difficile mettere a fuoco sino in fondo i danni e le ripercussioni della fuga dal mercato regolare e trasparente del lavoro: tanto da rendere in qualche modo verosimile l’affermazione per cui il lavoro sommerso potrebbe, specie in contesti economici depressi, atteggiarsi ad ammortizzatore sociale, ovviamente nel senso più lato del termine.

Tutto vero? Tutto non smentibile, più che altro. Nell’ottica della regolamentazione del lavoro, difatti, i vari aspetti del “sommerso” si prestano a indagini, ragionamenti e riflessioni molteplici. Si tratta di indizi: di una regolazione ipertrofica, secondo alcuni, e della difficoltà di trovare occupazione; della percezione di una pressione fiscale iniqua; delle tare di economie lente e arretrate; della conseguenza di una blanda politica di controllo. In questo caso, egualmente, tutto vero: ma tutto molto parziale.

Di sicuro, però, c’è anche questo, ad esempio, negli ultimi rilievi di un’indagine di *Eurobarometro* – dati del 2013¹ – diffusi nell’aprile del 2014; sarebbe stato importante discuterli ma essi hanno avuto una eco assai flebile. La classifica di *Eurobarometro* – che vede l’Italia virtuosa per una più ridotta dimensione del lavoro sommerso (al 17° posto: il dato è indirettamente confermato da una stima Istat di inizio anno, che mostra una stabilizzazione del fenomeno nel nostro Paese) – dove spiccano ai primi posti addirittura l’Olanda e altri campioni dell’economia europea (Danimarca, Svezia, Belgio) è rimbalzata con clamore sui quotidiani – invero più in rete – ma curiosamente non ha trovato momenti di discussione approfondita.

Eppure dietro quei dati c’è il senso, distorto, del “sommerso ricco”, quello scelto e non subito, del sommerso transfrontaliero, del lavoro temporaneo e saltuario, delle conseguenze di un mercato dei servizi le cui regole reali superano di gran lunga quelle imposte dai governi europei. C’è un

¹ [Http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs402en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs402en.pdf).

chiaro monito sull'importanza e la centralità dell'armonizzazione dei sistemi di protezione, *in primis* di quelli di sicurezza sociale, ma anche di quelli fiscali, come meccanismo disincentivante il ricorso al lavoro irregolare fondato su uno scellerato patto di reciproca convenienza sfruttato/sfruttatore.

Ma attenzione; le posizioni della classifica consentono, una ad una, anche ragionamenti totalmente diversi. Il primo posto della Grecia ci dice molto di più; o, per lo meno, ci racconta una storia che deve preoccupare ben più di quanto gratifichi l'Olanda al secondo posto. Perché la Grecia è crocevia di immigrazione irregolare; è tessuto sociale che tende a sfaldarsi, allontanandosi da un solido progetto di costruzione e garanzia dei diritti della persona per abbandonarsi ad un accumulo di reddito senza prospettive, con nessuna fiducia per un *Welfare* sempre più declinante: questo ci dice il lavoro sommerso in Grecia e qui in Italia dovremmo essere più attenti a questi dati².

E in effetti si dovrebbe riflettere proprio alzando lo sguardo, ampliando l'orizzonte dell'analisi della prospettiva regolativa; perché il giurista deve comunque tendere – partendo dall'osservazione della varietà fenomenologica – alla ricostruzione di un tessuto regolativo aggregante quando si tratta di fenomeni che così radicalmente minano i suoi valori di riferimento. Del resto c'è sempre una base di principi comuni riconducibili a sistema, viepiù se un tale sistema tende a radicarsi a un superiore livello ordinamentale.

2. A rendere credibile e praticabile la prospettiva da ultimo delineata va ormai profilandosi sullo sfondo del nostro tema, in ambito europeo e internazionale, un articolato e promettente quadro; una serie di frammenti recenti che, messi insieme, consentono di mettere a fuoco alcune acquisizioni di rilievo e di sintetizzare qualche linea di tendenza. Partendo da alcuni piani specifici del lavoro sommerso: la sua portata sempre più globale e sovranazionale; ma al contempo la sua connessione con l'importanza di un efficiente e coordinato sistema di servizi pubblici destinati al governo del mercato del lavoro.

L'anno in corso è stato, in effetti, generoso di sollecitazioni, ben oltre i dati di *Eurobarometro* sopra riportati.

² Ad esempio, sui penosi legami tra immigrazione e lavoro nero, si possono leggere due recenti studi molto strutturati: il primo, dell'ISFOL, *Il lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia*, (marzo 2014); il secondo, dell'OCSE, in cooperazione con il CNEL, dal titolo *Lavoro per gli immigrati. L'integrazione nel mercato del lavoro in Italia*, (OECD, 2014), dove si dedica un capitolo proprio al lavoro sommerso.

In importanti sedi internazionali i guasti della crisi economica e le politiche di crescita e di sviluppo per contrastare gli stessi sono stati esplicitamente e con nettezza intrecciati con le problematiche della lotta all'*undeclared work*. Durante la Conferenza internazionale OIL di giugno 2014 l'enfasi sul carattere strategico del passaggio dall'economia informale a quella formale, quale leva di crescita e sviluppo mondiale, ha indotto a far votare il tema in questione tra gli oggetti principali dell'ordine del giorno della Conferenza 2015. A settembre vi è stata una dichiarazione del direttore generale OIL sulla centralità delle attività ispettive per il contrasto al lavoro sommerso; ancora in settembre, poi, i Ministri del lavoro del G20, riuniti in Australia, hanno formalizzato un solenne impegno³ a realizzare politiche, e a porre in essere azioni, per realizzare l'implementazione dei "*core worker rights*", per garantire l'applicazione del diritto del lavoro quale mezzo e fine del contrasto al lavoro sommerso.

Certo non si tratta di posizioni particolarmente nuove, in sé; in ambito internazionale è molto tempo che economia e lavoro informale sono sulle agende delle istituzioni governative globali. Tuttavia a mitigare il disincanto con cui – doverosamente a mio modo di vedere – vanno osservati i proclami sulla lotta al lavoro nero, c'è una peculiare convergenza: il fatto che le posizioni segnalate possano mettersi in relazione con due ulteriori vicende sovranazionali, sempre del 2014, dotate peraltro di un cifra regolativa e normativa ben più pregnante e significativa. In primo luogo una Risoluzione del Parlamento europeo riguardante la funzione delle ispezioni sul lavoro per il miglioramento delle condizioni di lavoro con uno specifico capitolo sul lavoro sommerso⁴ e, poi, una proposta della Commissione di Decisione relativa all'istituzione di "una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso"⁵.

Nel loro insieme, e per la loro portata tanto generale, questi interventi consentono, allora, di guardare all'annosa contesa tra gli ordinamenti giuridici e i diversi fenomeni di fuga ovvero di elusione del diritto del lavoro in una prospettiva costruttiva e più realistica. Una prospettiva che parte da un'attenta lettura dei fenomeni, da un sano atteggiamento cognitivo e sembra accogliere e far proprio un approccio concreto, incentrato – a me pare – su tre piani

³ Il documento finale dei Ministri del G20 è stato redatto anche sulla scorta di un interessante Report dell'OIL dal titolo "*Informality and the quality of employment in G20 countries*".

⁴ Atto P7_TA (2014)0012, già 2013/2112 (ini).

⁵ COM 2014/221, definitivo.

fondamentali o, meglio, che disegna tre ambiti principali di intervento tra loro strettamente connessi. Anzitutto la graduale ma pervicace estensione, a livello globale, dei diritti fondamentali del lavoro. In secondo luogo la regolazione dei fenomeni migratori. Infine il rafforzamento del ruolo degli operatori pubblici, con particolare riferimento all'attività ispettiva. Sono ambiti, certo, che possono oggettivamente corrispondere a punti abbastanza scontati di un'ideale agenda sul contrasto al lavoro sommerso; e difatti la novità non è tanto nei temi in sé quanto piuttosto nella sinergia politica di fondo che pare sorreggere quei proponimenti, con riguardo alle tre questioni segnalate e, in particolare, alle ispezioni sul lavoro e al governo dei fenomeni migratori. In merito la convergenza è davvero significativa.

3. Nella citata Risoluzione si riscontra una lucida consapevolezza dei nessi tra alcune vicende istituzionali ed economico-sociali, nella prospettiva dell'incremento del lavoro sommerso: l'abbassamento del livello generale delle tutele; la diffusione di nuove forme di lavoro poco regolamentate; l' inadeguata gestione e disciplina dell'immigrazione. La sequenza dei *Considerando* è davvero istruttiva. La frammentazione del mercato del lavoro, si legge nel "*Considerando U*", "sta causando un notevole abbassamento dei livelli salariali creando quindi una situazione che rischia di aggravare ulteriormente il problema del lavoro sommerso". I settori a maggior rischio sono quelli ad alta intensità di lavoro, dove più precarie sono le condizioni di lavoro (*Considerando V*). Esiste, infine, una stretta correlazione tra immigrazione irregolare e lavoro sommerso (*Considerando W*). Si suggerisce pertanto di intervenire con particolare attenzione sulla disciplina del lavoro degli immigrati, avendo cura di concentrarsi sull'individuazione dei datori di lavoro irregolari piuttosto che sull'adozione di "*sanzioni o provvedimenti di espulsione nei confronti dei lavoratori migranti interessati, poiché ciò finirebbe per compromettere gli sforzi volti a contrastare il lavoro sommerso*".

In linea di continuità, ché del resto l'iniziativa della Commissione è espressamente richiamata nella Risoluzione, la proposta di Decisione sulla Piattaforma europea si pone nell'ottica di migliorare l'applicazione della normativa dell'UE e nazionale in materia di occupazione, diritto del lavoro, salute e sicurezza, nonché di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. E poiché "*le sfide sono comuni agli Stati membri, e il lavoro non dichiarato ha spesso una dimensione transfrontaliera, l'azione a livello di UE può avere un ruolo*

importante per rafforzare la cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso sia tra le autorità di contrasto interne dei differenti Stati membri che tra gli Stati membri stessi". In particolare la cooperazione potrà consentire, a questo livello transfrontaliero, di poter meglio verificare natura e condizioni del rapporto di lavoro dei migranti.

Si tratta di "sfide", dunque. E l'Unione europea e la comunità internazionale segnano un percorso molto netto e anche piuttosto puntuale per contrastare il lavoro sommerso⁶. Un percorso dove: a) l'azione governativa degli Stati gioca un ruolo centrale, necessario (la partecipazione alla Piattaforma di cooperazione è obbligatoria) e le responsabilità pubbliche sono evidenti; b) bisogna fare i conti con l'opportunità di estendere le tutele del lavoro, e non abbassarle, per promuovere la crescita economica e fronteggiare la crisi; c) le ispezioni e le sanzioni devono essere accompagnate da salvaguardie e benefici per i lavoratori coinvolti, in particolare se immigrati irregolari o senza autorizzazione.

In definitiva è chiara la necessità di mettere in campo misure di consolidamento e non di alleggerimento del mercato del lavoro, sulla base di progetti sino in fondo consapevoli della complessità del fenomeno che si vuole rappresentare e affrontare. Il diritto del lavoro "sommerso", dunque, è il confine resiliente su cui gli ordinamenti del lavoro possono provare in qualche modo a confrontarsi davvero, per contenere gli ulteriori danni che, nel lungo periodo, questa terribile crisi recherà inevitabilmente a tutti i lavoratori.

⁶ Lascerebbe sperare un allineamento del nostro ordinamento a tale percorso la previsione della "priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso" – contenuta nel d.d.l. 1428 (c.d. "Delega lavoro"), approvato dal Senato lo scorso 8 ottobre – quale principio e criterio direttivo per la legislazione delegata proprio sulla scorta del *framework* dell'Unione europea cui, sin qui, ci siamo riferiti.

Anna Alaimo

**L'eterno ritorno della partecipazione:
il coinvolgimento dei lavoratori
al tempo delle nuove regole sindacali**

Sommario: **1.** La partecipazione dei lavoratori fra tradizione storica e dibattito recente: perché è opportuna una riflessione sincronica. **2.** Il ritorno in auge della partecipazione in Italia all'inizio del nuovo millennio: ordinamento multilivello e livello metagiuridico. **3.** L'ascesa del paradigma partecipativo nella cultura giuridica e sindacale e nell'iniziativa governativa e parlamentare dell'ultimo decennio. **4.** Frammenti normativi e tentativi di disciplina legale organica della partecipazione: l'art. 8 della l. 148/2011, la delega al Governo sulle "forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa" (l. 92/2012 e d.d.l. 1051/2013) e la proposta di legge sindacale del gruppo di "Diritti lavori mercati". **4.1.** Le principali linee di tendenza progettuale sulla partecipazione nei d.d.l. delle due ultime legislature: il superamento delle tradizionali distinzioni. a) contrattazione e partecipazione. **4.2.** (segue) b) partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese e partecipazione finanziaria. **5.** La partecipazione decisionale fra forme "disgiuntive" o "esterne" e forme "integrative" od "organiche". **5.1.** Partecipazione "organica" e contrattazione collettiva: perché l'Italia è ancora così lontana.

1. *La partecipazione dei lavoratori fra tradizione storica e dibattito recente: perché è opportuna una riflessione sincronica*

Da qualche anno la partecipazione dei lavoratori nelle imprese torna al centro di un rinnovato interesse e di confronti in sede parlamentare e sindacale affrancandosi dall'attributo di "grande assente" dal diritto sindacale e dal sistema di relazioni industriali italiani¹.

Lungi dall'apparire un residuo storico di una norma costituzionale

¹ Così ancora la definiva, nel 2005, ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese* (Relazione svolta alle giornate di studio AIDLASS sul tema "Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritto di partecipazione alla gestione delle imprese", Lecce, 27-28 maggio 2005), in *DLRI*, 2005, p. 376.

“relitto” – l’art. 46 Cost.², sul diritto dei lavoratori a “collaborare (...) alla gestione delle aziende”³ –, il paradigma partecipativo sembra volgere lo sguardo al futuro, rilanciando l’idea di relazioni industriali in cui la componente conflittuale e antagonista può lasciare spazio a modelli più collaborativi e partecipativi⁴.

La recente accelerazione della possibilità di regolare per legge la rappresentanza, la rappresentatività⁵ e la stessa soggettività sindacale⁶ – dovuta

² Disposizione che, non a torto, veniva considerata in “progressivo oblio” per via del “dichiarato abbandono dell’ipotesi di organizzazione dell’impresa soggiacente alla norma costituzionale” (GHEZZI, *Sub art. 46 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, Zanichelli, 1980, p. 69) e che, anche di recente, è stata definita come la “norma più trascurata dell’impianto costituzionale” (NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell’evoluzione del diritto del lavoro*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, tomo I, p. 763) o come “esempio innegabile di messaggio costituzionale inascoltato” (BRONZINI, *Diritto dei lavoratori all’informazione ed alla consultazione nell’ambito dell’impresa*, in *RDPE*, 2010, p. 32).

³ Com’è noto, la sostituzione del verbo “partecipare” – che era stato inizialmente proposto – con “collaborare” (unita all’inserimento della formula “in armonia con le esigenze della produzione”) dipese dagli emendamenti presentati, nell’ambito della III Sottocommissione, dai democristiani (Gronchi, Pastore, Fanfani e Storchi). “La collaborazione, che il codice civile del ‘42 aveva sancito come un *obbligo* del lavoratore subordinato (art. 2094), diventava (...) un *diritto* dei lavoratori, sancito costituzionalmente”: LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i consigli di gestione*, in *LD*, 1997, p. 478; cfr. pure PAPARELLA, *Sub Art. 46*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, I, p. 935. Per una storia dei Consigli di gestione e del più risalente di essi, costituito nell’impresa Olivetti, v. MUSSO, *La partecipazione nell’impresa responsabile. Storia del Consiglio di gestione Olivetti*, il Mulino, 2009.

⁴ Sul rapporto fra partecipazione e conflitto sindacale e per una lettura sistematica degli artt. 46 e 40 Cost., v. BIASI, FALSONE, *Partecipazione e conflitto come tecniche di regolazione delle relazioni industriali: precetti costituzionali, nessi reciproci e finalità*, Paper presentato al Convegno *Consenso, dissenso, rappresentanza nel governo delle relazioni industriali*, Venezia, 25-26 ottobre 2013 (<http://convegnovenezia.wordpress.com/>).

⁵ Cfr. le ormai numerose proposte di legge presentate, alla Camera e al Senato, nel corso della XVII legislatura; in particolare, per la Camera, le proposte C.5 (di iniziativa popolare), C.519 (Damiano e altri), C.709 (Airaud e altri) e C.1376 (Polverini); per il Senato, i d.d.l. nn. 993 (Ichino e altri); 986 (Ichino e altri); 184 (Ghedini e altri) e 654 (Barozzino e altri). Per riferimenti a tali proposte v. ZOPPOLI L., *Impresa e relazioni industriali dopo la guerra dei tre anni: verso una nuova legge sindacale? Considerazioni a valle di Corte Cost. 231/2013*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo* (in corso di pubblicazione); MAGNANI, *Le rappresentanze sindacali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231/2013*, Working Paper ADAPT, 25 settembre 2013, n. 135.

⁶ CARUSO, “Costituzionalizzare” il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicistica*, in corso di pubblicazione su *LD*, 2014.

alla nuova stagione di “accordi separati” inaugurata nel 2009⁷, alla riscrittura di regole endo-sindacali sulla rappresentatività e sulla contrattazione collettiva (Accordi unitari del 2011, 2013 e 2014⁸) e, soprattutto, all'intervento della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori⁹ – sembra, peraltro, ridare fiato alla partecipazione, che di per sé esigerebbe un quadro definito di regole riguardanti almeno la rappresentanza aziendale dei lavoratori¹⁰.

Anche nell'attuale fase, “il tema della partecipazione incrocia (...) visibilmente le questioni di fondo della riforma delle relazioni industriali in Italia”¹¹ ed in particolare, la questione della rappresentanza aziendale, non separabile dal tema della partecipazione e viceversa¹². La spinta progettuale

⁷ Sulla nuova stagione, inaugurata dalla mancata sottoscrizione, da parte della Cgil, dell'Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, v. i contributi di SCARPELLI, REGALIA, GALETTO, TAJANI, LASSANDARI, GIASANTI, BAVARO; ZOPPOLI L., pubblicati sul fascicolo monografico della RGL, *I problemi giuridici della contrattazione separata*, 2010, I, p. 3 ss; MARESCA, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in RIDL, 2010, I, p. 29; PESSI, *La contrattazione in deroga: il “caso” Pomigliano*, in ADL, 2010, I, p. 119. Un quadro sinottico dei principali Accordi separati del periodo precedente (2000-2009) nel contributo di REGALIA, GALETTO, TAJANI, *Osservazioni sulle relazioni industriali nei casi di contrattazione separata*, p. 23.

⁸ AI del 28 giugno 2011; del 31 maggio 2013 e Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014.

⁹ C. Cost. 23 luglio 2013 n. 231. Sul carattere non esplicito del “fuggevole” passaggio finale della pronuncia (con il quale i giudici costituzionali avrebbero invitato il legislatore ad intervenire in materia di rappresentanza sindacale) v. ZOPPOLI L., *Impresa e relazioni industriali*, cit.; sulla debolezza del monito al legislatore, v., inoltre, CARUSO, *La Corte costituzionale tra Don Abbondio e il passero solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sent. n. 231/13*, in RIDL, 2013, I, pp. 915-917. Per un'ampia analisi delle generali condizioni di contesto sommariamente richiamate, che faciliterebbero un intervento eteronomo sulla rappresentanza e sulla rappresentatività sindacale, v. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 206/2014. Fra le posizioni meno propense ad un intervento legislativo “a tutto tondo” e ancora favorevoli ad una regolazione di natura prevalentemente endo-sindacale, MARESCA e TREU, *Interventi al Convegno “Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?”*, Napoli, 28-29 novembre 2013. Fra le voci più nettamente favorevoli all'astensionismo TIRABOSCHI, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in CARINCI F. (a cura di) *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte Cost. n. 231/2013*, IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna, *Adapt Labour Studies*, 2014, p. 165 (ma v. anche POTESTIO, *Una legge sulla rappresentanza sindacale: il commento di un economista*, *Bollettino Adapt*, 16 ottobre 2013).

¹⁰ MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile una vecchia parola*, in questa Rivista, 2005, 610; ID., *L'agenda desiderabile: idee per una nuova fase del diritto del lavoro*, in LD, 2013, p. 174.

¹¹ D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in RGL, 1992, I, ora in *Massimo D'Antona - Opere* (a cura di CARUSO, SCIARRA), Giuffrè, 2000, vol. II, p. 332.

¹² *Ibidem*, p. 356.

che investe, oggi, i principali istituti del diritto sindacale italiano¹³ sembra, così, voler convogliare anche la partecipazione sulla strada delle riforme.

Fra le posizioni favorevoli ad una legge sulla rappresentanza sindacale¹⁴ emerge, infatti, l'idea di un intervento legislativo ad ampio spettro di stampo partecipativo, ritenendosi che, proprio nel quadro di una legge sulla rappresentanza, potrebbe essere affrontata in maniera sistematica e incisiva la materia partecipativa¹⁵. Sembra vero, infatti, che “una corretta prospettiva partecipativa potrebbe tornare d'attualità per progettare un futuro migliore del presente”¹⁶, abbandonando la strada della conflittualità e delle lacerazioni sperimentate in alcune realtà industriali negli ultimi anni (emblematico il conflitto FIAT-Fiom del biennio 2010-2011)¹⁷.

Anche per tali ragioni il dibattito sulla partecipazione torna in auge, in Italia, dopo anni di marginali esperienze, affiancate, tutt'al più, da una discussione teorica limitata ad una ristretta cerchia di giuristi¹⁸. Se il tema co-

¹³ DE LUCA TAMAJO, *Riforme (im)possibili nel diritto sindacale*, in questa *Rivista*, 2011, p. 1.

¹⁴ Non è questa la sede per proporre una sintesi del dibattito in corso, per il quale si rinvia al recente contributo di MARAZZA, *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”? la questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 209/2014. Si richiamano soltanto la proposta del gruppo di accademici coordinato da Mario Rusciano e Lorenzo Zoppoli, avanzata tramite questa *Rivista*, e il progetto di un altro gruppo di giuristi del lavoro (Bruno Caruso, Raffaele De Luca Tamajo, Riccardo Del Punta, Marco Marazza, Arturo Maresca, Adalberto Perulli, Roberto Romei, Franco Scarpelli, Valerio Speciale) i cui contenuti sono anticipati nel saggio di CARUSO, *Per un intervento eteronomo*, cit.

¹⁵ Due dei d.d.l. richiamati alla nota 5 sono già stati formulati in questa prospettiva, in particolare, i d.d.l. C.519 e C.1376.

¹⁶ ZOPPOLI L., *Per una legge sindacale di stampo partecipativo*, in CARINCI F. (a cura di) *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza*, cit., p. 180.

¹⁷ Tra gli innumerevoli contributi sul caso Fiat, si richiamano, senza pretesa di completezza, il numero monografico di *Lavoro e Diritto (Il caso Fiat: una crisi di sistema?)*, in *LD*, 2011, n. 2; CARINCI F., *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 113/20; CARUSO, *La rappresentanza negoziale irrisolta. Il caso Fiat tra teoria, ideologia, tecnica... e cronaca*, in *RIDL*, 2011, III, p. 265; DE LUCA TAMAJO R., *I quattro accordi collettivi del gruppo Fiat: una prima ricognizione*, *ibidem*, III, p. 113.

¹⁸ Cfr. i classici contributi – di taglio sia gius-lavoristico che gius-commercialistico – di GHEZZI, *Sub art. 46 Cost.*, cit.; MONTALENTI, *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, Angeli, 1981; BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistica*, Giuffrè, 1983; ID., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, I) Diritto commerciale*, in *EGT*; ARDAU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa*, in *NDI*, Appendice, V, Torino, 1984, p. 698; PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985; ID., *Democrazia industriale*, in *DDPCom*, IV, Torino, 1989, p. 241; TREU, *Cogestione e partecipazione*, in *DLRI*, 1989, p. 597; D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *EGT*, XXII, 1990.

stringe, così, “a riprendere in mano pagine ingiallite”¹⁹ per non smarrire il senso di alcuni classici insegnamenti, ripensare, oggi, al contenuto di quegli scritti induce a riconoscere che, in tale materia, la riflessione teorica non può essere speculare alle fasi storiche dell’iniziativa sindacale e legislativa che, nei diversi momenti, ha inteso sostenere la partecipazione e non è, pertanto, riconducibile a sequenze temporali parallele a quelle fasi.

Più che in altri campi, la riflessione sulla partecipazione sembra piuttosto imporre un “pensare insieme”, un tentativo di cogliere simultaneamente i tempi dell’elaborazione teorica, per ottenere, nella fase presente, effetti di prospettiva e di “profondità di campo”, utili per almeno due ragioni: innanzitutto, per cogliere alcune differenze che riguardano le categorie teoriche, il lessico, ma anche le soluzioni legislative proposte; differenze che – come si vedrà – segnano il confronto fra gli attuali e i più tradizionali termini del “discorso” giuridico sulla partecipazione in Italia. Guardare simultaneamente al dibattito teorico tradizionale, alla progettualità legislativa presente e, infine, alle prospettive future è inoltre utile per verificare l’attualità di alcune classiche distinzioni: *in primis*, quella fra contrattazione e partecipazione e, in secondo luogo, quella fra partecipazione dei lavoratori alle decisioni d’impresa e partecipazione finanziaria²⁰.

In tale prospettiva aperta sarà bene, sin d’ora, adottare alcune convenzioni lessicali che assegnino ai termini di cui si farà uso un significato univoco²¹.

¹⁹ MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile*, cit., p. 605.

²⁰ Entrambe le distinzioni sono particolarmente enfatizzate da PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un’idea*, in *RIDL*, 2005, I, p. 427. Cfr. pure DEL PUNTA, *Contrattazione e partecipazione*, in BAYLOS, CARUSO, D’ANTONA, SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, 1996, Monduzzi, p. 481.

²¹ È sintomatico che, anche alla luce del nuovo lessico euro-unitario, tutti i più recenti lavori monografici sulla partecipazione mostrino, sin dall’*incipit*, l’esigenza di chiarimenti lessicali: cfr. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013, p. 1 ss.; DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa tra libertà economica e democrazia industriale. L’ordinamento giuridico europeo e le prospettive italiane*, Universitas Studiorum, 2013, p. 33 ss.; CORTI, *La partecipazione di lavoratori. La cornice europea e l’esperienza comparata*, Vita e pensiero, 2012, p. 15 ss.; CARAGNANO, *Il codice della partecipazione. Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, 2011, p. 2 ss.V. anche, fra le voci recentemente pubblicate in argomento su enciclopedie giuridiche e trattati, BELLOCCHI, *Sub art. 46 Cost.*, in AMOROSO-DI CERBO-MARESCA, *Le fonti del diritto italiano. Diritto del lavoro*, vol. I, Giuffrè, p. 435; OLIVELLI, CIOCCA, *La partecipazione del sindacato in generale* in LUNARDON (a

Nel lessico e nelle definizioni del diritto dell'Ue esiste, da tempo, un termine nuovo – “coinvolgimento” dei lavoratori (nella terminologia inglese “*employee involvement*”) – che descrive “qualsiasi meccanismo, ivi comprese l’informazione, consultazione e *partecipazione*, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un’*influenza* sulle decisioni che devono essere adottate”²² e che allude, dunque, ad *ogni congegno utile a coinvolgere i lavoratori* (i.e.: i loro rappresentanti) *nei processi decisionali* dell’impresa.

Se il coinvolgimento rappresenta la categoria generale e comprende ogni meccanismo utile a produrre decisioni sulle quali i lavoratori hanno, in qualche modo, *possibilità di influire*²³ (*senza necessariamente co-decidere*), la “partecipazione” è solo una *species* del *genus* “coinvolgimento” e consiste in quella *specifica modalità di influenza* sulle decisioni di una società che si esercita *mediante l’ingresso di rappresentanti dei lavoratori negli organi* di amministrazione e/o di vigilanza o controllo²⁴. Per il legislatore europeo, il tratto caratteristico della “partecipazione” è, dunque, rappresentato dalla natura *strutturale* del “coinvolgimento” – la stabile presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari – e prescinde dal risultato decisionale: l’ingresso di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari non garantisce, di per sé, che si

cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in PERSIANI, CARINCI F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, Cedam, 2011, pp. 779-785; ZOPPOLI L., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’azienda*, in *ED, Annali*, IV, Giuffrè, 2011, p. 910.

²² C.vo nostro. La definizione è fornita dagli artt. art. 2, lett. h), Dir. 2001/86/CE dell’8 ottobre 2001 e Dir. 2003/72/CE del 22 luglio 2003, rispettivamente riguardanti il coinvolgimento dei lavoratori nella Società europea (Se) e nella Società Cooperativa Europea (SCE).

²³ Per riprendere ancora D’ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione*, cit. – la cui classificazione è, ovviamente, antecedente all’attuale fase di ibridazione del lessico e delle categorie (nazionali ed euro-unitari) –, quel che oggi si indica con il termine “coinvolgimento” equivale a ciò che per l’A. era, allora, la “partecipazione nel significato comportamentale” e, cioè, appunto, qualsiasi prassi idonea a produrre decisioni “*partecipate*” (e non “*comuni*”). In quello stesso scritto l’A. notava, giustamente, come una simile accezione del termine partecipazione fosse tale da comportare, tuttavia, “un’incontrollabile dilatazione del campo di indagine”, essendo idonea a ricomprendere persino la contrattazione collettiva, specialmente quella di tipo “gestionale” (sp. pp. 316-317). Il termine “coinvolgimento” sembra assumere oggi, invece, un’accezione più ristretta, nella misura in cui non ingloba, al suo interno, la contrattazione collettiva.

²⁴ Artt. 2, lett. k), Dir. 2001/86/CE e Dir. 2003/72/CE, nei quali si fa testualmente riferimento a: “l’influenza dell’organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: - il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società o - il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi”.

giunga all'assunzione di decisioni comuni, dal momento che la partecipazione organica dei lavoratori può anche essere minoritaria rispetto al numero totale dei soggetti che compongono gli organi societari.

Nella più rigorosa accezione del termine accolta dalla nostra dottrina, viceversa, il termine “partecipazione” – quasi sempre opportunamente coadiuvato dall'attributo “decisionale”²⁵ – è impiegato per indicare i soli congegni utili a produrre decisioni *comuni*; esso allude ai soli meccanismi per effetto dei quali la decisione finale è formalmente riferibile ad entrambe le parti²⁶ e comprende, dunque, le sole prassi che producono *co-gestione* e non semplicemente *partecipazione alla gestione*.

Posto, dunque, che esiste una sfasatura lessicale e concettuale fra la normativa europea e la tradizionale elaborazione teorico-dottrinale, anche nel prosieguo di questo scritto si finirà per impiegare il termine “coinvolgimento”, utilizzandolo in un'accezione molto generale e come sinonimo di “partecipazione”.

Poiché l'influenza dei meccanismi di coinvolgimento (o di partecipazione) nei processi decisionali dell'impresa può avere, infatti, diverse gradazioni, si parlerà di “partecipazione decisionale”, *co-gestione* o coinvolgimento “forte”, in presenza di meccanismi istituzionali *stabilmente destinati a produrre decisioni comuni*²⁷. Si parlerà, invece, di semplice “partecipazione alla gestione”, o di coinvolgimento “debole”, allorquando l'influenza dei lavoratori sulle decisioni che devono essere adottate non è tale da paralizzare il potere decisionale dell'imprenditore e non conduce necessariamente a decisioni comuni²⁸.

Compiute queste premesse, è opportuno entrare nel vivo dell'analisi che si proporrà nei paragrafi successivi. Quest'ultima, pur essendo incentrata sulla prospettiva presente, sulla (non organica) normativa in vigore e sui progetti di intervento legislativo dell'attuale legislatura, utilizzerà le premesse

²⁵ Sempre D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione*, cit.

²⁶ Cfr. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit.; ID., *Partecipazione, costituzione economica*, cit., sp. pp. 437-438, cui *adde*, recentemente, BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., pp. 1-9.

²⁷ Ancora D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione*, cit., utilizzava, in tal caso, il termine partecipazione “nel significato istituzionale” precisando che “ciò che connota i meccanismi istituzionali di partecipazione è che la decisione comune non è eventuale” ma necessaria, in quanto “sulle materie oggetto di partecipazione l'autonomia di entrambe le parti è stata preventivamente limitata dall'istituzione dell'organismo o della procedura” (pp. 316-318).

²⁸ Negli stessi termini, oggi, CORTI, *La partecipazione di lavoratori*, cit., pp. 32-33; BIASI, FALSONE, *Partecipazione e conflitto*, cit.

compiute per individuare i nuovi termini del recente dibattito – politico-legislativo e sindacale – sulla partecipazione.

2. *Il ritorno in auge della partecipazione in Italia all'inizio del nuovo millennio: ordinamento multilivello e livello metagiuridico*

Non è certo questa la sede per ripercorrere le fasi del dibattito teorico e dell'iniziativa politica, sindacale e legislativa susseguitesi sul tema della partecipazione in un arco temporale ormai ampio, che va dal periodo post-costituzionale all'inizio del nuovo millennio²⁹; periodo nel quale sono confluite diverse culture e tradizioni politiche a tradizione partecipativa, fra le quali vanno almeno ricordate quella del personalismo cattolico, del socialismo riformista e della destra sociale³⁰.

L'apertura di una nuova fase, di parziale superamento delle contrapposizioni ideologiche e di sintesi programmatiche, – nella quale si è infatti auspicata, da più parti, una convergenza bipartisan su una legislazione di sostegno alla partecipazione³¹ – può essere fissata all'inizio del nuovo millennio; si è parlato, al riguardo, di una nuova stagione partecipativa di matrice essenzialmente europea³².

²⁹ Si tratta di un periodo peraltro ampio, del quale sono già state scandite, in altre sedi, le fasi (cfr., per tutti, D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.): il dopoguerra; gli anni settanta (con i “contratti di sviluppo” e i diritti di informazione e di esame congiunto previsti dalle prime parti del CCNL: TREU-NEGRELLI, *I diritti di informazione nell'impresa*, il Mulino, 1985); i successivi decenni ottanta e novanta, ai quali va ricondotta una delle tante “occasioni mancate” di disciplina della partecipazione: la proposta di una legge per la democrazia industriale (*proposta di legge Labriola* n. 4006 del 15 marzo 1983) presentata dal gruppo parlamentare socialista. L'articolato normativo, della cui stesura si erano occupati Franco Carinci e Marcello Pedrazzoli si legge in CARINCI F., PEDRAZZOLI (a cura di), *Una legge per la democrazia industriale*, Marsilio, 1984.

³⁰ CASTRO, *Le traiettorie della partecipazione nel caso italiano: un'occasione di modernizzazione*, DRI, 2010, p. 85; DE ANGELIS, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, visionabile alla pagina Internet: http://virgo.unive.it/ecf-workflow/upload_pdf/001-De%20Angelis.pdf.

³¹ NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in DRI, 2010, pp. 76-79.

³² Di una nuova stagione partecipativa “importata dall'Europa” ha parlato ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit.; in argomento, *amplius*, OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese* (Relazione svolta alle giornate di studio AIDLASS sul tema “*Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritto di partecipazione alla gestione delle imprese*”, Lecce, 27-28 maggio 2005), in DLRI, 2005, p. 321.

E in effetti, se si guarda al contesto nazionale, deve riconoscersi che la partecipazione è oggetto, da qualche tempo, di un rinnovato interesse delle imprese, del sindacato e dell'iniziativa parlamentare. Due principali fattori sembrano determinare tale nuovo interesse.

A) Il primo attiene al piano degli ordinamenti giuridici, al contesto ordinamentale multilivello e ai reciproci condizionamenti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali³³. Non vi è dubbio che la ripresa di interesse sul tema del coinvolgimento – per utilizzare il lessico europeo – sia dipesa, innanzitutto, dall'interdipendenza fra fonti dell'Unione europea e fonti nazionali ed, in particolare, dall'infiltrazione delle prime nell'ordinamento nazionale³⁴. È infatti noto che, proprio in materia di coinvolgimento dei lavoratori, l'Ue abbia adottato, dopo decenni di intensa progettualità, ben cinque direttive a partire dal 2001³⁵ e che la relativa trasposizione sia avvenuta, in Italia, con sei decreti legislativi del decennio 2002–2012³⁶.

Né può perdersi di vista quel “formidabile ‘collante’”³⁷ tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo, costituito, oggi, dai diritti fondamentali e, per quanto qui interessa, dal riconoscimento del “diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa” operato dall'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue; un riconoscimento che compare proprio nell'*incipit* del Titolo della Carta dedicato alla “Solidarietà”. Siamo in presenza, in tal caso, di un dato giuridico di tutto rilievo, se non altro perché

³³ CARUSO, MILITELLO, *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.INT – 94/2012.

³⁴ RUGGERI, *Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

³⁵ Lasciando al decennio precedente la prima direttiva sui Comitati Aziendali Europei (Dir. 94/45/CE del 22 settembre 1994), sono cinque le direttive adottate nello scorso decennio: Dir. 2001/86/CE che completa lo Statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori; Dir. 2003/72/CE, che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori; Dir. 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 contenente un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori; Dir. 2005/56/CE del 26 ottobre 2005 sulle fusioni transfrontaliere delle società di capitali; Dir. 2009/38/CE del 6 maggio 2009 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 (rifusione).

³⁶ D.lgs. 2 aprile 2002 n. 74; 19 agosto 2005 n. 188; 6 febbraio 2007 n. 25 e n. 48; 30 maggio 2008 n. 108; 22 giugno 2012 n. 113 (che ha abrogato il d.lgs. n. 74/02).

³⁷ RUGGERI, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.

dalla norma europea sul diritto all'informazione e alla consultazione può discendere un consolidamento e un rinnovamento della struttura e del significato dell'enunciato costituzionale interno (sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: art. 46 Cost.), che può essere (ri)letto alla luce della diversa e più attuale formulazione contenuta nella Carta³⁸: non più il “pater-nalistic-compassionevole”³⁹ diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle imprese ma il più avanzato diritto al coinvolgimento.

Certo, è forse troppo ottimistica la “sensazione di un'inarrestabile marcia di avanzamento dei modelli partecipativi”⁴⁰ dovuta al riconoscimento del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nella Carta e alla trasposizione delle direttive europee sull'*involvement*. E lo è anche in ragione del deciso freno che la Corte di giustizia Ue ha inteso porre all'utilizzabilità dell'art. 27 della Carta alla stregua di “principio” (ai sensi degli artt. 51, par. 1, e 52, par. 5, della Carta) e in combinato disposto con la direttiva 2002/14/CE nelle controversie fra privati, laddove in sede di verifica della conformità delle normative nazionali sull'*involvement* al diritto (primario e derivato) europeo il giudice nazionale intenda procedere ad una eventuale disapplicazione di queste ultime per difformità⁴¹.

³⁸ L'idea di “ambientare le relazioni tra gli enunciati in tema di diritti sul piano della *teoria dell'interpretazione*” proviene da RUGGERI, *Carte internazionali dei diritti*, cit., ed è ripresa da più Autori in ambito giuslavoristico: cfr. l'introduzione di DE LUCA TAMAJO, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario e nella Costituzione italiana*, ai due fascicoli monografici della RDPE, (2008, n. 2 e 2010, n. 1), 2008, p. 3; per una rilettura in questa chiave del diritto al lavoro, ex art. 4 Cost., è possibile vedere ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, 2009, cap. I; proprio con riferimento all'art. 46 Cost. v. invece, ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit.; e, da ultima, DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori*, cit., p. 219, la quale rileva come proprio la duttilità dell'art. 46 Cost. sia utile “a consentire la trasposizione del diritto europeo in materia di *involvement* “senza strappi o condizionamenti” di sistema” e come, pertanto, nel nuovo quadro ordinamentale multilivello il “diritto a collaborare” possa “non essere letto nel senso ossimorico che lo ha reso avverso a gran parte del movimento sindacale ma proiettato nell'ampio e variegato spettro dal contenuto plurimo e variabile del coinvolgimento dei lavoratori di matrice europea”. Tale possibilità non sembra, tuttavia, condivisa da PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., p. 443, per il quale l'art. 46 Cost. sarebbe riferibile alla sola partecipazione-codeterminazione, né varrebbe la pena di “giocarlo al ribasso, quale fondamento sproporzionato dei diritti di informazione e di consultazione” (p. 447).

³⁹ BRONZINI, *Diritto dei lavoratori all'informazione ed alla consultazione*, cit., p. 33.

⁴⁰ ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *DRI*, 2010, p. 21.

⁴¹ C. Giust. 15 gennaio 2014, causa C-176/12. Sulla pronuncia v. DELFINO, *La Corte e la Carta: un'interpretazione “utile” dei diritti e dei principi fondamentali*, in questa *Rivista*, 2014, p. 176

Ma è d'altra parte innegabile che, come in altri ambiti, anche in materia di partecipazione, temi, concetti e categorie del lessico europeo abbiano creato un complessivo adattamento del discorso politico-istituzionale e della legislazione nazionale al “discorso” europeo⁴².

B) Il secondo fattore che sta alla base del nuovo interesse verso la partecipazione non attiene più al piano degli ordinamenti giuridici, ma ad un livello metagiuridico – le ragioni delle imprese, della competitività, del mercato e i modelli di relazioni industriali – ed è stato, negli anni recenti, profondamente influenzato dalla crisi. Fra le sfide generate dalla crisi sembra esservi un generale ripensamento del modello di relazioni industriali conflittuale e del ruolo tradizionalmente rivendicativo-contrattuale del sindacato.

Se anche si volge lo sguardo al passato, si nota, del resto, che il contesto imprenditoriale italiano è maggiormente disponibile a modelli di relazione con il sindacato collaborativi e partecipativi durante le fasi di crisi o di transizione (per tornare, magari, allo “schema manageriale unilaterale” in momenti diversi)⁴³, sicché la partecipazione viene ciclicamente riproposta come strumento per uscire da fasi recessive, per rilanciare la crescita e risanare le imprese e il sistema produttivo e per generare, a valle, effetti positivi sull'occupazione. Come ha scritto Mario Napoli, lo “sbocco partecipativo” diventa, così, lo strumento in grado di “dare fiato a relazioni industriali che consentano convergenza di obiettivi tra imprese e lavoratori nel superamento della crisi”⁴⁴, permettendo di affrontare al meglio le implicazioni e le difficili scelte compromissorie che ad essa si legano, comprese le eventuali contrattazioni collettive in deroga⁴⁵.

Sta di fatto che, in concomitanza con la grande crisi finanziaria scatenatasi in Occidente nel 2008, anche in Italia “ha fatto irruzione nel dibattito politico (...) la partecipazione, improvvisamente restituita, dopo anni di tra-

ss.; CARUSO, PAPA, *I percorsi “accidentati” della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue... eppur la talpa scava*, in *RGL*, 2014, n. 2. Sulle articolate conclusioni dell'Avv. Generale Pedro Cruz Villalón, presentate il 18 luglio 2013 nella controversia in oggetto, favorevoli, viceversa, al riconoscimento della natura di “principio” all'art. 27 della Carta, ALAIMO, *Rappresentanze aziendali, diritti di coinvolgimento e negoziazione collettiva nelle imprese “globali”*, in *RGL*, 2013, I, pp. 61-62.

⁴² Come osserva PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., p. 429, lo stesso impiego del termine *involvement*, “rende evidente il salto”.

⁴³ DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori*, cit., p. 228.

⁴⁴ NAPOLI, *La discussione parlamentare*, cit., p. 78.

⁴⁵ TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, *Bollettino Adapt* del 18 settembre 2012.

scuratezza (...), al ruolo di strumento decisivo per l'uscita dalla fase recessiva e per la ricostruzione virtuosa del sistema competitivo italiano"⁴⁶.

Nella medesima prospettiva, le parti sociali (con la nota eccezione della Cgil) hanno, infatti, considerato il possibile rilancio della partecipazione nel documento sulla produttività del novembre 2012⁴⁷, *a latere* dello sviluppo della contrattazione decentrata finalizzata a favorire la crescita della produttività aziendale. Nel documento, la diffusione di una "cultura della partecipazione" viene significativamente auspicata anche dalle confederazioni delle imprese⁴⁸ (da sempre poco inclini a promuovere forme partecipative dei lavoratori), nel contesto di un modello di relazioni industriali che le parti considerano "moderno, attento agli obiettivi generali dell'economia, orientato alla competitività delle imprese, allo sviluppo coeso dei territori e al miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro".

3. *L'ascesa del paradigma partecipativo nella cultura giuridica e sindacale e nell'iniziativa governativa e parlamentare dell'ultimo decennio*

Se quelli indicati sono i fattori determinanti la ripresa di interesse sul tema, è utile scandire i passaggi dell'iniziativa sindacale, governativa e parlamentare che hanno segnato, nel primo decennio del nuovo millennio, il ritorno in auge del paradigma partecipativo⁴⁹.

Vanno ricordati, innanzitutto, i tre "Avvisi comuni" delle parti sociali che hanno preceduto la trasposizione delle direttive europee sul coinvolgimento dei lavoratori⁵⁰, sui quali, per via degli obblighi di trasposizione, vi è stata

⁴⁶ CASTRO, *Le traiettorie della partecipazione*, p. 83.

⁴⁷ *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*, 21 novembre 2012 (punto 4. *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa*) sul quale v. LASSANDARI, *Divisione sindacale e "crescita di produttività e competitività"*, in *LD*, 2013, p. 244.

⁴⁸ Il documento reca la firma di ABI, ANIA, Confindustria, Alleanza Cooperative, Rete imprese Italia.

⁴⁹ Il clima di generale interesse verso la partecipazione ha influenzato, nello scorso decennio, anche il dibattito teorico, culminato nelle Giornate di studio dell'AIDLASS svoltesi a Lecce, 27-28 maggio 2005, i cui Atti sono pubblicati nel volume *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Giuffrè, 2006.

⁵⁰ L'Avviso comune per il recepimento della Dir. 2001/86/CE; l'Avviso comune per il recepimento della Dir. 2003/72/CE del 28 settembre 2006; l'Avviso comune per la trasposizione della Dir. 2002/14/CE del 27 novembre 2006.

convergenza di posizioni da parte dei sindacati confederali; ed infine, l'“*Avviso comune in materia di partecipazione* del 9 dicembre 2009” che, viceversa, ha registrato il dissenso della Cgil. In tale occasione quest'ultima confederazione ha, in qualche modo, anticipato la posizione di divergenza manifestata, qualche anno dopo, rispetto al documento sulla produttività (2012).

Al pari di tale più recente documento, l'*Avviso comune* del 2009 è, infatti, sorretto da obiettivi comuni di crescita dell'economia, “solidità competitiva del sistema produttivo”, crescita della produttività del lavoro e qualità dell'occupazione e si basa sul presupposto che la partecipazione rappresenti la soluzione più adeguata per “conciliare la solidarietà del modello sociale europeo con l'efficienza richiesta dal mercato globale”.

Diversamente dai primi tre *Avvisi*, quello del 2009 è inoltre legato al filone di proposte legislative sulla partecipazione presentate nel corso della XVI legislatura (sei d.d.l.⁵¹, confluiti poi in un testo unificato, presentato, in una prima versione, dal senatore Pietro Ichino⁵²) e indipendenti dagli adempimenti legislativi richiesti dalla trasposizione delle tre direttive europee⁵³.

Tanto è vero che, con quel documento, le parti sociali convenivano di “avviare un monitoraggio (...) delle pratiche partecipative in atto, alla stregua della normativa legale e contrattuale vigente”, chiedendo, al contempo, a Governo e Parlamento “di astenersi, per i prossimi dodici mesi, da ogni iniziativa legislativa in materia”. L'intenzione sembrava quella di riportare la partecipazione sotto l'egida dell'autonomia, sottraendola ad interventi eteronomi di matrice legale.

Dopo l'*Avviso comune*, ed in coerenza con le indicazioni fornite dalle parti sociali, il Governo di centrodestra, si è così limitato a fornire un contributo tecnico al rilancio della partecipazione, stilando un “*Codice della par-*

⁵¹ D.d.l. n. 803 (A.S., Castro et al.); d.d.l. n. 964 (A.S., Treu et al.); d.d.l. n. 1308 (A.S., Bonfrisco); d.d.l. n. 1531 (A.S., Adragna), d.d.l. n. 2572 (A.S., Lanutti); d.d.l. n. 210 (A.C., Cirielli).

⁵² La prima bozza di testo unificato è stata presentata il 18 maggio 2009; l'ultima versione risale, invece, al 22 febbraio 2012 (ed è stata approvata dal Comitato ristretto incaricato della redazione dalla Commissione lavoro del Senato). Entrambi i testi sono consultabili al sito www.pietroichino.it.

⁵³ Ho già evidenziato come il binario della comunitarizzazione dell'ordinamento italiano in materia di “coinvolgimento dei lavoratori” (che il legislatore nazionale ha cominciato a percorrere proprio in occasione della trasposizione della prima direttiva sui CAE) non incroci bene – malgrado le dichiarate “ascendenze europee” dei diversi disegni di legge – il binario occupato dal dibattito e dalla progettualità legislativa in tema di partecipazione dei lavoratori nell'impresa: ALAIMO, *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un'occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, in *DRI*, 2009, p. 1002.

tecipazione”, una raccolta ragionata della normativa vigente italiana ed europea e delle *best practices* partecipative.

Un intervento legislativo di quella fase – da ricordare almeno per le buone intenzioni di stimolo alle pratiche partecipative – è consistito, infine, nella istituzione del *Fondo speciale per l’incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese*⁵⁴ – che avrebbe dovuto intervenire in sostegno di programmi (predisposti per la attuazione di accordi sindacali o statuti societari) finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese. L’istituzione del fondo era già stata accompagnata dalla creazione del Comitato paritetico che avrebbe dovuto occuparsi della sua gestione⁵⁵.

La progettata esperienza è stata, tuttavia, travolta dal contenzioso Stato-Regioni sulle competenze legislative attribuite dalla Costituzione dopo la riforma del titolo V; un contenzioso che ha notoriamente investito, in quel periodo, più di una normativa collocata all’incrocio di materie diversamente attribuite a Stato e Regioni dall’art. 117 Cost.

La Corte costituzionale ha, così, dichiarato illegittima la normativa sul *Fondo speciale per l’incentivazione della partecipazione* (a) per la ragione che il “complesso normativo” che la prevedeva era, per l’appunto, terreno di incrocio di competenze legislative diversamente allocate (la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; la potestà legislativa concorrente, di Stato e Regioni, in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”), nonché (b) in ragione della mancata predisposizione (da parte del legislatore nazionale) di strumenti volti a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia di partecipazione⁵⁶.

⁵⁴ Art. 4, co. 113 e 114, l. 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004).

⁵⁵ Il Comitato – composto (*ex art. 4, co. 113, l. n. 350/03*) da dieci esperti, dei quali due in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e otto in rappresentanza delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale – era stato istituito con D.M. 4 novembre 2004.

⁵⁶ C. Cost. 16 giugno 2005 n. 231.

4. *Frammenti normativi e tentativi di disciplina legale organica della partecipazione: l'art. 8 della l. 148/2011, la delega al Governo sulle "forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa" (l. 92/2012 e d.d.l. 1051/2013) e la proposta di legge sindacale del gruppo di "Diritti lavori mercati"*

Delineati, per sommi capi, i principali passaggi che nel decennio passato hanno segnato il ritorno in auge della partecipazione, si può finalmente guardare alla fase presente.

L'episodio legislativo di maggiore spicco rimane, indiscutibilmente, la delega al Governo attribuita dall'art. 4 (co. 62 e 63) della l. 28 giugno 2012 n. 92 al fine di "conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione"⁵⁷.

Alcuni ulteriori "frammenti" di disciplina della partecipazione gestionale e finanziaria meritano, tuttavia, di essere almeno ricordati.

Il primo è contenuto nel controverso art. 8 della l. 14 settembre 2011 n. 148⁵⁸, che include fra i possibili fini della "contrattazione collettiva di prosimità" l'adozione di "forme di partecipazione dei lavoratori". Al pari di altre finalità (maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e avvio di nuove attività), la partecipazione dei lavoratori viene così annoverata tra i fini che possono giustificare regolazioni delle materie tassativamente indicate dalla disposizione in oggetto⁵⁹, in deroga alle discipline contenute nei contratti collettivi nazionali e nella legge.

L'indicazione lascia perplessi, non soltanto perché la formula all'uopo impiegata identifica la finalità "più oscura" fra quelle indicate dall'art. 8⁶⁰, confer-

⁵⁷ GUARRIELLO, *I diritti di informazione e partecipazione*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, p. 751; LOFFREDO, *Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure per la democrazia economica*, in ALLAMPRESE, CORRAINI, FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la l. 92/2012*, Ediesse, 2012, p. 293; MENEGATTI, *La delega sulla partecipazione dei lavoratori: verso un nuovo modello di relazioni industriali?*, in CARINCI F., MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Supplemento al n. 33 di DPL, 2012, p. 208.

⁵⁸ Di "confuso frammento" di partecipazione presente nel controverso art. 8", parla DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori*, cit., p. 250.

⁵⁹ C. Cost. 4 ottobre 2012 n. 221.

⁶⁰ BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012, p. 146.

mando la genericità e l'indeterminatezza dei concetti utilizzati dalla disposizione per controllare la congruenza tra obiettivi da raggiungere e strumenti utilizzati (la deroga anche alla legge)⁶¹ ed esercitare, dunque, lo scrutinio di "legittimità finalistica" degli accordi di prossimità⁶², quanto per una ulteriore ed altrettanto significativa ragione. Incardinare la partecipazione – comunque la si intenda (e dunque, sia in termini di partecipazione alla gestione che di partecipazione finanziaria) – fra i fini che consentono la riduzione dei livelli di protezione dei lavoratori equivale a strumentalizzarla ad obiettivi più di competitività dell'impresa che di democratizzazione dei suoi processi decisionali, mettendo in campo opzioni politico-legislative che, anziché favorire meccanismi effettivi di coinvolgimento dei lavoratori, richiamano scelte che, come si vedrà, sono state recentemente compiute da altri legislatori in materia di partecipazione azionaria dei lavoratori, proprio al fine di ridurre gli standard di tutela dei lavoratori subordinati⁶³. Il frammento rischia, così, di divenire un *boomerang*.

Un altro tassello legislativo – riguardante, questa volta, la partecipazione finanziaria – si ritrova nella normativa sulle imprese *start-up* innovative, contenuta nel "decreto crescita" del 2012 (d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, conv. nella l. 17 dicembre 2012 n. 221).

Si prevede, innanzitutto, uno sgravio fiscale e contributivo nell'ipotesi in cui la remunerazione dei lavoratori occupati da tali imprese sia corrisposta tramite *strumenti finanziari* (azioni, quote, strumenti finanziari partecipativi o diritti emessi dall'impresa *start-up* innovativa): in tal caso, la quota di remunerazione erogata non concorre alla formazione del reddito imponibile, sia ai fini fiscali che contributivi (art. 27). Fra le disposizioni che riguardano i rapporti di lavoro subordinati instaurati con tali imprese (art. 28), compare poi la previsione che la *retribuzione* dei lavoratori *sia* costituita da una parte fissa e da una *variabile*, "consistente in trattamenti collegati all'efficienza o alla redditività dell'impresa, alla produttività del lavoratore o del gruppo di lavoro, o ad altri obiettivi o parametri di rendimento concordati tra le parti, incluse l'assegnazione di opzioni per l'acquisto di quote o azioni della società e la cessione gratuita delle medesime quote o azioni".

Se la prima previsione si colloca nel solco di una ormai consolidata legislazione di sostegno contributivo e fiscale alla partecipazione finanziaria

⁶¹ PERULLI, SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 132/2011, p. 42.

⁶² CARUSO, ALAIMO, *Diritto sindacale*, il Mulino, 2013, p. 211.

⁶³ V., *infra*, § 4.2.

dei lavoratori⁶⁴, la seconda rappresenta una novità più significativa, nella misura in cui sembra imporre l'adozione di forme di retribuzione variabile collegate all'efficienza, la produttività e/o la redditività nelle imprese oggetto del provvedimento⁶⁵.

Ma torniamo alla delega contenuta nella l. n. 92 del 2012.

Benché si tratti di delega scaduta nei primi mesi dell'anno 2013, i suoi contenuti rimangono significativi per focalizzare le tendenze in atto nell'attuale fase di progettualità legislativa, se non altro perché il tentativo di delegare al Governo la disciplina della partecipazione viene reiterato in tre dei disegni di legge presentati nel corso dell'attuale legislatura, uno dei quali riproduce la delega nei medesimi termini della l. n. 92 del 2012 (d.d.l. n. 1051 del 19 settembre 2013 (*Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure per la democrazia economica*)⁶⁶).

A questi ultimi contenuti (co. 62 e 63, art. 4, l. n. 92/12 e art. 1 d.d.l. n. 1051/13) si farà, dunque, riferimento nel prosieguo.

Obiettivo della delega sarebbe di “conferire organicità e sistematicità” ad una disciplina legale sino ad oggi piuttosto disarticolata, scarna (e prevalentemente occasionata dalla trasposizione delle direttive europee) e, soprattutto, poco effettiva. Basti pensare alle sorti del d.lgs. n. 25 del 2007⁶⁷, il cui impatto sulle relazioni industriali a livello di imprese non è stato certamente pari alle aspettative⁶⁸.

⁶⁴ Cfr., da ultimo, sulle forme azionarie, SANTAGATA, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, 2008, e su quelle retributive, ZILIO GRANDI, *La retribuzione collegata alla produttività aziendale: quadro normativo di riferimento e impatto dell'accordo sui livelli retributivi*, in questa *Rivista*, 2013, p. 33.

⁶⁵ GUARRIELLO, *I diritti di informazione*, cit., pp. 768-769.

⁶⁶ Il d.d.l. n. 1051 porta la firma dei senatori Sacconi, Ichino, Gatti, Mussolini, Berger, M. Ferrara, Pagano, Piccinelli e Serafini. Degli ulteriori tre d.d.l. presentati nell'attuale legislatura - d.d.l. n. 338 (A.S., De Poli); d.d.l. n. 395 (A.C., Polverini); d.d.l. n. 53 (A.C., Cirielli et al.) - altri due (n. 395 e n. 53) contengono delega al Governo, ma con contenuti diversi dalla precedente delega, ex l. n. 92/12.

⁶⁷ Sul quale v. NAPOLI (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commentario sistematico al d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in NLCC, 2008; LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori. D. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, Ipsoa, 2008; LEONARDI (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa. I diritti di informazione e consultazione dopo il d. lgs. 25/2007*, Ediesse, 2010; ZOLI, *I diritti di informazione e di cd. consultazione: il d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in RIDL, 2008, I, p. 161; VERRECCHIA, *Informazione e consultazione dei lavoratori: i minimi inderogabili nel d. lgs. n. 25 del 2007*, in questa *Rivista*, 2007, p. 339; ZOPPOLI L., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 924.

⁶⁸ NAPOLI, *La discussione parlamentare*, cit., p. 74.

Un obiettivo del tutto apprezzabile, dunque, che consentirebbe di elevare a sistema le regole sul coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, superando, attraverso l'impiego della nuova locuzione di matrice europea, le non poche incertezze etimologiche e concettuali⁶⁹ che in Italia si addensano, da decenni, attorno al tema della partecipazione.

Se si considerano, d'altra parte, le sorti della delega contenuta nella l. n. 92 del 2012, ci si accorge di quanto realistici siano stati i pronostici (espressi dai primi commentatori della l. n. 92 del 2012) della sua improbabile attuazione⁷⁰, se non altro per la decisa opposizione mostrata dalle associazioni imprenditoriali più rappresentative, espressamente manifestata nel corso delle audizioni sul testo della legge da Confindustria e ABI.

Il tentativo di mettere mano ad una disciplina organica dei diritti di coinvolgimento è, dunque, naufragato una prima volta ed è lecito nutrire dubbi sull'avanzamento e l'approdo del d.d.l. che ha riproposto la delega nel corso della XVII legislatura, se non altro per le diverse priorità di una legislatura che sino all'insediamento dell'attuale Governo (febbraio 2014) non appariva neppure sostenuta da una clima di stabilità governativa.

Se l'ottimismo della volontà manifestato con l'approvazione della delega⁷¹, sembra oggi imporre un certo pessimismo della ragione, si può tuttavia provare a riflettere su alcuni tratti caratteristici del più recente discorso – progettuale-legislativo – sul coinvolgimento dei lavoratori. A tal fine, si farà prevalente riferimento ai contenuti del tentativo di delega (l. n. 92/12 e d.d.l. n. 1051) e alla recente proposta di legge sindacale elaborata dal gruppo di giuslavoristi coordinato da Mario Rusciano e Lorenzo Zoppoli, facente capo a questa Rivista (da qui in poi: la “proposta *DLM*”)^{71-bis}.

⁶⁹ ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in questa Rivista, 2013, p. 558.

⁷⁰ GUARRIELLO, *I diritti di informazione e partecipazione*, cit.; LOFFREDO, *Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure per la democrazia economica*, in ALLAMPRESE, CORRAINI.- FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la l. 92/2012*, Ediesse, 2012, p. 293.

⁷¹ TREU T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 155/2012, p. 20.

^{71-bis} Il testo della proposta si legge in questa Rivista, 2014, p. 155 ss.

4.1. *Le principali linee di tendenza progettuale sulla partecipazione nei d.d.l. delle due ultime legislature: il superamento delle tradizionali distinzioni. a) contrattazione e partecipazione*

Il primo tratto caratteristico è rappresentato dall'avvicinamento di due prassi che la tradizione teorica ha tradizionalmente tenuto distinte: la contrattazione e la partecipazione.

La discussione sulle forme di partecipazione nell'impresa si è storicamente basata sulla "contrapposizione concettuale tra partecipazione (sinonimo di integrazione) e contrattazione (sinonimo di autonomia)"⁷²; contrapposizione concettualmente sorretta dal binomio conflitto/contratto e, dunque, dalla netta separazione fra congegno partecipativo e congegno negoziale.

Nonostante l'inveterata abitudine di considerare disgiuntamente l'art. 39 e l'art. 46 Cost., oggi più che ieri sembra possibile valorizzare alcune inclinazioni teoriche che, già da anni, prendono atto della sovrapposizione dei due temi⁷³.

Avvicinare la contrattazione alla partecipazione non equivale, infatti, ad incrociare i suoni di due lingue diverse ma, al contrario, a sfatare un convincimento: l'idea che, sul piano della tutela degli interessi dei lavoratori, la partecipazione sia un'alternativa alla contrattazione collettiva, dato che lo è solo in ossequio ad una cultura antagonista/conflittuale incline a ritenere che le due prassi siano antitetiche⁷⁴.

Le norme legislative in cantiere in materia di partecipazione e le poche già venute in essere (la delega contenuta nella l. 92/12 e riproposta nel d.d.l. n. 1051; i d.d.l. presentati nelle due ultime legislature e l'art. 8 della l. n. 148/11) rendono, infatti, piuttosto impalpabile la distinzione, poiché introducono un collegamento fra partecipazione e contrattazione collettiva che si osserva almeno su due piani.

⁷² D'ANTONA M., *Partecipazione, codeterminazione*, cit., p. 314.

⁷³ ID., *passim*, e sp. TREU, *Cogestione e partecipazione*, cit., p. 598, il quale già avvertiva dell'opportunità di relativizzare "i binomi contrattazione-interessi divergenti, partecipazione-interessi comuni" per vederli "come posizioni tendenziali piuttosto che come rigide contrapposizioni".

⁷⁴ Cfr. GAROFALO M.G., *Qualche osservazione su partecipazione e conflitto*, in *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti della Giornate di studio di Diritto del lavoro, Lecce, 27-28 maggio 2005, Giuffrè, 2006, p. 359, per il quale "la partecipazione – come del resto la contrattazione (...) non è alternativa al conflitto, è uno strumento per gestirlo pervenendo a soluzioni in qualche misura condivise". La distinzione è tuttavia ribadita, da ultimo, da diversi AA.; per tutti, v. ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori in Italia*, cit.

Il collegamento è, innanzitutto, legato ad uno specifico e ricorrente dato normativo: le forme di coinvolgimento vengono veicolate dalla contrattazione collettiva. La maggior parte dei testi di legge precisa che si debba trattare della contrattazione decentrata⁷⁵; secondo la l. n. 92/12, “(...) il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: (...)”.

Tradizionalmente distinte, le due prassi vengono, dunque, collegate; il riferimento alla contrattazione è al livello aziendale, in coerenza con la più generale e recente tendenza alla valorizzazione dei livelli decentrati di contrattazione.

Si tratta di una scelta condivisibile?

Se la risposta può essere positiva con riguardo alla tecnica del rinvio legale alla contrattazione, lo è meno se si considera il livello contrattuale prescelto.

Una soluzione più equilibrata era contenuta, al riguardo, nel d.d.l. n. 964 (Treu et al.) della scorsa legislatura, che, pur facendo riferimento alla contrattazione collettiva, considerava – ai fini della disciplina dell’informazione-consultazione – la “contrattazione collettiva *anche* aziendale” (art. 1) e – ai fini della partecipazione “organica” (i.e.: agli organi societari) – i contratti collettivi di categoria (art. 6, comma 1).

Ancor più articolate e contraddistinte da una maggiore calibratura delle scelte relative ai livelli contrattuali sulle varie forme di coinvolgimento sono le soluzioni contenute nella “proposta *DLM*”. In quest’ultima, il rinvio alla contrattazione di livello aziendale è opportunamente affiancato dal rinvio al livello nazionale (e territoriale), per quanto riguarda la disciplina dei diritti di informazione/consultazione e dei diritti di codeterminazione (artt. 6-7) ed è, invece, interamente operato a favore dei contratti nazionali con riferimento alla disciplina della partecipazione “organica” (composizione specifica della rappresentanza, funzioni e modalità di elezione: art. 8).

Un eventuale nuovo intervento legislativo sul coinvolgimento dovrebbe

⁷⁵ Così la delega contenuta nella l. n. 92/12 (e riproposta nel d.d.l. n. 1051), l’art. 8 della l. n. 148/11; il testo unificato sulla partecipazione della scorsa legislatura; i nuovi d.d.l. presentati nella legislatura corrente (v., *retro*, nota 66).

dunque operare un accurato vaglio dei rinvii alla contrattazione collettiva, che dovrebbero essere coordinati sì con le regole (endo-sindacali ed eventualmente legali) sui soggetti contrattuali e sulla efficacia dei contratti collettivi, ma che, certamente, non dovrebbero limitarsi a considerare i soggetti (operanti ai) e i contratti (stipulati ai livelli) aziendali.

Ciò avrebbe, da una parte, il vantaggio di non “consegnare” alla disponibilità delle singole imprese l'introduzione (o meno) dei modelli partecipativi; dall'altra, di arginare il rischio di mancato innesto della partecipazione nell'ampio settore delle piccole e medie imprese⁷⁶; realtà nelle quali difficilmente è immaginabile la contrattazione di modelli partecipativi “virtuosi” analoghi a quelli negoziati, per esempio, in grandi imprese di dimensione multinazionale: si pensi alla contrattazione dei modelli partecipativi sperimentata, negli anni '90, in alcune grandi realtà imprenditoriali di avanguardia (le esperienze dei gruppi Zanussi⁷⁷ e Alitalia, rispettivamente riguardanti la partecipazione alla gestione e la partecipazione finanziaria).

Un primo collegamento fra congegno negoziale e congegno partecipativo è, dunque, visibile nei progetti di intervento legislativo, che vedono nella contrattazione il viatico per l'introduzione delle diverse forme di coinvolgimento.

Vi è, però, un ulteriore piano di collegamento fra le due prassi.

L'impiego dei meccanismi di coinvolgimento – non tanto di quelli di tipo finanziario quanto di quelli che hanno ricadute dirette sul potere di organizzazione e di gestione dell'impresa – conferisce specifica rilevanza al “punto di vista” dei lavoratori, fornendo rilievo e visibilità ai loro interessi collettivi in una fase che precede l'eventuale contrattazione.

L'uso dei congegni partecipativi fa sì che la manifestazione e l'acquisizione del “punto di vista” dei lavoratori entri a far parte del processo decisionale delle imprese, concorrendo alla formazione di decisioni destinate ad incidere sull'organizzazione dell'impresa e, dunque, anche sulle condizioni di lavoro.

Il coinvolgimento può diventare, per esempio, un fattore decisivo per

⁷⁶ In senso conf. BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 230, sostiene che “in presenza di imprese di dimensione medio/piccola come quelle italiane, sembra arduo ipotizzare una capillare diffusione di contratti aziendali aventi ad oggetto forme di coinvolgimento (...), il che riporterebbe in primo piano il problema dell'attuazione del “quadro minimo” attraverso il contratto nazionale”.

⁷⁷ PERULLI, *Ascesa e declino della partecipazione alla Zanussi*, in questa *Rivista*, 2005, p. 615.

“ammortizzare i colpi” che possono essere inferti agli interessi dei lavoratori dalle contrattazioni decentrate di concessione – dagli stessi “accordi di prosimità in deroga”, per esempio –, in una fase in cui il sistema di relazioni industriali e l’ordinamento giussindacale italiano (ma non solo questo) tendono a rilanciare la contrattazione decentrata per ridare linfa alla competitività delle imprese⁷⁸.

Come mostra l’esperienza di altri Paesi, i sindacati accettano spesso le clausole di deroga (anche se queste implicano sacrifici), se possono controllarle nei contenuti e negli ambiti di operatività e se possono farle precedere da un’attività partecipativa⁷⁹.

Come ci ricorda Tiziano Treu, la tenuta del sistema contrattuale e di relazioni industriali tedesco, anche nella gestione delle clausole di deroga, è stato favorito sia dalla presenza di un sindacato unitario radicato a livello aziendale, sia dal carattere partecipativo delle relazioni industriali, sancito sul piano legislativo dalla normativa sulla cogestione (per le grandi aziende). Proprio la partecipazione, unita ad interventi del potere pubblico di sostegno alle crisi aziendali, ha permesso al sistema tedesco di contenere l’impatto della crisi e delle deroghe⁸⁰.

La partecipazione può, insomma, fungere da metodo preventivo del “punto di vista” dei lavoratori, rendendo possibili soluzioni innovative che possono riguardare la produzione e l’organizzazione del lavoro e/o sostenere un uso positivo della flessibilità⁸¹. Al di là della prevalenza di strategie sindacali più tradizionalmente antagonistiche o, viceversa, riformistiche (entrambe presenti in numerosi contesti aziendali, come l’*affaire* Fiat e le diverse posizioni assunte dalla Fiom, da una parte, e dalla Uilm e Fim dall’altra, hanno ampiamente mostrato) ciò che appare auspicabile è che la partecipazione consenta a chi rappresenta i lavoratori di metabolizzare, con tempi e modalità

⁷⁸ L’esistenza di un nesso fra diritti di coinvolgimento e contrattazione collettiva nelle procedure di licenziamento collettivo – nelle quali il collegamento fra le due prassi è funzionale ad una gestione negoziata a livello aziendale degli esuberanti di personale – è sottolineata da DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori*, cit., sp. p. 231.

⁷⁹ Sul legame fra contrattazione in deroga e congegni partecipativi che favoriscono il controllo sindacale delle scelte imprenditoriali v. le diffuse considerazioni di TREU, *Le relazioni industriali nell’era della globalizzazione*, cit., compiute anche alla luce delle esperienze di *concession bargaining* maturate in altri contesti (USA e GB, in particolare).

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ TREU, *Flessibilità e tutele*, cit., pp. 19–21.

adeguati, le esigenze dell'impresa e d'altro canto all'impresa di considerare, negli stessi termini, gli interessi e le istanze di tutela dei lavoratori.

Se si ripensa agli accordi di prossimità, la partecipazione dovrebbe più opportunamente *precedere* gli accordi in deroga, piuttosto che costituirne una *finalità* di legittima stipulazione (come invece è previsto dall'art. 8 della della l. n. 148/11).

Concludendo, non sembra che i meccanismi di coinvolgimento – soprattutto le forme cosiddette “disgiuntive” o “esterne” (informazione, consultazione, comitati misti o paritetici) – collidano, con effetti espropriativi, con l'attività negoziale, poiché essi possono, piuttosto, agire come forma complementare di azione collettiva in una fase prodromica a quella della contrattazione decentrata (soprattutto “in deroga”)⁸².

4.2. (segue) *b) partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese e partecipazione finanziaria*

Il secondo tratto caratteristico del dibattito e della progettualità legislativa dell'attuale fase è l'avvicinamento della partecipazione alla gestione alle formule di partecipazione finanziaria (da qui in poi: p.f.).

L'accostamento è visibile tanto nel progetto di delega reiterato nell'attuale legislatura (l. 92/12 e d.d.l. n. 1051), quanto nella più ampia e articolata “proposta *DLM*”.

Sin dall'*incipit* della norma di delega, viene dichiarata, infatti, la finalità «di conferire organicità e sistematicità *alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale*». Ma l'accostamento è reso ancor più evidente dall'uso del “coinvolgimento” come categoria lessicale generale; sempre nell'*incipit*, la proposizione secondo cui “*il Governo è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa*” è seguita da un elenco di schemi molteplici e di diversa intensità partecipativa, che si spinge sino a coprire le forme di p.f.

⁸² Si giunge, così, ad una conclusione non dissimile da quella di PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., p. 450 ss., per il quale informazione e consultazione sono prodromi della negoziazione e prassi differenti dalla partecipazione, qualificabili, tutt'al più, come “*participatio interrupta*” e, cioè, come forma interrotta di partecipazione, che funge da supporto istituzionale alla contrattazione collettiva (per l'A., il “contratto collettivo partecipato”).

Le sette lettere (a-g) dell'art. 1 del d.d.l. n. 1051 (al pari del precedente c. 62 dell'art. 4, l. 92/12) contengono, infatti, un elenco di soluzioni partecipative eterogenee, importato, con alcune variazioni, dai principali d.d.l. presentati nel corso della XVI legislatura⁸³. L'elenco copre una vasta latitudine di possibilità che spazia dalle forme di coinvolgimento “disgiuntive” o “esterne” – informazione, consultazione ed organismi congiunti (misti o paritetici) – alle forme tradizionalmente denominate “integrative”, “interne” od “organiche” (la partecipazione agli organi societari), coprendo, finanche, la p.f.⁸⁴.

Ancor più strutturato – anche per via dell'ampia latitudine tematica che contraddistingue l'intero progetto – è l'accostamento visibile nella “proposta DLM”, che, nel dedicare due interi Capi alla partecipazione (V e VI), ne intitola uno alla “Partecipazione azionaria” “sia per completare il disegno nel suo insieme, sia per respingere l'idea secondo cui questa forma di partecipazione è da confinare nell'ambito della democrazia economico-proprietaria”⁸⁵. In questa prospettiva, gli estensori dell'articolato si preoccupano, per esempio, di garantire ai lavoratori-azionisti adeguati meccanismi partecipativi (e, segnatamente, congrui strumenti di esercizio collettivo del diritto di voto nelle assemblee societarie) e, persino, diritti sindacali alle loro associazioni (associazioni dei dipendenti-azionisti).

Anche nei casi delle due proposte richiamate, l'accostamento è in contro-tendenza rispetto ad una distinzione tradizionale – quella, appunto, fra partecipazione alla gestione e p.f. –, da più parti considerata “la prima *summa divisio*” in materia.

La distinzione sarebbe determinata dai due diversi “ambiti di cose su cui la partecipazione dei lavoratori può insistere”: “la *regola*, la *decisione*, il *contenuto di una norma*”, nel caso della partecipazione alla gestione; “il *reddito*, il *guadagno*, la *proprietà*, il *patrimonio*”, nel caso della p.f.⁸⁶.

⁸³ Cfr. i d.d.l. n. 803 (A.S., Castro et al.); n. 964 (A.S., Treu et al.) e il testo unificato cit. retro alla nota 52.

⁸⁴ Nelle lett. e) e g) si annoverano, infatti, “la partecipazione dei lavoratori dipendenti agli utili o al capitale dell'impresa” (lett. e) e l’“accesso privilegiato dei lavoratori dipendenti al possesso di azioni, quote del capitale dell'impresa, o diritti di opzione sulle stesse” (lett. g).

⁸⁵ Cfr. la *Guida alla lettura della proposta di legge*, pubblicata in calce al relativo testo.

⁸⁶ PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., pp. 431-432; ma già ID., *Democrazia industriale e subordinazione*, Giuffrè, 1985, pp. 254 e 162 ss. ove si osservava che i fenomeni di partecipazione finanziaria – riguardando l'assetto proprietario piuttosto che l'esercizio del potere

Seguendo tale idea, la partecipazione come *diritto sociale di "voice"* e la partecipazione alla redditività o al capitale – e, dunque, al *rischio* – d'impresa sarebbero in naturale antitesi, poiché la seconda inserirebbe, nel rapporto di lavoro, forme di cointeressenza, a differenza della prima, che tenderebbe ad agire come contro-limite alla libertà di azione dell'imprenditore e, dunque, in una logica di democratizzazione dell'impresa⁸⁷.

Diversamente da una simile impostazione, la norma di delega utilizza la categoria del coinvolgimento come una sorta di categoria "ombrello", sotto cui trovano posto schemi diversi, indicati con formule "volutamente generiche, per non 'forzare la mano'" e mettere in campo un messaggio più di *policy* che dai contenuti normativi rigidi e inderogabili⁸⁸.

A ben guardare, si va oltre il lessico europeo, poiché il diritto dell'Ue non ricomprende nel coinvolgimento la p.f., che, per la presenza dell'assorbente profilo retributivo in numerosi schemi, manca di basi giuridiche di intervento normativo dell'Unione⁸⁹ ed è stata oggetto, pertanto, solo di atti di indirizzo e sostegno⁹⁰ e, tutt'al più, di provvedimenti normativi di natura *soft*⁹¹.

interno alle imprese – applicherebbero al primo, e non al secondo, la formula partecipativa e sarebbero, pertanto, collegati "ad un diverso itinerario logico-politico per il quale un processo di democratizzazione si aprirebbe incidendo (...) sulla proprietà e sulla titolarità delle imprese", piuttosto che sui processi decisionali e sui poteri di direzione che ne governano il funzionamento. In senso adesivo, da ultimi, BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 243 ss.; BIASI-FALSONE, *Partecipazione e conflitto*, cit.

⁸⁷ BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 243.

⁸⁸ Ancora TREU, *Flessibilità e tutele*, cit.

⁸⁹ Ex art. 153, § 5 TFUE, la materia della retribuzione – con la quale la partecipazione finanziaria spesso interferisce – non rientra fra le materie di competenza dell'Unione.

⁹⁰ Cfr. i quattro Rapporti PEPPER (*Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member States of the European Community*) sollecitati dalla Commissione e stilati a partire dagli anni novanta [1991 (PEPPER I), 1996 (PEPPER II), 2006 (PEPPER III), 2008 (PEPPER IV)], nonché il *Working Paper* della Commissione del 27 luglio 2001 [SEC (2001) 1308 - *Financial Participation of Employees in the European Union*], che ha preceduto la Comunicazione del 2002. In argomento ci si limita a richiamare il più recente contributo di CARAGNANO, *Il codice della partecipazione. Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, 2011, p. 96 ss.; per il periodo precedente è possibile vedere ALAIMO, *Azionariato dei dipendenti e democrazia economica*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, Giuffrè, 2003; GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, in RIDL, 2003, I, p. 413.

⁹¹ Cfr., in particolare, La Raccomandazione del Consiglio n. 92/443/CEE del 27 luglio 1992 e la Comunicazione della Commissione [COM (2002) 364 def. del 5 luglio 2002], *Quadro per la promozione della partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti*. Sulla difficoltà e gli ostacoli

Il tentativo di intervento compiuto in entrambi i progetti richiamati è, invece, quello di creare una *continuum* partecipativo, che non sembra dar luogo ad “inconcludenti derive da indistinzione”⁹² –, se è vero, come sembra, che il medesimo ha come unica finalità il superamento della frammentazione normativa riguardante sia la partecipazione alla gestione che le forme di p.f.

Nelle proposte legislative messe in campo recentemente, il tentativo di tenere insieme le due forme non equivale, pertanto, ad intervenire su un “*pot pourri* di situazioni fra loro del tutto divergenti e irriducibili”⁹³ ma ha come unico, tutt’altro che deprecabile, scopo la progettazione di una disciplina legale organica delle varie forme possibili⁹⁴.

Non sembra incongruente ritenere, peraltro, che p.f. e coinvolgimento siano congegni che non si escludono ma che, al contrario, possono virtuosamente interagire senza impossibili ibridazioni tra l’uno e l’altro ambito⁹⁵.

Forme di retribuzione variabile collegate alla redditività dell’impresa (partecipazione finanziaria in *cash*) e forme azionarie (partecipazione finanziaria in *shares*) che attribuiscono ai lavoratori la titolarità di quote non irrilevanti di capitale sociale possono creare stretti collegamenti tra le due tipologie di partecipazione; è anzi verosimile che forme incisive di partecipazione all’economia delle imprese implicino un certo grado di partecipazione alle decisioni riguardanti la gestione⁹⁶. Come si è giustamente osservato con riguardo all’azionariato dei dipendenti, i lavoratori coinvolti in piani di partecipazione finanziaria, “pur restando sotto il profilo sociale e giuridico-relazionale dipendenti hanno un titolo aggiuntivo a partecipare alla gestione dell’impresa in qualità di titolari collettivi di una quota non irrilevante del capitale sociale”⁹⁷.

giuridici riguardanti un’eventuale disciplina di livello europeo della p.f. – ed in particolare uno “statuto unico” – si rinvia ad ALAIMO, *Partecipazione finanziaria*, in BAYLOS, CARUSO, D’ANTONA, SCIARRA, *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, 1996, p. 513.

⁹² PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ L’obiettivo di elevare a sistema le regole sulla partecipazione è salutato positivamente anche da LOFFREDO, *Delega al Governo*, cit.

⁹⁵ Rimando per più ampie considerazioni sul punto al mio *La partecipazione azionaria dei lavoratori*, Giuffrè, 1998, sp. cap. V.

⁹⁶ D’ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 227.

⁹⁷ ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., pp. 417-418. Pessimista, riguardo a tale possibilità, BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., per il quale il potenziale conflitto di interesse tra quello di azionisti (la massimizzazione del profitto) e quello di *stakeholders* sarebbe “addirittura drammatico con riguardo a quelle decisioni (...) che potrebbero generare vantaggi

È proprio questa la prospettiva in cui si sono mosse, peraltro, le istituzioni europee, che, malgrado il carattere *soft* degli interventi, hanno invitato gli Stati membri ad associare la partecipazione finanziaria al “coinvolgimento nella *governance* dell’impresa”⁹⁸ e ad agevolare – proprio nei casi di azionariato dei dipendenti – ogni forma di organizzazione che ne consenta la partecipazione alla gestione attraverso gli ordinari diritti sociali e, in particolare, tramite l’esercizio coordinato del voto nelle assemblee societarie (associazioni dei dipendenti azionisti, patti parasociali etc.)⁹⁹.

Se infatti è vero che esistono almeno due modalità di partecipazione alla gestione collegate all’azionariato dei dipendenti – la partecipazione attraverso l’intervento e il voto nelle assemblee societarie e la partecipazione attraverso l’ingresso di rappresentanti dei lavoratori-azionisti negli organi societari¹⁰⁰ – è certo che entrambe le modalità si prestano ad interventi legislativi di sostegno che possono, per l’appunto, mettere in collegamento le due prassi.

Ovviamente, la concreta possibilità che la p.f. interferisca virtuosamente con la partecipazione alla gestione dipende dalle opzioni politiche e sindacali e, dunque, dai modelli e dalle soluzioni legislative e/o contrattuali prescelti.

Solo ben definite opzioni politico-legislative possono far sì che la partecipazione dei lavoratori alle scelte strategiche della società sia un riflesso della p.f.: basti pensare che in Francia il sistema della rappresentanza “organica” dei lavoratori nelle imprese societarie è imperniato su una duplice rappresentanza dei dipendenti – una generale, dei lavoratori, ed una, specifica, dei dipendenti-azionisti¹⁰¹ – e che, pertanto, la p.f. tende a rafforzare il sistema generale di

all’“anima azionista” dei lavoratori e, al contempo, danneggiare irrimediabilmente (...) quella “originaria” di prestatori di lavoro” (p. 244).

⁹⁸ Cfr. la *Risoluzione del Parlamento europeo* del 14 gennaio 2014 sulla partecipazione finanziaria dei dipendenti agli utili dell’impresa.

⁹⁹ Cfr. la precedente *Risoluzione del Parlamento europeo* sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su un quadro per la promozione della partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti [COM(2002) 364 def.].

¹⁰⁰ ALAIMO, *La partecipazione azionaria*, cit.; BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in RIDL, 1999, I, p. 283; GUAGLIANONE, *Individuale e collettivo nell’azionariato dei dipendenti*, Giappichelli, 2003.

¹⁰¹ La prima basata sulla *Ordonnance n° 86-1135 du 21 octobre 1986 modifiant la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 (sur les sociétés commerciales afin d’offrir aux sociétés anonymes la faculté d’introduire dans leurs statuts des dispositions prévoyant que des représentants du personnel salarié siègeront avec voix délibérative au sein du conseil d’administration ou du conseil de surveillance)* e, dopo l’*Accord National*

rappresentanza e di partecipazione¹⁰². Altrettanto valide sono le soluzioni partecipative riguardanti i piani di p.f. (di tipo sia retributivo che azionario) veicolabili dalla contrattazione collettiva: la costituzione di commissioni tecniche miste – esperienza già sviluppata in Italia con riguardo al salario di produttività/reddittività – e, per richiamare un'altra esperienza significativa, la creazione di consigli di sorveglianza esterni agli organi societari¹⁰³.

Certo, non si può disconoscere che altre opzioni politico-legislative possono essere messe in campo e che la cointeressenza legata alla p.f. (unita ai vantaggi fiscali che quasi sempre la contraddistinguono) possa avere finalità meno “nobili” della condivisione di scopi e della partecipazione alla gestione. Tanto gli schemi di *profit-sharing* (p.f. in *cash*), quanto le formule di azionariato dei dipendenti (p.f. in *shares*) possono rispondere a prospettive più “manageriali” e “neo-liberali” che “solidali”, fungendo da strumento di fidelizzazione dei dipendenti e, in ipotesi estreme, da dispositivo *anti-union* di gestione del personale in forme individualizzate¹⁰⁴ e, persino, da fattore di bilanciamento della riduzione dei livelli di protezione dei lavoratori subordinati coinvolti nei piani di partecipazione finanziaria.

Una situazione di questo tipo si riscontra, oggi, nel Regno Unito – Paese che assieme alla Francia vanta la più lunga tradizione legislativa in materia di p.f. – in seguito alla recente introduzione del cosiddetto “*employee shareholder*

interprofessionnel du 11.1.2013 pour un nouveau modele économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, sulla Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 (relative à la sécurisation de l'emploi); la seconda sulla Loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 (relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise). Sulle due forme di rappresentanza – generale e specifica, dei lavoratori-azionisti – v. FULTON L., *The forgotten Resource: Corporate Governance and Employee Board-Level Representation. The Situation in France, the Netherlands, Sweden and the UK*, Edition der Hans Böckler Stiftung, 2008, pp. 26-34.

¹⁰² Ciò, tuttavia, è vero nelle sole ipotesi di piani di azionariato diffuso a tutti i dipendenti e non riservati soltanto ad alcune categorie. In quest'ultimo caso potrebbero, infatti, sorgere inediti conflitti fra interessi generali dei lavoratori e interessi specifici dei dipendenti-azionisti.

¹⁰³ Sull'esperienza Zanussi, negli anni '90, v. CASTRO, *Partecipazione, contrattazione, remunerazione: il caso Zanussi*, in *DLRI*, 1996, p. 609. Dubbioso circa la possibilità che i contratti collettivi possano introdurre discipline contenenti soluzioni che delineino forme *sui generis* di organismi di vigilanza difformi e in contrasto con il nuovo diritto societario (d. lgs. n. 6/2003), ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., p. 418.

¹⁰⁴ CARAGNANO, *Il codice della partecipazione*, cit., p. 116. Con riferimento alla scarna normativa italiana, già GHERA, *Azionariato dei lavoratori*, cit., p. 430, sottolineava la “opzione individualistica di politica del diritto” messa in campo dal legislatore italiano, incline, se non ad ignorare la figura del lavoratore-azionista, a tipizzarla per lo più come quella di un azionista risparmiatore.

status” (*Growth and Infrastructure Act 2013*)¹⁰⁵. Tale *status*, conseguibile attraverso l’acquisizione individuale di una partecipazione azionaria di importo minimo (2000 sterline), comporta, infatti, la perdita di numerosi diritti tipicamente legati al *Contract of Employment* e allo *status* di lavoratore subordinato, fra cui il diritto a non essere ingiustamente licenziati, il diritto alla indennità di licenziamento ed il diritto a permessi per motivi di studio e di formazione¹⁰⁶.

Del resto, pur senza giungere ad opzioni neo-liberali così estreme, anche il legislatore italiano non ha alimentato, sino ad oggi, la dimensione partecipativa dell’azionariato dei lavoratori, perdendo almeno due occasioni nelle quali il collegamento fra p.f. e partecipazione alla gestione si sarebbe reso possibile, coniugando la prospettiva del diritto societario e quella del diritto del lavoro.

Una prima occasione si era avuta, alla fine degli anni novanta, con il “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria” (d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58) che ha introdotto, fra le altre novità, la possibilità, per i lavoratori azionisti (ma non solo), di costituirsi, come gruppo di minoranza omogeneo, in specifiche associazioni di azionisti (art. 141 d.lgs. n. 58/98). Per come prevista dall’art. 141 del T.U., la possibilità di costituire associazioni di azionisti non rappresenta, tuttavia, una modalità *specific*a di protezione della minoranza azionaria dei lavoratori, poiché le associazioni di azionisti possono essere costituite da qualsivoglia gruppo di minoranza¹⁰⁷. Sebbene oggi le associazioni di dipendenti-azionisti costituiscano canali eletti di aggregazione degli interessi e dei diritti di voto dei lavoratori, soprattutto nel settore del credito nel quale sono ampiamente diffuse¹⁰⁸, l’intervento del legislatore del 1998 non ha di certo inteso accordare una *specific*a etero-

¹⁰⁵ Lo *status* di “*employee shareholder*” è stato introdotto dalla *Section 31 del Growth and Infrastructure Act 2013*.

¹⁰⁶ V. PRASSL, *Employee Shareholder ‘Status’: Dismantling the Contract of Employment*, in *ILJ*, 2013, p. 307.

¹⁰⁷ Rinvio alle considerazioni espresse, all’indomani della legge Draghi, nel mio *La partecipazione azionaria*, cit., sp. pp. 186-198.

¹⁰⁸ La maggior parte delle associazioni di dipendenti azionisti sono coordinate, oggi, dalla FIADA (Federazione Italiana delle associazioni dei dipendenti azionisti). Tra le principali associazioni, nate soprattutto nel settore del credito, si annoverano l’ADAC (Associazione dipendenti azionisti del Gruppo Credito Italiano); l’ADAS (Associazione dei dipendenti ed ex dipendenti dell’Istituto Bancario San Paolo di Torino Spa); l’AssoBNL (Associazione dipendenti azionisti della Banca Nazionale del lavoro); la D.A.B.A. (Associazione dipendenti azionisti delle Banche e delle Assicurazioni). Al di fuori del settore creditizio, si segnala la costituzione dell’associazione dei dipendenti-azionisti in Fiat, avvenuta, nell’aprile 2013, su iniziativa della Fim-Cisl.

tutela all'interesse collettivo della categoria dei lavoratori azionisti, che è stata, viceversa, omologata alle altre minoranze azionarie¹⁰⁹.

Neppure la successiva riforma del diritto societario (d.lgs. 17 gennaio 2003 n. 6) ha fatto passi in avanti sul versante dei possibili collegamenti tra le due tipologie di partecipazione e, soprattutto, sul possibile ingresso di rappresentanti dei dipendenti-azionisti agli organi societari.

È vero che la previsione del sistema dualistico¹¹⁰ potrebbe aprire nuove prospettive per i congegni partecipativi "interni" ed è indubbio che tale affermazione generale riguardi anche la possibilità di dare spazio a specifiche rappresentanze dei lavoratori-azionisti nei consigli di sorveglianza. Ma è anche vero che il legislatore della riforma ha riproposto, con riguardo ai membri dei consigli di sorveglianza delle società basate sul sistema dualistico, la regola della competenza esclusiva dell'assemblea sulla nomina alle cariche sociali (art. 2409-*duodecies*, co. 2). Mentre troppo timido è stato il tentativo di attribuire ai lavoratori titolari di "altri strumenti finanziari" (ma non di azioni) – ex art. 2349 cod. civ. – il diritto di nomina di un componente indipendente del consiglio di amministrazione o del consiglio di sorveglianza o di un sindaco (nuovo art. 2351, co. 3, cod. civ.), poiché la possibilità di prevedere l'*an* e il *quomodo* di tale diritto è riservata, dal nuovo testo dell'art. 2351 cod. civ., agli statuti societari ("*secondo modalità stabilite dallo statuto*").

Come meglio si vedrà (cfr., *infra*, il § 5.1.), anche per questo aspetto occorrerebbero, pertanto, interventi legislativi più decisi e netti sul versante della partecipazione gestionale; per esempio, e per tornare all'ipotesi della partecipazione "interna", specifiche deroghe al principio della competenza assembleare alla nomina alle cariche sociali; deroghe alle quali potrebbero accompagnarsi disposizioni *ad hoc* sull'ingresso di un certo numero di rappresentanti dei lavoratori-azionisti nei consigli di sorveglianza e sui relativi sistemi di nomina (elettiva o sindacale).

¹⁰⁹ SANTAGATA, *Il lavoratore azionista*, cit., p. 276. Anche in questo caso, un tentativo di tutela più specifica è contenuto nella "proposta DLM", che oltre a proporre una differenziazione della disciplina delle associazioni dei dipendenti-azionisti rispetto a quella generale delle associazioni di azionisti, ex art. 141 d.lgs. n. 58/08, vorrebbe attribuire alle prime associazioni anche "alcuni diritti sindacali, quali il diritto di affissione di cui all'articolo 25 e alla disponibilità dei locali di cui all'articolo 27 della legge 20 maggio 1970, n. 300" (art. 10, contenente principi e criteri direttivi per la "*Delega in materia di forme di esercizio collettivo dei diritti azionari dei lavoratori e modalità di investimento*").

¹¹⁰ Artt. 2409-*octies* e ss. cod. civ., introdotti dal d.lgs. n. 6/03 - *Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative*.

5. *La partecipazione decisionale fra forme “disgiuntive” o “esterne” e forme “integrative” od “organiche”*

Qualche osservazione è possibile dedicare, infine, alle prospettive di sviluppo della partecipazione decisionale, locuzione con la quale, come si è chiarito, ci si riferisce a qualsiasi congegno che implichi coinvolgimento “forte” o *co-decisione*.

Occorre anche in questo caso superare un convincimento diffuso: la partecipazione “organica”, “integrativa” o “interna” si contrappone alle forme di coinvolgimento “esterno” o “disgiuntivo” ed è l’unica versione “forte” del coinvolgimento.

Si tratta di un luogo comune che, anche in tal caso, è possibile sfatare, abbandonando l’idea che l’impegnativa partecipazione agli organi societari, di matrice tedesca – la *unternehmerische Mitbestimmung* –, sia *di per sé* una forma “forte” di coinvolgimento¹¹¹.

Diritti di informazione e, soprattutto, di consultazione attribuiti ad organismi di rappresentanza esterna dei lavoratori, se assistiti da un quadro di legale di regole forti, non sono meno incisivi – in termini di possibile “co-determinazione” delle regole e decisioni d’impresa – rispetto alla partecipazione organica, come ci insegna la dicotomica codeterminazione tedesca (la codeterminazione attraverso i consigli di unità produttiva – *betriebliche Mitbestimmung* – e la codeterminazione societaria – *unternehmerische Mitbestimmung*).

Anche a partire dall’esercizio dei diritti di informazione/consultazione si può giungere, infatti, a “formare insieme” le norme, sicché anche tali diritti possono diventare diritti di *co-decisione* se condizionano, sino al limite del potere di veto, le decisioni imprenditoriali. Ciò è possibile se e quando l’esercizio dei diritti di informazione/consultazione si collochi nella fase iniziale di procedure dirette a produrre, per l’appunto, decisioni comuni, tali da non ridurre i medesimi diritti a meri “diritti di controllo”¹¹².

¹¹¹ Cfr., da ultimo e per tutti, ZOLI, *I diritti di informazione e di consultazione*, cit.

¹¹² Presupposto logico di quanto affermato nel testo è la distinzione già compiuta da D’ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione*, cit., pp. 212-213 fra: (a) diritti di codecisione, che condizionano, fino al limite del potere di veto, le decisioni imprenditoriali e (b) diritti di controllo, a seguito dei quali, viceversa, “ciascuna parte resta libera in ordine all’atteggiamento da tenere o alle decisioni da prendere”. *Contra* PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., p. 438, per il quale l’informazione-consultazione è “meccanismo a sé stante”, che ha funzione preparatoria e preliminare rispetto alla partecipazione e “non può avere la stessa qualità della partecipazione che rinuncia a raggiungere”.

Se ciò è vero, si può immaginare una versione “forte” del coinvolgimento legata anche ai diritti di informazione/consultazione e, ancora in una prospettiva *de iure condendo*, ad un rafforzamento delle regole legali contenute nel d.lgs. n. 25/07.

Una possibile soluzione legislativa potrebbe consistere nella precisazione delle “*modalità dell’informazione e della consultazione*” (art. 4, d.lgs. n. 25/07), di cui potrebbero essere scanditi *tempi* e *materie* ma di cui, soprattutto, andrebbero precisate le ricadute *in termini di vincolo per la decisione imprenditoriale*¹¹³.

Da questo punto di vista, il d.lgs. n. 25/07 è certamente carente poiché prevede che i diritti di informazione/consultazione funzionino, sostanzialmente, come diritti di controllo.

È infatti noto che il decreto, dopo aver definito la consultazione in termini di mero “confronto, scambio di opinioni e dialogo tra rappresentanti dei lavoratori e datore di lavoro” (art. 2, lett. f), si limita a richiedere che l’informazione sia tale da permettere di “procedere ad un esame adeguato delle informazioni fornite e preparare, se del caso, la consultazione” (art. 4, co. 4). Quest’ultima può condurre, al massimo, alla “formulazione di un parere” (art. 4, co. 5, lett. c), riguardo al quale i rappresentanti dei lavoratori hanno diritto di “ottenere una risposta motivata” (art. 4, co. 5, lett. d). Tuttavia, “spetta sempre al sindacato far fruttare la fase della consultazione fino a formulare un parere” e ad ottenere una risposta motivata a quanto ivi espresso¹¹⁴.

È dunque evidente che l’attuale normativa “non intacca la unilateralità dei poteri decisionali, semplicemente ne complica il percorso di attuazione”¹¹⁵, garantendo solo una proceduralizzazione della fase decisionale, che rimane, pur sempre, di prerogativa datoriale.

L’alternativa al modello “debole” impiegato dal legislatore potrebbe consistere nella introduzione di vincoli ad alcune decisioni imprenditoriali, che potrebbero risultare inefficaci nella sfera giuridica dei lavoratori nel caso di violazione dei diritti di informazione/consultazione.

Un tentativo di regolazione simile si rintraccia, ancora una volta, nella

¹¹³ Per analoghe proposte di rafforzamento degli obblighi di informazione/consultazione previsti dal d.lgs. n. 25/07 v. ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 569.

¹¹⁴ LUNARDON, *Fonti e obiettivo delle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese*, in LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*. D. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25, Ipsoa, 2008, p. 37.

¹¹⁵ EAD., p. 38.

“proposta *DLM*”, che, nella parte dedicata ai “diritti di codeterminazione” (art. 7), prevede il diritto delle rappresentanze sindacali unitarie a partecipare alle determinazioni riguardanti una serie di “questioni sociali”¹¹⁶, aggiungendo che “sulle materie oggetto di codeterminazione, le decisioni dell’impresa sono inefficaci se adottate senza il parere motivato della rappresentanza sindacale unitaria”.

Vale la pena di ricordare, al riguardo, che la proposta di direttiva quadro sull’informazione/consultazione presentata dalla Commissione nel 1998 raccomandava agli Stati membri di prevedere proprio la sanzione dell’inefficacia nei casi di violazione grave degli obblighi di informazione/consultazione sulle decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro e di contratti, tale da avere conseguenze dirette e immediate in termini di modifica sostanziale o di soluzione dei contratti o dei rapporti di lavoro¹¹⁷. Dalla successiva Comunicazione della Commissione del 2008, relativa al riesame della direttiva 2002/14/CE¹¹⁸, si ricava, d’altra parte, che diversi Stati membri applicano sanzioni particolarmente efficaci nei confronti di un datore di lavoro che assuma decisioni in viola-

¹¹⁶ Le materie oggetto di codeterminazione, in base alla proposta, sarebbero: a) l’organizzazione dell’unità produttiva e della conseguente attività lavorativa all’interno della stessa; b) il luogo, la durata e la collocazione temporale della prestazione di lavoro, inclusi i riposi, il lavoro a turni e il lavoro straordinario; c) la temporanea estensione o riduzione dell’orario di lavoro giornaliero; d) le misure generali di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; e) la forma, l’organizzazione e l’amministrazione delle istituzioni sociali e culturali che operano a servizio dei lavoratori dell’impresa o dell’unità produttiva; f) il ricorso a contratti di lavoro a termine, di lavoro in somministrazione, di appalto e di altri contratti di lavoro subordinato o autonomo a durata limitata; g) la struttura e i sistemi di calcolo della retribuzione da definire a livello di impresa.

¹¹⁷ L’art. 7.3 della proposta della Commissione COM 612 def. 1998 (divenuto poi art. 8 della Dir. 2002/14/CE e dedicato alla “*Difesa dei diritti*”) prevedeva che gli Stati membri disponessero che, “in caso di violazione grave da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e di consultazione sulle decisioni di cui all’articolo 4, paragrafo 1, lettera c), tale da avere conseguenze dirette e immediate in termini di modifica sostanziale o di soluzione dei contratti o dei rapporti di lavoro, tali decisioni non produrrebbero effetti giuridici sui contratti o sui rapporti di lavoro dei lavoratori interessati. La mancata produzione di effetti giuridici sussiste fino a quando il datore il lavoro non abbia ottemperato ai propri obblighi o, qualora ciò sia divenuto impossibile, non sia stato stabilito un indennizzo adeguato secondo le modalità e procedure che gli Stati membri devono determinare”. L’inefficacia si sarebbe protratta fino al momento in cui la procedura fosse stata regolarmente espletata, salvi i casi di impossibilità, per i quali era previsto un indennizzo.

¹¹⁸ COM (2008) 146 def.

zione degli obblighi di informazione e consultazione, prevedendo, per esempio, che tali decisioni siano sospese o anche dichiarate nulle.

In una prospettiva di riforma, l'imposizione di vincoli di tal fatta potrebbe riguardare, per esempio, anche le decisioni concernenti i licenziamenti economici, già oggi riconducibili ad uno degli ambiti materiali nei quali deve dispiegarsi l'informazione/consultazione e, in particolare, al novero delle "decisioni (...) suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro" (art. 4, co. 1, lett. c, d.lgs. 25/07). L'imposizione di tali vincoli era stata, peraltro, ipotizzata da una parte della dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 25/07, sia pure con riguardo alla possibilità che fossero i contratti collettivi ad introdurli, in ragione della più generale delega al sistema contrattuale collettivo operata dagli articoli 1 e 4 del d.lgs. n. 25/07¹¹⁹.

Non si può ovviamente disconoscere che, in sede legislativa, un intervento correttivo di questo tipo riproporrebbe, oggi, i tradizionali ostacoli derivanti dai principi generali ed, in particolare, dal presidio difensivo della libertà d'iniziativa economica imprenditoriale presente nell'art. 41, co. 1, Cost. Le recenti modifiche della disciplina dei licenziamenti (l. 92/12) – unite alle novità introdotte in tema di flessibilità in entrata ed, in particolare, di a-causalità dei contratti a termine (d.l. 20 marzo 2014 n. 34 conv. in l. 16 maggio 2014 n. 78) – sembrano mostrare, d'altra parte, che le opzioni politico-legislative sono, al momento, di ben altro segno, con un equilibrio regolativo spostato più a vantaggio della libertà di iniziativa economica e, dunque, della libera decisione imprenditoriale, che del diritto alla stabilità del posto di lavoro e dei vincoli, sostanziali e procedurali, all'esercizio del potere di recesso.

5.1. Partecipazione "organica" e contrattazione collettiva: perché l'Italia è ancora così lontana

Ancora qualche considerazione finale va dedicata alle prospettive di innesto della partecipazione "organica" nelle imprese societarie italiane.

È noto che la partecipazione "organica" ha incontrato forti resistenze nel movimento sindacale italiano (soprattutto in alcune sue componenti) – che ha finito per respingerla in ossequio ad una concezione più conflittuale che collaborativa dei rapporti impresa-lavoratori –, diversamente dall'infor-

¹¹⁹ ZOLI, *I diritti di informazione e di consultazione*, cit., pp. 173-174.

mazione/consultazione destinata ad organismi di rappresentanza “esterni”, che vanta una consolidata tradizione contrattuale nel nostro sistema, coadiuvata dal legislatore con interventi normativi inizialmente settoriali¹²⁰ e, successivamente, come visto, di portata più generale (d.lgs. n. 27/05).

Le prospettive di sviluppo di tale forma di partecipazione possono essere valutate, oggi, *de iure condito* e, *de iure condendo*, alla luce delle numerose proposte legislative.

In entrambi i casi il profilo di maggiore interesse è legato alla possibilità che siano i contratti collettivi a stabilire modalità e condizioni di ingresso di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari.

Si è già detto che l'introduzione del sistema dualistico rappresenta un'opportunità per la diffusione dei congegni partecipativi interni ma che, al cospetto dell'attuale normativa legale, la possibilità che siano i contratti collettivi a prevedere l'ingresso di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza incontra l'ostacolo della regola legale della competenza esclusiva dell'assemblea alla nomina alle cariche sociali. Non è infatti pensabile che la contrattazione collettiva, in qualità di fonte sotto-ordinata alla legge, possa derogare – in assenza di specifiche disposizioni legali di rinvio – al principio della competenza assembleare alle nomine sociali. Quel che si è osservato con riguardo all'ingresso di rappresentanti *dei lavoratori-azionisti* negli organi sociali, dev'essere, infatti, ribadito con riferimento all'eventuale rappresentanza *generale* dei lavoratori negli organi societari.

De iure condendo il discorso, ovviamente, cambia tono.

Nella maggior parte delle proposte di legge recentemente discusse e/o presentate (testo unificato, delega), l'introduzione della partecipazione organica viene affidata alla contrattazione collettiva e, segnatamente, ai contratti collettivi di livello aziendale.

Secondo il d.d.l. delega, “attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale” è possibile prevedere “che nelle imprese esercitate in forma di società per azioni o di società europea (...), che occupino complessivamente più di 300 lavoratori e nelle quali lo statuto prevede che l'amministrazione e il controllo siano esercitati da un consiglio di gestione e da un consiglio di sorveglianza, in conformità agli articoli da 2409-*octies* a 2409-*quaterdecies* del codice civile, possa¹²¹ essere prevista la partecipazione di rap-

¹²⁰ Cfr. MINERVINI, *Dall'informazione alla partecipazione*, Giuffrè, 2002.

¹²¹ Corsivo nostro.

presentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza come membri a pieno titolo di tale organo, con gli stessi diritti e gli stessi obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti compreso il diritto di voto”.

L’innesto della partecipazione organica nelle imprese societarie riguarderebbe, dunque, le sole s.p.a. con sistema dualistico (e con organico superiore ai 300 dipendenti) e le Società europee registrate in Italia¹²² e, soprattutto, sarebbe demandato alla contrattazione d’impresa, chiamata a stabilire l’*an* e il *quantum* della partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza¹²³.

È probabile che una disposizione di tal fatta, che non contempla alcuna riserva minima di posti inderogabilmente fissata dalla legge, renda difficile la negoziazione sindacale di presenze rilevanti nei consigli di sorveglianza. E ovviamente, quote irrisorie di partecipazione non garantiscono alcun coinvolgimento “forte”, più di quanto possano farlo, come si è visto, forme partecipative “disgiuntive” o “esterne” forti ed effettive¹²⁴.

Vale la pena di ricordare, al riguardo, che il d.d.l. n. 964 presentato nel corso della XVI legislatura – non a caso considerato un testo conciliante “l’eleganza della forma e della tecnica con la lungimiranza del disegno politico”¹²⁵ – prevedeva che la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza (delle imprese esercitate in forma di s.p.a. o costituite in forma di SE) *dovesse* essere prevista *per una quota non inferiore a un quinto e*

¹²² Cfr. *Società europea senza appeal. Urgente la riforma, Il sole 24 ore*, 4 agosto 2013. Mentre la prima e (per quel che consta) l’unica SE italiana – la “Galleria di base del Brennero – BBT SE” – è nata, nel 2011, grazie al trasferimento in Italia della corrispondente società austriaca, dati aggiornati al marzo 2013 rilevano la presenza di 1.601 SE registrate in 25 Paesi dei 27 Stati Europei più 3 (Norvegia, Liechtenstein e Islanda). Delle 1.601 SE esistenti solo 234 sono effettivamente operanti; le altre o sono operative ma senza dipendenti oppure consistono in mere società “shell”, prive di dipendenti e non operative. Il modello sembra ancora, dunque, di scarso utilizzo, tanto è vero che, a partire dal nuovo Piano d’azione presentato dalla Commissione nel dicembre 2012 e nell’ambito di un più generale dibattito sulle iniziative da intraprendere per modernizzare il diritto societario europeo, viene valutata l’opportunità di un’eventuale modifica dell’istituto della SE e del relativo regolamento (reg. SE 2157/01).

¹²³ Di una “netta distinzione tra la partecipazione agli organi societari tedesca, obbligatoria e generalizzata, ed il “modello italiano”, facoltativo, limitato e, forse, addirittura inattuabile” (per via della presenza, nell’ordinamento, della regola della nomina dei componenti dei consigli di sorveglianza da parte dell’assemblea degli azionisti: art. 2409-*duodecim*, co. 2, cod. civ.) parla, infatti, BIASI, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 227.

¹²⁴ Conf. DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori*, cit., p. 39.

¹²⁵ NAPOLI, *La discussione parlamentare*, cit., p. 75.

non superiore alla metà dei componenti nei consigli di sorveglianza, sia pure, anche in questo caso, “ai sensi di quanto previsto dai contratti collettivi stipulati con le associazioni di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” e su richiesta di “almeno il 30 per cento dei dipendenti della società o delle rappresentanze sindacali unitarie ovvero delle rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, delle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Un'ulteriore spinta in avanti è visibile nella “proposta *DLM*”, nella quale il diritto di partecipazione “organica” – pur essendo, anche qui, limitato alle imprese di grandi dimensioni (ma con organico superiore a duecentocinquanta unità) – è riconosciuto indipendentemente dall'adozione del sistema dualistico (pressoché estraneo alla realtà italiana) e viene, invece, più diffusamente esteso a diverse tipologie societarie (s.p.a, società a responsabilità limitata o in accomandita per azioni, società cooperative, società europee).

In entrambi i casi, ci si trova, comunque, dinanzi a prescrizioni più decise, tali da conferire alla partecipazione “organica” reali potenzialità di funzionamento in termini di partecipazione decisionale e, dunque, di coinvolgimento “forte”, poiché è ovvio che per sortire gli effetti della partecipazione decisionale, la partecipazione organica non può scendere al di sotto di determinate soglie numeriche.

È, in conclusione, probabile che per ridare fiato alla partecipazione si debba uscire dalla sterile contrapposizione fra forme “forti” (il coinvolgimento “organico” o “interno”) e forme “deboli” (il coinvolgimento “esterno” o “disgiuntivo”) e che tale superamento debba coniugarsi ad un generale rafforzamento legislativo di tutte le più genuine forme di coinvolgimento.

L'obiettivo – che potrà pur essere trasversale ad un *continuum* di schemi partecipativi – dovrebbe essere quello di evitare indebite strumentalizzazioni degli istituti partecipativi – soprattutto di quelli finanziari, che non dovrebbero solo distribuire rischio –, a vantaggio di meccanismi effettivi di coinvolgimento dei lavoratori, tali da conferire un assetto stabilmente “virtuoso” ai modelli organizzativi delle imprese e alle loro relazioni di lavoro.

Solo un più equo bilanciamento degli interessi e valori in gioco potrà, infatti, attenuare il carattere più strettamente produttivistico/competitivo del paradigma partecipativo¹²⁶, facendo sì che la partecipazione favorisca, piut-

¹²⁶ Cfr. ZOPPOLI L., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione*, cit., p. 910.

tosto che estremistiche funzionalizzazioni del sistema di relazioni sindacali aziendali alla massimizzazione della produttività delle imprese¹²⁷, modelli di gestione dell'impresa più "etici"¹²⁸ e virtuosi nella ponderazione degli interessi coinvolti nelle decisioni riguardanti la gestione delle imprese.

Proprio passando per questa via, la partecipazione potrà consentire, per esempio, nelle ristrutturazioni e nelle crisi, strategie condivise "di anticipazione dei cambiamenti e dei rischi"¹²⁹ e, in contesti "sani", criteri utili di gestione della flessibilità – esterna ed interna – reclamata dalle imprese e, persino, di buon funzionamento del mercato del lavoro¹³⁰; fungere, di certo, da risorsa meritevole di valorizzazione da parte dei diversi soggetti coinvolti – istituzionali, sociali e individuali – anche con l'ambizioso obiettivo di agevolare la fuoriuscita del sistema produttivo e delle imprese dall'attuale crisi.

¹²⁷ Cfr. BAVARO, *Azienda, contratto*, cit., cap. I; ZOPPOLI L., *Una nuova Costituzione per il sistema sindacale italiano?* in ZOPPOLI A., ZOPPOLI L., DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione*, cit.

¹²⁸ PIZZOFERRATO, *Partecipazione dei lavoratori, nuovi modelli di governance e democrazia economica*, in RIDL, 2005, I, p. 243.

¹²⁹ Cfr. DA COSTA, REHFELDT, *Transnational Company Agreements on restructuring at EU level*, in LEONARDI (a cura di), *Transnational Company Agreements: a stepping stone towards the internationalisation of industrial relations?*, Ediesse, 2012, p. 85. Su tali strategie e sull'impiego di tale formula, tanto invalsa in ambito europeo, quanto sfuggente per il giurista del lavoro nazionale, cfr. pure SCIARRA, *Uno sguardo oltre la Fiat. Aspetti nazionali e transnazionali nella contrattazione collettiva della crisi*, in RIDL, 2011, pp. 174-175. L'A. riferisce dell'esperienza negoziale compiuta all'interno del gruppo multinazionale GDF Suez, generata, per l'appunto, dall'esercizio dei diritti di coinvolgimento da parte del CAE, ma il modello è presente anche nell'esperienza di altre grandi imprese transnazionali, nelle quali proprio l'esercizio dei diritti di informazione/consultazione conduce, spesso, alla stipulazione di *Transnational Company Agreements* (cfr. LEONARDI (a cura di), *Transnational Company Agreements*, cit.; ALES, ENGBLOM, JASPERS, LAULOM, SCIARRA, SOBCZAK, VALDÉS DAL-RÉ, *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future, Final Report*. Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006), sovente finalizzati alla ricerca di soluzioni consensuali alle pressioni provenienti dai mercati globali. Sul caso Volkswagen e sulla "Carta globale dei rapporti di lavoro" (2009) stipulata nel gruppo – esempio virtuoso di relazioni sindacali ispirate alla cultura della partecipazione – v. TELLJOHANN, *L'implementazione della Carta globale dei rapporti di lavoro in Volkswagen*, in QRS, 2013, p. 277.

¹³⁰ Ancora TREU, *Flessibilità e tutele*, cit., 19. Ancor più ottimistico l'auspicio di ICHINO, *Lettera sul lavoro* pubblicata su *Il Corriere della Sera* del 12 agosto 2010, per il quale la legge sulla partecipazione potrebbe persino contribuire ad aprire il nostro sistema di relazioni industriali agli investimenti stranieri (cfr. www.pietroichino.it/?p=9761).

Abstract

Il saggio contiene un'analisi generale del recente dibattito scientifico e delle principali proposte di legge presentate in Parlamento in materia di coinvolgimento dei lavoratori.

Dopo alcune chiarificazioni lessicali riguardanti le locuzioni “partecipazione dei lavoratori”, “coinvolgimento dei lavoratori” e co-determinazione, il saggio considera le prospettive di intervento legislativo in tema di coinvolgimento dei lavoratori nel quadro del più recente dibattito sulle nuove regole sindacali riguardanti le rappresentanze sindacali aziendali e la contrattazione collettiva.

Viene sostanzialmente condivisa l'idea che un eventuale intervento legislativo potrebbe anche riguardare un “*continuum*” di schemi partecipativi e superare alcune tradizionali distinzioni, come, per esempio, quella fra partecipazione alle decisioni d'impresa e partecipazione finanziaria.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di evitare indebite strumentalizzazioni degli istituti partecipativi – soprattutto di quelli finanziari, che non dovrebbero solo distribuire rischio –, a vantaggio di genuini meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori, tali da conferire un assetto stabilimento “virtuoso” ai modelli organizzativi delle imprese e alle loro relazioni di lavoro.

The paper offers a broad analysis of the recent draft laws presented in Parliament and in the academic debate in the field of employee participation.

After some clarifications regarding the notions of “workers' participation”, “employee involvement”, “codetermination”, the paper examines the future perspectives of legislative action in the framework of the recent debates concerning plant level representation and collective bargaining. The paper supports the approach of the bills that would regulate a “continuum” of participatory schemes, overcoming traditional distinctions such as, for example, those differentiating between employee's participation in decision making from financial participation.

The aim should be ensuring participation schemes – especially financial participation schemes – generate genuine employee involvement mechanisms, so as to generate virtuous models of industrial relations at enterprise level.

Key words

Partecipazione dei lavoratori, coinvolgimento dei lavoratori, informazione e consultazione, proposte di legge.

Workers' participation, employee involvement, information and consultation, legislative proposal.

Raffaello Santagata de Castro, Rosario Santucci
Diritto antidiscriminatorio e accesso alla giustizia:
Unione europea, Germania e Italia a confronto*

Sommario: **1.** La rilevanza delle tecniche processuali per l'effettività delle garanzie antidiscriminatorie. **2.** La legittimazione ad agire dei soggetti collettivi: il quadro comunitario. **3.** (segue). La legittimazione ad agire in assenza di un denunciante identificabile: un persistente squilibrio tra diritti e tutele giudiziali. **4.** La legittimazione attiva dei soggetti collettivi nell'esperienza tedesca: le *Antidiskriminierungsverbände*. **5.** (segue). La legittimazione ad agire degli organismi collettivi: il § 17 dell'*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*. **6.** L'esperienza italiana nei procedimenti in materia di discriminazioni. **7.** (segue). L'azione individuale ordinaria e urgente: identità e diversità tra i procedimenti di contrasto alle discriminazioni. **8.** (segue). La legittimazione attiva dei soggetti istituzionali e collettivi. **9.** Criticità e prospettive.

1. La rilevanza delle tecniche processuali per l'effettività delle garanzie antidiscriminatorie

Il tema delle tecniche processuali per le vittime di discriminazioni è tornato alla ribalta del dibattito anche europeo. La rinnovata, crescente attenzione si giustifica perché, come attestano anche le analisi empiriche condotte periodicamente dalle istituzioni europee, nel mercato del lavoro persistono disuguaglianze basate su razza, sesso, orientamento sessuale e disabilità, nonostante l'evoluzione della normativa dell'UE, la quale, come ben noto, ha apprestato un quadro sofisticato di speciali strumenti di tutela giurisdizionale¹.

* Il saggio prende spunto da una relazione tenuta al convegno internazionale "Access to Social Justice in International and Corporate Law" svoltosi a Bordeaux il 6-7 giugno 2013. Pur nella condivisione del lavoro, i §§ 2-5 sono ascrivibili a Raffaello Santagata de Castro, quelli 6-8 a Rosario Santucci. I §§ 1 e 9 sono frutto del lavoro di entrambi gli autori.

¹ Cfr. SCHIEK, *Enforcing (EU) Non-discrimination Law: Mutual Learning between British and Italian Labour Law*, in *IJCLLIR*, 2012, p. 490. V. inoltre i dati riportati nel recente saggio di LA-

Le aspettative suscitate dall'introduzione di tecniche di tutela più innovative sono state comunque per lo più disattese, come dimostra la scarsa incidenza del contenzioso giurisprudenziale in materia che, in molti Paesi, continua ad essere per lo più virtuale²: al punto che non manca chi ritiene che la normativa europea debba considerarsi poco più che una “*tigre di carta*” ovvero una mera legislazione-manifesto³.

Se un simile giudizio appare eccessivamente critico, è indubbio che l'impianto prefigurato dalla normativa antidiscriminatoria comunitaria abbia evidenziato elementi di criticità, in quanto il legislatore europeo – specie in passato – ha privilegiato un modello di *enforcement* di stampo individualistico in cui l'azionabilità della tutela giudiziale è essenzialmente subordinata all'iniziativa individuale⁴. L'adozione di tale modello ha inciso negativamente sul piano dell'effettività della tutela: perché chi è vittima di una discriminazione, in genere, a causa della condizione di particolare debolezza e vulne-

HUERTA, *Untangling the application of the EU Equality Directives at national level: a bottom-up approach*, in *Cells Online Paper Series*, Volume 2, 2013, p. 2.

² V. BELL, *Extending EU-Anti-discrimination Law. Report of an ENAR ad hoc Expert Group on Anti-discrimination Law*, Brussels, 28 march 2008, p. 16. Cfr. già in passato lo studio in materia di discriminazioni di genere di BLOM, FITZPATRICK, GREGORY, KNEGT, O'HARE, *The Utilisation of Sex Equality Litigation in the Member States of the European Community*, V/782/96-EN (Report to the Equal Opportunities Unit of DG V, 1995), i quali, nel considerare gli aspetti processuali negli allora dodici Stati membri, concludevano che le procedure più informali di risoluzione alternativa delle controversie apparivano strumenti più adeguati a garantire l'accesso alla giustizia. Il rapporto suggeriva inoltre di estendere la cerchia dei soggetti investiti della legittimazione ad agire ed istituire agenzie specializzate per promuovere l'uguaglianza.

³ HABERL, *Zivilrechtlicher Schutz vor Diskriminierung im Spiegel der Europäischen Entwicklung: Deutschland und Italien im Vergleich*, Dissertation, 2009, p. 240. Sulla scarsa effettività del diritto antidiscriminatorio v. LASSANDARI, *Le discriminazioni nel lavoro. Nozioni, interessi, tutele*, Cedam, 2010, spec. p. 269 ss.

⁴ V. il rapporto di FREDMAN, *Making Equality Effective: Proactive Measures and Substantive Equality for women and men in the EU*, European Network Of Legal Experts in the field of gender equality, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, December 2009, p. 49, la quale, concentrando l'attenzione sulle misure “proattive” che possono essere adottate dagli Stati membri per promuovere la parità per le donne e ovviare alle carenze del modello di *enforcement* individuale, afferma che “*a key element of proactive measures is the shift in responsibility away from the individual claimant to a body which is in a position to take action to address structural inequalities and to ensure that new policies promote equality rather than exacerbate inequalities. The question of who has such responsibility is therefore of central importance. Several different possible responsible bodies were identified: public bodies, trade unions, and private bodies (including private employers), private service providers, and private bodies with public functions*”. Cfr. anche LAHUERTA, *op. cit.*, p. 7.

rabilità (derivante anche dall'appartenenza ad un gruppo svantaggiato) in cui versa, potrebbe essere poco disposto a citare in giudizio il proprio datore di lavoro e a sopportare i sacrifici e i costi connessi, anche sotto il profilo emotivo, al processo⁵.

Per rafforzare l'effettività della disciplina e perseguire, più in generale, un fine di giustizia sociale, la normativa prodotta nell'ultimo decennio dall'UE ha cercato di muoversi in un'ottica in parte diversa da quella tradizionale, delineando nuove e più sofisticate tecniche di tutela processuale che si collocano in una dimensione collettiva e/o pubblica e si affiancano al modello di tutela giudiziale azionabile individualmente (v. le direttive "di seconda generazione" del Consiglio, quali 2000/43/CE del 29 giugno 2000 (razza e origine etnica), 2000/78/CE del 27 novembre 2000 (religione, convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali), seguite dalle direttive n. 2002/73/CE del 23 settembre 2002 (parità di trattamento tra uomini e donne) e 2004/113/CE del 13 dicembre 2004 (parità di trattamento tra uomini e donne con riguardo all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura) e dal nuovo testo di rifusione 2006/54/CE del 5 luglio 2006 in materia di discriminazione di genere).

La previsione di un canale ulteriore per favorire l'accesso alla giustizia per chi ha subito discriminazioni – quello collettivo – rispecchia la nuova concezione da cui trae ispirazione il diritto antidiscriminatorio che, dunque, mira non più soltanto a predisporre un rimedio azionabile contro la lesione inferta al singolo individuo discriminato, bensì anche a perseguire una finalità redistributiva che attiene al modello della giustizia di gruppo.

Il nuovo approccio ha condotto dunque il legislatore europeo a rafforzare

⁵ Per questo motivo il *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* già da tempo faceva notare ad uno Stato membro che "the mere absence of complaints and legal action by victims of racial discrimination may be mainly an indication of the absence of relevant specific legislation, or of a lack of awareness of the availability of legal remedies, or of insufficient will on the part of the authorities to prosecute". Ciò conferma che le tecniche di tutela erano ancora carenti in termini di efficacia e le norme processuali previste da quello Stato erano probabilmente ancora inadeguate (v. "Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Estonia", Sixty-ninth Session, 31 July to 18 August 2006, CERD/C/EST/CO/7, section 19). Sulle ragioni del contenzioso ridotto v. FREDMAN, *Making Equality Effective*, cit., pp. 11-14, nonché BODROGI, *Legal standing. The practical experience of an Hungarian Association*, in *European Antidiscrimination Law Review*, 2007, Issue n. 5, p. 24, secondo cui "In cases of ethnic discrimination victims are usually from the periphery of society and lack the appropriate knowledge and information and have insufficient means to vindicate his rights".

la via del ricorso giurisdizionale non solo introducendo importanti previsioni relative all'alleggerimento dell'onere della prova, ma anche, e soprattutto, ponendo un forte accento sul ruolo di organismi collettivi, quali enti pubblici e/o associazioni portatrici di interessi diffusi, che vengono chiamati a coadiuvare o addirittura a sostituire in sede di giudizio il soggetto discriminato. In particolare, la normativa comunitaria, dopo aver garantito alle vittime delle discriminazioni il diritto ad "accedere (...) a procedure giurisdizionali e/o amministrative" (comprese le procedure di conciliazione), impone agli Stati membri di riconoscere ad associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche, che abbiano un legittimo interesse a far rispettare la direttiva, "il diritto ad avviare" (nella versione inglese "engage"), in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona lesa, e con il suo consenso, una procedura finalizzata a perseguire fatti e condotte discriminatorie.

Tale previsione, nell'attribuire ai soggetti collettivi la possibilità di intraprendere un'azione a sostegno del singolo lavoratore, segna un primo passo importante nell'ottica di promuovere l'effettività del diritto antidiscriminatorio, sebbene, come è emerso chiaramente anche a seguito dei recenti interventi della giurisprudenza comunitaria (v. *infra*), sollevi aspetti problematici di particolare delicatezza, anche alla luce delle scelte che i legislatori nazionali hanno compiuto al riguardo.

In una prospettiva non dissimile, il legislatore europeo impone agli Stati membri di istituire uno o più organismi pubblici specializzati con il mandato di promuovere la parità, sia pure limitatamente al campo delle discriminazioni di razza e origine etnica (art. 13, dir. 2000/43) e delle discriminazioni sessuali (art. 12, dir. 2004/113 e art. 20, dir. 2006/54)⁶.

⁶ Peraltro, l'Ue, come emerge dai "considerando" delle direttive antidiscriminatorie, incoraggia i soggetti collettivi, come le associazioni dei dipendenti e dei datori di lavoro, oltre che le organizzazioni non governative (cc.dd. NGO), anche a concludere, al livello appropriato, accordi che fissino regole antidiscriminatorie, nonché a promuovere il dialogo tra le parti sociali e con le organizzazioni non governative per combattere le diverse forme di discriminazione (v. art. 11, dir. 2000/43). Con riguardo a tale aspetto cfr. TREU, FALASCA, *Il dialogo sociale: un'omissione voluta?*, in FABENI, TONIOLLO (a cura di), *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. L'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro*, Ediesse, 2005, p. 435 (spec. p. 442) sostengono che nel sistema italiano "sarebbe opportuno introdurre una norma che vincoli il Ministero del lavoro ad attivare da subito momenti di confronto sia con le parti sociali, sia con le organizzazioni non governative, al fine di individuare le misure più opportune per la promozione sui luoghi di lavoro dei principi di parità e non discriminazione promossi dalla legge".

La Commissione aveva proposto una estensione dell'approccio istituzionale anche agli

A tali organismi vengono attribuiti sia compiti inerenti ad una attività di assistenza legale alle vittime di discriminazioni – che si può realizzare, in caso di instaurazione di un contenzioso legale, nel “*dare seguito alle denunce da esse inoltrate in materia di discriminazione*” – sia un potere non meglio definito di svolgere “*inchieste indipendenti in materia di discriminazione*”, pubblicare “*relazioni*” e formulare “*raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni*”. Il legislatore comunitario, pur richiedendo che l’organismo di parità sia in grado di svolgere le funzioni ad esso attribuite in modo “*indipendente*”, lascia ai legislatori nazionali un ampio spazio di manovra in ordine alla definizione della sua struttura e alla determinazione delle modalità per l’esercizio delle sue funzioni, prendendo atto della varietà della normativa già esistente nei singoli Stati membri⁷.

Un certo margine di discrezionalità viene riconosciuto dall’Ue agli ordinamenti nazionali (e dunque al giudice interno) anche su un altro profilo essenziale e strettamente connesso all’accesso alla giustizia, quello dei rimedi e delle sanzioni; ma in tal caso la discrezionalità deve ritenersi vincolata non soltanto nell’*an* ma anche nel *quomodo*. Gli Stati membri, infatti, oltre a dover riconoscere a tutti coloro che si ritengono vittime di discriminazioni illegittime la possibilità di far valere i propri diritti per via giudiziaria, sono tenuti a predisporre un sistema sanzionatorio adeguato – che può includere anche misure di riparazione per equivalente monetario – in grado di garan-

altri fattori di discriminazione, quali la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale (cfr. Commission Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM/2008/0426 final, 2 July 2008, Article 12, 1); nonostante la risoluzione positiva del Parlamento europeo del 14 gennaio 2009 sulla situazione dei diritti fondamentali nell’Unione europea e sulla proposta di direttiva (della quale però sottolineava le lacune, specie per il vasto numero di eccezioni che, paradossalmente, avrebbero potuto codificare prassi discriminatorie esistenti anziché contrastarle), il Consiglio ha infine deciso di non adottarla per l’opposizione di un buon numero di Paesi membri.

⁷ LASKOWSKI, *Kommentierung der § 25 AGG (Antidiskriminierungsstelle des Bundes)*, in SCHIEK (Hrsg.), *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz AGG – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive*, München 2007, pp. 408-409. In Italia, si è provveduto, per le discriminazioni di genere, con l’istituzione del Comitato nazionale per l’attuazione dei principi di parità tra lavoratrici e lavoratori e dei Consigli di parità (artt. 8-20 d.lgs. 198/06); per le discriminazioni fondate su motivi attinenti alla razza o all’origine etnica, il d.lgs. 216/03 (art. 7) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni (UNAR), diretto da un responsabile di nomina governativa. Sul punto, per qualche cenno sull’attività dei consiglieri di parità, v. *infra* § 8.

tire “sanzioni” effettive, proporzionate e dissuasive (con riferimento alle sole discriminazioni per sesso v. l’art. 18 della dir. 2006/54/CE)⁸.

Lasciando da parte i profili poc’anzi richiamati, occorre ora circoscrivere l’analisi ad alcuni aspetti che assumono una rilevanza strategica per l’effettività delle garanzie sostanziali: quelli relativi ai rimedi processuali previsti a favore dei soggetti pubblici e/o collettivi per la tutela degli interessi collettivi ed alla legittimazione ad agire in giudizio a sostegno di una vittima di discriminazione. Con riferimento a tali profili, il saggio, dopo una rapida ricognizione sia del diritto antidiscriminatorio europeo, sia dell’elaborazione interpretativa della Corte di Giustizia, metterà a confronto il sistema tedesco con quello italiano per verificare la qualità ed il tipo di interventi che i singoli legislatori nazionali hanno previsto al fine di trasporre la normativa europea nel proprio diritto interno e favorire l’accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni. Infine, lo studio si interrogherà sulla possibilità di una trasposizione o di un potenziamento delle più moderne tecniche di *enforcement* tipiche del diritto antidiscriminatorio statunitense, come le *class action* o le azioni collettive, nei due sistemi presi in esame.

2. La legittimazione ad agire dei soggetti collettivi: il quadro comunitario

Il diritto europeo, come già anticipato, nell’ottica di garantire maggiore effettività alla tutela della parità di trattamento, oltre ad occuparsi del pecu-

⁸ Su questo argomento v., tra gli altri TOBLER, *Remedies and Sanctions in EC non-discrimination law*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, June 2005, p. 33; GAROFALO M.G., RECCHIA, *Le sanzioni e la loro efficacia*, in FABENI, TONIOLLO (a cura di), *op. cit.*, 317-317; BELL, *op. cit.*, p. 16. La Corte, pur riconoscendo che l’ordinamento comunitario non impone ai legislatori nazionali una sanzione determinata, ha sempre manifestato l’esigenza che le sanzioni non si traducano nel riconoscimento di “un indennizzo puramente simbolico” (C. Giust. 10 aprile 1984, *von Colson*, in *Racc.*, 1984, p. 1908. V. in particolare ROCCELLA, *La Corte di giustizia ed il diritto del lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 200). In *Feryn* (sent. C-54/07 del 10 luglio 2008), la Corte di Giustizia, dopo aver ribadito i tre criteri richiamati nel testo, peraltro ormai consolidati nella giurisprudenza comunitaria, elenca un’ampia gamma di ipotesi, nelle quali potrebbe ravvisarsi una sanzione adeguata. In particolare, riprendendo in parte l’esemplificazione contenuta in *von Colson* (v. § 16), si fa riferimento al caso in cui la sanzione sia strutturata in modo da garantire l’emissione di un provvedimento inibitorio del giudice o di un’autorità amministrativa che sia eventualmente corredato dalla pubblicazione di tale comando, ma anche a quello di una sanzione pecuniaria oppure della “concessione di un risarcimento dei danni in favore dell’organismo che ha avviato la procedura giurisdizionale”.

liare regime di agevolazione probatoria e a garantire alle vittime delle discriminazioni il diritto di “accedere (...) a procedure giurisdizionali e/o amministrative (comprese le procedure di conclusione)”, impone ai legislatori nazionali di ricorrere ad una tecnica di *enforcement*, non meno importante, che si sostanzia nel riconoscere ai soggetti collettivi una legittimazione ad avviare una procedura contenziosa a tutela del singolo lavoratore.

In particolare, la normativa comunitaria prevede che gli Stati membri devono assicurare che “*le associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche, che, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, abbiano un interesse legittimo*” possano “*avviare in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa, e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione*” degli obblighi derivanti dalla disciplina medesima (cfr. dir. UE 2000/43/CE, 2002/73/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE).

Le previsioni introdotte al riguardo, pur rappresentando un'importante novità sul piano del rafforzamento dei regimi di *enforcement* – la cui attivazione non è più rimessa solo all'iniziativa del singolo soggetto discriminato –, hanno suscitato non poche perplessità. È stato anzitutto rilevato da più parti che esse si limitano ad imporre agli Stati membri di garantire a favore degli enti esponenziali (delle collettività che il diritto antidiscriminatorio si propone di tutelare) la legittimazione ad “*avviare*” procedure giurisdizionali senza prevedere invece una vera e propria legittimazione diretta ad agire⁹.

Peraltro, si può anche notare che la disciplina antidiscriminatoria, se, da un lato, consente ai soggetti collettivi di partecipare al giudizio “*per conto o a sostegno della persona lesa*”, lasciando dunque intendere che essi possano esercitare in qualche modo un'iniziativa giudiziale a tutela di un interesse collettivo, dall'altro, li pone nelle condizioni di non poter svolgere tale ruolo nel migliore dei modi in quanto condiziona espressamente l'esperibilità dell'azione collettiva al consenso della vittima (v. espressamente art. 17, § 2, dir. 2006/54)¹⁰. La legittimazione ad agire del soggetto collettivo, che peraltro non è espressamente contemplata nelle ipotesi in cui a fronte della lesione dell'interesse collettivo non sia possibile individuare direttamente un soggetto leso, è “funzionalizzata”,

⁹ RIESENHUBER, *Europäisches Arbeitsrecht: eine systematische Darstellung*, Müller 2009, p. 191.

¹⁰ SCHOLTEN, *Diskriminierungsschutz im Privatrecht?*, Karl Heymanns Verlag, 2004, p. 194 ss. (spec. p. 226), sostiene che la normativa dell'Ue non consente di prevedere un diritto ad agire in giudizio così come concepito dal diritto tedesco poiché nel diritto tedesco la legittimazione ad agire (*Verbandsklagerecht*) non può essere fatta dipendere dal consenso individuale della vittima in quanto l'associazione fa valere diritti che rientrano nella propria sfera.

e di fatto subordinata, alla tutela dell'interesse individuale della persona lesa¹¹. Ciò induce a non sopravvalutare l'incisività dell'azione collettiva in quanto, come si è giustamente rilevato, il lavoratore potrebbe essere indotto a non prestare il proprio consenso per le stesse ragioni che lo inducono a non agire direttamente a tutela dei propri diritti violati dalla discriminazione¹².

Va anche considerato che il diritto dell'Ue ha demandato agli Stati membri un'ampia competenza a fissare i criteri per circoscrivere la cerchia dei soggetti collettivi legittimati ad avviare le procedure giurisdizionali. La scelta può riguardare (ma non necessariamente)¹³ associazioni impegnate nella lotta alle discriminazioni oppure sindacati, o ancora altri organismi di interesse pubblico dotati di competenze specifiche. La sola condizione è che sussista “*un interesse legittimo a garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva*”. Peraltro, non è da escludere che le normative di recepimento prevedano che le associazioni debbano soddisfare altri requisiti inerenti alla struttura e all'organizzazione delle stesse, oppure impongano che, all'atto della costituzione, i loro statuti siano controllati da un organismo pubblico o ancora siano fondati su base democratica.

Ad ogni modo l'approccio “minimalista” con il quale l'Ue lascerebbe in questo campo un notevole margine di autonomia alla regolazione degli Stati membri è stato fortemente criticato, soprattutto perché, al fine di rendere veramente effettiva la tutela prevista dal diritto antidiscriminatorio, sarebbe essenziale che il diritto europeo attribuisca, agli organismi nazionali per la parità e alle organizzazioni con un interesse legittimo a far rispettare la direttiva, la facoltà di promuovere autonomamente l'azione giudiziaria¹⁴.

¹¹ HABERL, *op. cit.*, p. 243, che è orientato in tal senso anche in considerazione della formulazione utilizzata nella traduzione del testo in italiano e inglese. V. anche RIESENHUBER, FRANCK, *Verbot der Geschlechterdiskriminierung im Europäischen Vertragsrecht*, in *Juristenzeitung*, 2004, pp. 529 e 533.

¹² V. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *RIDL*, I, 2002, p. 75; GOTTARDI, *Lo stato di avanzamento dei lavori a livello di istituzioni europee sulla parità di genere*, in CALAFÀ e GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Ediesse, 2009, p. 21 ss.; ROCCELLA, TREU, *Diritto del lavoro dell'unione europea*, Cedam, 2012, p. 287 ss.

¹³ Come fa notare KOCHER, *Instrumente einer Europäisierung des Prozessrechts. Zu den Anforderungen an den kollektiven Rechtsschutz im Antidiskriminierungsrecht*, in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP)*, 2/2004, S. 260, p. 267.

¹⁴ Secondo BELL, *op. cit.*, è essenziale a tal fine che “*a new Directive requires Member States to create equality bodies with a mandate that extends to all of the Article 13 EC discrimination grounds. Currently, EU anti-discrimination legislation only creates this obligation in relation to discrimination on grounds of sex and racial or ethnic origin*”. V. anche RAASCH, *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien* BT-Drs. 15/4538 del 16 dicembre 2004, paper 25 febbraio 2005.

Del resto, il riconoscimento di una legittimazione ad agire in giudizio a favore di organismi di interesse pubblico/collettivo può assolvere diverse finalità. Da un lato, il riconoscimento di tale ruolo può contribuire a favorire l'“accesso alla giustizia” delle persone svantaggiate le quali, come è intuibile, a causa della condizione di debolezza strutturale nella quale versano, sono spesso indotte a non agire a tutela dei propri diritti; dall'altro, può essere un modo per aprire la strada ad un “processo nel pubblico interesse” e garantire, sia prima sia dopo di esso, l'assistenza di un organismo competente alle vittime di discriminazione¹⁵. Infine, quando una condotta discriminatoria abbia colpito una pluralità di persone, la legittimazione ad agire dei soggetti collettivi consente di evitare un aggravio di procedimenti giudiziari e dunque un inutile dispendio di risorse da parte della collettività.

3. (segue). *La legittimazione ad agire in assenza di un denunciante identificabile: un persistente squilibrio tra diritti e tutele giudiziali*

Nel caso *Feryn*¹⁶ la Corte di Giustizia sembra voler sopperire agli effetti negativi derivanti dal mancato riconoscimento di una legittimazione autonoma ad agire ai soggetti istituzionali e/o collettivi.

Una delle domande su cui era stata interrogata investiva una questione chiave relativa ai limiti e alle potenzialità delle azioni collettive: se i soggetti collettivi hanno diritto di avviare procedure giurisdizionali o amministrative intese a far rispettare gli obblighi derivanti dalla direttiva 2000/43/CE, anche quando non agiscono in nome di un denunciante determinato ovvero agiscono in mancanza di un denunciante identificabile. Nella specie, l'impossibilità di individuare direttamente una persona lesa derivava dal fatto che il datore di lavoro aveva dichiarato pubblicamente che non avrebbe assunto dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale. Con una scelta senz'altro coraggiosa, la Corte tenta di superare le argomentazioni formulate dai governi irlandese e del Regno Unito, i quali avevano fatto notare che accettare l'idea secondo cui una semplice dichiarazione, indipendentemente dalla presenza di vittime identificabili, potesse equivalere ad

¹⁵ Cfr. KOCHER, § 22, in RUTH LASKOWSKI, SCHIEK, WELTI, KOCHER (Hrg.), *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive*, Sellier Wissenschaftliches Verlagskontor, München, 2007, p. 382.

¹⁶ Sent. C-54/07 del 10 luglio 2008.

una discriminazione, non sarebbe stato coerente con l'assenza di un obbligo per gli Stati di prevedere un'*actio popularis*.

In proposito, la Corte di giustizia europea, per un verso, valorizza la dimensione collettiva della tutela giudiziale ed afferma che "l'assenza di un denunciante identificabile" (ovvero di un candidato scartato che contesti giudizialmente la natura discriminatoria della sua esclusione) non può indurre a "concludere per l'assenza di qualsivoglia discriminazione diretta" (v. § 23)¹⁷, in quanto l'obiettivo che la direttiva mira a realizzare – ossia "promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro" delle minoranze etniche – sarebbe irrimediabilmente compromesso qualora si ritenesse sussistente una discriminazione solo in presenza di una vittima identificabile¹⁸; per altro verso, pone l'accento sul fatto che la questione relativa alla nozione di discriminazione diretta ai sensi della dir. 2000/43 deve essere tenuta "distinta da quella relativa ai rimedi giurisdizionali previsti dall'art. 7".

Secondo i giudici comunitari tale questione rientra nella sfera di competenza degli Stati membri, i quali, pur essendo obbligati a conferire a certi enti la legittimazione ad avviare procedimenti giudiziari "per conto o a sostegno della persona lesa, e con il suo consenso", possono scegliere liberamente se andare oltre le prescrizioni minime previste dalla normativa europea e riconoscere a quegli stessi organismi un potere di agire in giudizio per denunciare discriminazioni etnicamente connotate a prescindere dal consenso, e addirittura in assenza di una vittima identificabile.

È evidente che la Corte non avrebbe potuto spingersi oltre, a fronte di una formulazione criticabile della direttiva che subordina la legittimazione ad avviare il rimedio processuale alla condizione che la persona lesa presti il proprio consenso. Ciò non toglie che l'interpretazione estensiva della nozione di discriminazione diretta, pur in sé apprezzabile, finisca per evidenziare una incongruenza interna al testo comunitario, non di poco conto¹⁹: appare

¹⁷ "The fact that an employer declares publicly that it will not recruit employees of a certain ethnic or racial origin, something which is clearly likely to strongly dissuade certain candidates from submitting their applications, and, accordingly, to hinder their access to the labour market, constitutes direct discrimination in respect of recruitment within the meaning of Directive 2000/43".

¹⁸ L'importanza della dimensione collettiva della tutela contro le discriminazioni si ricava anche da un altro passaggio della sentenza che attiene al profilo delle sanzioni. Secondo l'opinione della Corte l'art. 15 della direttiva 2000/43 prescrive che, anche qualora non vi siano vittime identificabili, le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione di tale direttiva debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive (§§ 39-40).

¹⁹ HENRARD, *The First Substantive ECJ Judgment*, cit.

infatti un controsenso affermare che una discriminazione diretta possa realizzarsi indipendentemente dalla presenza di un denunciante identificabile (e comunque in presenza di dichiarazioni imprenditoriali potenzialmente lesive)²⁰, senza poi obbligare, al contempo, gli Stati membri ad introdurre una tutela in via giudiziaria per sanzionarla.

Vi sarebbe infatti da chiedersi a cosa serve affermare la natura discriminatoria di un comportamento ai sensi della direttiva 2000/43 se poi la tutela giudiziale resta affidata solo alle scelte degli Stati dell'Unione, che, nella specie, potrebbero dunque decidere liberamente di non riconoscere ai soggetti collettivi una legittimazione ad agire autonoma, cioè sganciata dalla delega dei diretti interessati, così come avviene in Belgio o in Italia.

L'importanza della questione è confermata anche dal caso *Accept*²¹ emerso a seguito di un ricorso presentato da un'organizzazione non governativa rumena che tutela i diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT). La Corte di giustizia – ancora una volta – per un verso, conferma la lettura estensiva della nozione di discriminazione, affermando che una discriminazione diretta ai sensi dell'art. 2, (§ 2, a), della dir. 2000/78 si può configurare a prescindere dalla identificabilità della vittima, per altro verso, ribadisce che la normativa comunitaria non impedisce agli Stati membri di attribuire a certi enti la legittimazione ad agire anche in mancanza di un denunciante identificabile. In *Accept*, da tale acquisizione la Corte trae anche un'altra conseguenza, ammettendo che quando uno Stato membro prevede un diritto del genere, l'agevolazione dell'allegazione probatoria, come prevista dall'art. 10, § 1, trova applicazione altresì nei casi in cui l'associazione avvia un procedimento giudiziale senza agire per conto o a sostegno di un determinato denunciante o senza agire con l'approvazione di quest'ultimo (cfr. il combinato disposto degli artt. 8, § 1, 9, § 2, nonché 10, § 1, 2 e 4, della dir. 2000/78).

Resta tuttavia un'evidente sfasatura tra diritti e tutele giurisdizionali a cui il legislatore europeo dovrebbe rimediare, predisponendo gli strumenti e le forme di tutela necessarie a far valere i valori ed i principi basilari – primo tra tutti l'“accesso alla giustizia” – in cui la stessa Unione dichiara di riconoscersi.

²⁰ Esse si porrebbero in contrasto con l'obiettivo della direttiva che, a parere della Corte, è quello “to foster conditions for a socially inclusive labour market” and that “objective would be hard achieved if the scope of the Directive were to be limited to only those cases in which an unsuccessful candidate for a post, considering himself to be the victim of direct discrimination, brought legal proceeding against the employer”.

²¹ Sent. C- 81/12 del 25 aprile 2013.

4. *L'esperienza tedesca: le Antidiskriminierungsverbände*

In Germania già prima dell'emanazione della c.d. legge generale sulla parità di trattamento (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* del 2006, d'ora in poi AGG) si era aperto un dibattito dottrinale in merito all'opportunità di rafforzare gli strumenti giuridici idonei a rendere più agevole l'accesso alla giustizia alle vittime di una discriminazione, le quali, come s'è detto, spesso, per varie ragioni, sono scoraggiate dal far valere i propri diritti. A tal fine occorre offrire un sostegno alle organizzazioni impegnate nella lotta alle discriminazioni e consentire l'istituzione di organismi pubblici per la promozione della parità; taluni, al fine di garantire un più elevato grado di effettività del diritto antidiscriminatorio, erano anche giunti ad accarezzare l'idea di riconoscere ad esse un'autonoma azione giudiziale (*Verbandsklage*)²².

Tuttavia, l'AGG, su cui conviene soffermarsi nel prosieguo, si muove solo in parte nell'ottica di una valorizzazione delle forme di rappresentanza collettiva in quanto, pur estendendo la cerchia dei soggetti collettivi e/o istituzionali legittimati a prestare assistenza alle vittime da discriminazione (§§ 23.2 e 17.2), riconosce in genere a tali soggetti un ruolo processuale ancora piuttosto residuale²³.

Ed infatti²⁴, se le organizzazioni impegnate nella lotta alle discriminazioni

²² V. RAASCH, *op. cit.*, p. 7.

²³ In conformità con gli obblighi previsti dal diritto europeo l'AGG contempla anche una sezione (§§ 13-16) dedicata ai diritti dei singoli soggetti discriminati. In particolare, tali diritti includono: il diritto di adire l'organismo competente nell'azienda, nella società o nel reparto (*Beschwerderecht*) (§ 13); il diritto di rifiutarsi di adempiere la prestazione di lavoro se il datore non predispone misure, o predispone misure inadeguate, per impedire le molestie sul luogo di lavoro (*Leistungsverweigerungsrecht*) (§ 14); la previsione di un diritto al risarcimento del danno o alla riparazione (§ 15); il diritto ad essere tutelato contro comportamenti discriminatori ritorsivi del datore di lavoro (c.d. vittimizzazione) (§ 16).

²⁴ L'espressione "*Antidiskriminierungsverbände*" adottata dal § 23 AGG (Sostegno delle organizzazioni impegnate nella lotta contro le discriminazioni) allude ad una qualsiasi associazione di persone (*Personenzusammenschlüsse*) che tuteli gli interessi specifici di persone o gruppi di persone che hanno subito discriminazioni per un qualsiasi motivo contemplato dal § 1 AGG. Il legislatore si riferisce alle organizzazioni che sono politicamente impegnate nella lotta contro la discriminazione e per la parità di trattamento o per il riconoscimento di gruppi di persone discriminate e dei loro interessi. Questo è il caso, per esempio, delle organizzazioni che si impegnano a difendere gli interessi dei migranti, i diritti degli uomini e delle donne, gli interessi particolari degli anziani, uomini e donne dello stesso sesso e le persone con disabilità. Possono venire in considerazione anche chiese e comunità religiose. Il § 23 riconosce anche alcuni poteri a tali organizzazioni impegnate nella lotta contro le discriminazioni purché abbiano almeno 75 membri o raggruppino

(*Antidiskriminierungsverbände*) sono legittimate solo a partecipare al processo in qualità di rappresentanti processuali (*Beistände*) delle vittime di discriminazioni – e dunque nell’ambito di azioni individuali da esse intraprese – (§ 23 (2), 1 dell’AGG), e a prestare loro assistenza, in conformità con il loro statuto, anche al fuori dei procedimenti giudiziari²⁵, un discorso non molto diverso vale per l’apposita Agenzia federale (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*), istituita presso il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani, con il compito di prestare “autonomamente” assistenza, anche legale, a chi intende essere tutelato contro le discriminazioni. Tale Agenzia può fornire informazioni “circa i reclami e le possibilità di azioni legali (...)” e tentare la via conciliativa al fine di prevenire la controversia (§ 27 c. 2, n. 3, AGG), peraltro svolgendo, in tal caso, un ruolo non chiaramente definito²⁶, ma non è legittimata ad agire in giudizio, neppure in caso di discriminazioni di genere.

Tale legittimazione spetta, come vedremo più avanti, solo al sindacato e al *Betriebsrat* – che, notoriamente, è l’organismo di rappresentanza elettivo titolare dei diritti di *Mitbestimmung* all’interno dello stabilimento – nell’ipotesi in cui sussista una grave discriminazione basata su uno dei motivi di cui al § 1 AGG (§ 17.2 AGG).

Soffermando per ora l’attenzione sul § 23.2 AGG, conviene subito porre l’accento sul fatto che il legislatore tedesco, nella sostanza, ha ripiegato su una trasposizione, più o meno “automatica”, delle prescrizioni comunitarie, senza spingersi oltre gli standard minimali di tutela antidiscriminatoria previsti dalle stesse²⁷. Ed infatti gli enti esponenziali a cui la norma fa riferimento non hanno la facoltà di esperire né un’azione collettiva, né una *class action* dinanzi ai tri-

almeno sette organizzazioni. In particolare, esse sono autorizzate, in conformità col loro statuto, ad intervenire come consulenti legali di una persona svantaggiata durante le udienze (2 co.) e ad occuparsi degli affari legali di persone svantaggiate (3 co.). Sono fatti salvi i diritti speciali di azione ed i poteri di rappresentanza delle associazioni a tutela delle persone con disabilità (4 co.).

²⁵ Si ritiene che possano redigere memorie, mozioni e altre dichiarazioni processuali che hanno effetto per le vittime di discriminazione ove non siano immediatamente revocate per loro volontà (§ 90.2, ZPO). RÜHL, HOFFMANN, *Das AGG in Der Unternehmenspraxis. Wie Unternehmen und Personalführung Gesetz und Richtlinien rechtssicher und diskriminierungsfrei umsetzen*, Gabler, 2008, p. 99.

²⁶ Sulle varie impostazioni teoriche v. ora l’ampio studio di HERMAN, SCHWENZER, *Leitfaden zur gütlichen Einigung in Diskriminierungskonflikten*, Humboldt Universität zu Berlin Juristische Fakultät, Working paper 2012.

²⁷ Di “*Minimalumsetzung*” parla HABERL, *op. cit.*, p. 258 con riferimento alle previsioni che disciplinano al § 23.2 il ruolo processuale delle associazioni impegnate nella lotta contro le discriminazioni.

bunali civili e la loro partecipazione in giudizio, per conto o in supporto della vittima della discriminazione, richiede, comunque, il consenso di quest'ultima.

Proprio in ragione dell'opzione per una tutela giudiziaria solo minimale, la disciplina in esame si discosta da quella delineata originariamente in una proposta di legge, presentata nell'estate del 2005, la quale attribuiva alle organizzazioni impegnate nella lotta alle discriminazioni anche la legittimazione (*Prozessstandschaft*) ad esercitare un'autonoma azione giudiziale (*Verbandsklage*). Nel corso del tormentato iter che ha portato nel 2006 all'adozione dell'AGG, la scelta di introdurre l'azione in esame ha suscitato alcune censure da parte degli interpreti, anche in considerazione della sua portata dirompente sul sistema²⁸, per cui il legislatore ha preferito investire tali organizzazioni solo della funzione di rappresentare e "sostenere" ("*unterstützen*") le vittime di discriminazioni nei giudizi dalle stesse instaurati (§ 23.2 AGG).

Peraltro, la possibilità di partecipare al giudizio è assoggettata ad un regime di limiti, non sempre contemplati dalle direttive comunitarie, che potrebbero rendere più gravosa la via giudiziaria e ridimensionare, in qualche misura, il ruolo di sostegno delle *Antidiskriminierungsverbände*.

Diversamente dalla normativa italiana, il legislatore tedesco non prevede criteri per individuare le *Antidiskriminierungsverbände* legittimate a svolgere tale ruolo, ma stabilisce che tali soggetti non possano avere un fine lucrativo (*gewerbsmäßig nicht*) e debbano operare in modo stabile e non temporaneo (*nicht nur vorübergehend*). In analogia con il § 4, Abs 2 della *Unterlassungsklagegesetz*²⁹, tale requisito viene interpretato nel senso di ritenere che gli organismi di parità devono esistere da almeno un anno, in modo tale da poter offrire adeguata garanzia di professionalità e di serietà di intenti per adempiere diligentemente ed incisivamente la propria funzione di tutela nei confronti di individui particolarmente deboli³⁰.

Talune perplessità ha sollevato la disciplina originariamente prevista nel § 23 dell'AGG che riconosceva alle associazioni impegnate nella lotta contro le discriminazioni la legittimazione a prestare assistenza ai ricorrenti solo nei procedimenti giudiziari in cui non fosse obbligatoria la rappresentanza pro-

²⁸ Su tale proposta v. tra gli altri RAASCH, *op cit.*, p. 7-8.

²⁹ Cfr. RÜHL, HOFFMANN, *op. cit.*, p. 97-99.

³⁰ Peraltro, tali organizzazioni sono legittimate ad esercitare i poteri previsti dall'AGG solo se soddisfano un requisito dimensionale, e cioè abbiano almeno 75 membri o raggruppino almeno sette organizzazioni. Spetta al giudice controllare se tale requisito è presente. L'attore deve farsi carico dell'onere della prova.

cessuale per mezzo di procuratori³¹. La scelta di limitare a tali ipotesi la facoltà di intervento si poneva in contrasto con il diritto comunitario che riconosce la legittimazione “ad avviare, in via giurisdizionale o amministrativa”, una qualsiasi “procedura finalizzata all’esecuzione degli obblighi” derivanti dalla direttiva di riferimento. Per tal motivo, è stata salutata con favore la modifica apportata al testo della norma in esame in occasione della riforma della legge sulla consulenza legale (*Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsgesetzes*), approvata il 12 dicembre 2007, che ha consentito di prestare assistenza ai ricorrenti nei procedimenti giudiziari anche nelle ipotesi in cui non sia imposta la rappresentanza processuale per mezzo di avvocati.

Non deve essere invece posta eccessiva enfasi sul fatto che il legislatore tedesco non abbia subordinato al rilascio di una procura la possibilità dei soggetti collettivi di svolgere attività giudiziale a sostegno della persona lesa. Ed infatti, non appare dubbio che un consenso sia comunque necessario dal momento che la regolamentazione comunitaria, pur senza prescrivere specifiche forme per il conferimento della rappresentanza, lo impone espressamente³².

In ogni caso, in Germania l’idea di riconoscere alle associazioni di cui si discute la possibilità di esercitare un’autonoma azione giudiziale non sarebbe affatto rivoluzionaria in quanto la legge, in conformità col § 23.4, già riserva un regime diversificato di favore alle associazioni che promuovono gli interessi del tutto particolari delle persone con disabilità, le quali ben possono avvalersi di tale potere. La normativa di riferimento è contenuta anzitutto nel § 63 del codice di sicurezza sociale IX (*Sozialgesetzbuch, SGB IX*)³³, ove si prevede che in caso di lesione dei diritti delle persone con disabilità, così come garantiti in SGB IX, queste associazioni hanno il diritto di proporre un ricorso in nome e con il consenso delle persone interessate³⁴. Una analoga legittimazione ad agire è contemplata anche dai §§ 12 e 13 della legge sulle discriminazioni basate sulla disabilità (*Behindertengleichstellungsgesetz*)³⁵.

³¹ Cfr. KOCHER, § 23 (Rechtsschutz), in RUTH LASKOWSKI, SCHIEK, WELTI, KOCHER (Hrg.), *op. cit.*, p. 388.

³² Sulla questione della qualificazione dell’intervento processuale degli organismi collettivi v., tra gli altri, LASSANDARI, *op. cit.*, p. 305.

³³ Legge del 19 giugno 2001, BGBl. I S. 1046.

³⁴ Questo diritto è garantito solo se sono soddisfatte tutte le condizioni richieste. Ma secondo alcuni studiosi le organizzazioni che hanno ottenuto l’autorizzazione formale sono anche legittimate ad agire per proprio conto. BAUER, GÖPFERT, KRIEGER, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: AGG*, Beck, 2011, p. 309.

³⁵ Inoltre, le associazioni per la parità hanno il diritto di contestare in giudizio le violazioni

5. (segue). *La legittimazione ad agire degli organismi collettivi: il § 17 dell'Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*

Al fine di garantire l'applicazione effettiva del diritto antidiscriminatorio dell'UE, la c.d. legge generale sulla parità di trattamento (AGG), come già accennato, contempla anche una specifica norma processuale che conferisce al sindacato ed al consiglio aziendale la legittimazione ad adire il giudice, a sostegno della vittima della discriminazione, in tutte le ipotesi in cui il datore di lavoro commetta una “grave violazione” (“*ein grober Verstoß*”) degli obblighi previsti dalla normativa antidiscriminatoria (§ 17.2 AGG). Tale disposizione non innova l'apparato rimediabile in quanto è modellata sulla falsariga del procedimento previsto dal § 23.3 della c.d. legge sull'ordinamento aziendale (*Betriebsverfassungsgesetz; BetrVG*)³⁶: essa si limita ad estendere l'ambito di applicazione del cosiddetto *Unterlassungsanspruch* previsto da tale disposizione a tutte le ipotesi di discriminazione vietate dalla AGG³⁷, in modo tale che gli

del divieto di discriminazione nel diritto civile in generale, anche in base alla legge del 27 agosto 2002 (*Unterlassungsklagengesetz, UklG*). Secondo tale legge, se ci sono disposizioni che violano la AGB-Regelung del codice civile (BGB) in relazione alle condizioni generali (*Allgemeine Geschäftsbedingungen*) (v. § 1 UKlaG), è garantita una richiesta per ottenere un provvedimento d'urgenza ai sensi del § 1 UKlaG (*Unterlassungsanspruch*). Ciò anche se le condizioni generali violano l'AGG poiché i §§ 19, 20 AGG mirano, almeno in una certa misura, alla tutela dei consumatori. Per proporre azioni e ricorsi giudiziari, l'organizzazione, dopo aver ottenuto la registrazione presso l'Ufficio federale di giustizia, deve soddisfare determinati requisiti: in particolare deve avere la capacità giuridica ed essere inserita nella lista dei cosiddetti soggetti abilitati (§ 3 Abs. 1 Nr. 1, § 4 UklG).

³⁶ Il § 17 AGG è una norma speciale che consente di reagire contro una grave violazione delle disposizioni della Parte 2 in materia di tutela contro la discriminazione e si distingue dal § 23.3 BVerfG che si applica se “*il datore di lavoro ha gravemente violato i suoi obblighi ai sensi della presente legge*”, come i diritti di cogestione. Tuttavia, vale la pena notare che le violazioni a cui si riferiscono le due leggi vengono sanzionate nello stesso modo e, in entrambe, la legittimazione è riconosciuta al consiglio aziendale o a un sindacato rappresentato nello stabilimento. Tali organismi “possono chiedere al tribunale del lavoro un provvedimento che ingiunga al datore di lavoro di cessare, astenersi da una condotta, o porre in essere una condotta. Se il datore di lavoro non rispetta la decisione del tribunale di cessare o astenersi da una condotta, il tribunale del lavoro deve, a richiesta e previo avvertimento, infliggergli un'ammonda per ogni violazione di tali doveri. Se il datore di lavoro non pone in essere la condotta imposta da parte del provvedimento giudiziale, il tribunale del lavoro, a richiesta, emette una decisione con la quale gli ordina di adempiere, minacciando l'irrogazione di una penale”.

³⁷ Questo è il motivo per cui il § 23, Abs 3 della legge sull'ordinamento aziendale (*BetrVG*), può offrire un supporto significativo per risolvere i problemi di interpretazione che pone il § 17 AGG. Con riferimento a tale previsione i Tribunali del lavoro hanno già svolto un

organismi collettivi siano legittimati a richiedere un provvedimento inibitorio al fine di indurre il datore di lavoro ad astenersi da una condotta antidiscriminatoria³⁸.

È da notare che tale procedimento presenta alcune analogie con la tutela inibitoria e ripristinatoria contemplata dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori italiano, che, come è noto, in presenza di un comportamento anti-sindacale del datore di lavoro, riconosce al sindacato la possibilità di proporre un'azione collettiva a tutela dell'interesse proprio al fine di ottenere dal giudice – non la condanna del convenuto al risarcimento del danno che ha causato – bensì un provvedimento che ordini al datore di lavoro la cessazione del comportamento che ritiene illegittimo e la rimozione degli effetti. Anche i soggetti collettivi indicati nel § 17.2 AGG possono esperire un'azione avente natura inibitoria, e dunque diretta ad ottenere un ordine del giudice, rivolto alla parte soccombente, di inibire la continuazione della condotta antidiscriminatoria o di cessare dal fatto lesivo.

Ciononostante la normativa antidiscriminatoria tedesca si differenzia dall'art. 28 St. lav.³⁹ in quanto riconosce l'accesso a questa speciale tutela processuale a qualsiasi sindacato che abbia una rappresentatività minima nello stabilimento, a prescindere dal livello (esclusivamente periferico o no) a cui esso svolge la propria azione, essendo sufficiente a tal fine che almeno uno dei lavoratori occupati nello stabilimento sia iscritto a quel sindacato⁴⁰. Pertanto, il legislatore tedesco non considera ai fini della legittimazione attiva la dimensione nazionale dell'associazione sindacale, compiendo una scelta condizionata, con ogni probabilità, dalla struttura organizzativa del sindacato tedesco e dalla tendenziale debolezza del sindacato confederale.

Inoltre, il procedimento per la repressione del comportamento discriminatorio previsto dal § 17.2 AGG può essere promosso dal sindacato, indipen-

ruolo importante sul piano interpretativo. Ed ora è convinzione comune che sia possibile attingere pienamente i risultati di tale giurisprudenza. In tal senso BERTELSMANN, *AGG und BetrVG: Mitwirkungsmöglichkeiten von Betriebsräten an der Verhinderung und Beseitigung von Benachteiligungen, Aktualisierte Fassung der Kommentierung zu § 17 AGG*, in RUST, FALKE, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG, Kommentar*, Erich-Schmidt-Verlag Berlin (Juli), 2007.

³⁸ DUGAR, *Der Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im deutschen und mongolischen Recht*, Herbert Utz Verlag, 2010, pp. 169-170.

³⁹ Su cui v., per tutti, da ultimo, VISCOMI, *Le relazioni sindacali nell'impresa*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale. Organizzazione e attività sindacale*, Giappichelli, 2013, pp. 117-128.

⁴⁰ THÜSING, *Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz*, cit., p. 245.

dentemente dal fatto che sia stato costituito un consiglio aziendale (il che spesso non si verifica per inerzia o contraria volontà dei dipendenti), essendo necessario piuttosto che trovi applicazione la legge sull'ordinamento aziendale (*BetrVG*)⁴¹, e in particolare che l'unità produttiva interessata superi la soglia prevista dal § 1.1 del *BetrVG*, cioè che siano occupati almeno cinque lavoratori con contratto a tempo indeterminato e con diritto di voto, di cui tre eleggibili⁴².

Per esperire l'azione processuale prevista dal § 17.2 AGG, come già accennato, occorre un comportamento del datore di lavoro che configuri una "grave violazione" degli obblighi previsti dalla parte seconda dell'AGG. L'inadempimento sanzionato non può riguardare obblighi che derivano da un contratto collettivo (o da un contratto individuale di lavoro), mentre può sostanzarsi in un comportamento omissivo del datore di lavoro che non assuma misure idonee ed appropriate per tutelare i propri dipendenti ovvero una violazione dei divieti di discriminazione per motivi di razza o origine etnica, sesso, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale ecc.⁴³.

Affinché gli organismi collettivi siano legittimati ad agire ai sensi del § 17.2 AGG tale inadempimento deve superare una certa soglia di gravità⁴⁴ e, in particolare, essere oggettivamente notevole ("*erheblich*") e chiaramente importante ("*schwerwiegend*")⁴⁵. Qualora l'azione processuale venga esperita dal

⁴¹ Tra gli altri, KOCHER, §§ 13-18 (Rechte der Beschäftigten), in LASKOWSKI, SCHIEK, WELTI, KOCHER (Hrg.), *op. cit.*, p. 293.

⁴² Le comunità religiose o le loro istituzioni caritative ed educative (a cui la legge non si applica a prescindere dalla loro forma giuridica, § 118 *BetrVG*), nonché le istituzioni pubbliche (i *Länder*, i comuni e gli altri enti pubblici, istituzioni e fondazioni) – che sono esentati dall'applicazione della legge sulla costituzione aziendale – non hanno il diritto di contestare in giudizio una discriminazione. Neanche le associazioni impegnate nella lotta alla discriminazione (*Antidiskriminierungsverbände*) e gli altri organismi rappresentativi del personale (*Personalräte, Sprecherausschüsse, Mitarbeitervertretungen*) hanno il diritto di intraprendere un'azione giudiziaria.

⁴³ Per esempio il consiglio di fabbrica può richiedere al giudice del lavoro un provvedimento che ingiunga al datore di lavoro di astenersi dal fissare in un bando per l'assunzione di un commesso particolari requisiti di età o di sesso; di adottare misure idonee e appropriate per tutelare i dipendenti musulmani, in particolare per prevenire la diffusione di immagini ostili ai musulmani o sessiste; di impegnarsi a formare i propri dipendenti in modo appropriato al fine di prevenire la discriminazione. Nella stessa richiesta il consiglio può chiedere che se il datore di lavoro non rispetta l'ordine giudiziario di cessare e astenersi da comportamenti o permettere un comportamento da eseguire, il tribunale del lavoro gli infligga una multa per ogni violazione dei doveri.

⁴⁴ BAG v. 26.7.2005, NZA 2006, 1374.

⁴⁵ BAG I ABR 11/92 AP Nr. 20 zu § 23 *BetrVG*.

Betriebsrat la valutazione della gravità (*Erheblichkeit*) dell'illecito deve essere effettuata tenendo conto del principio della “fiduciosa collaborazione” che obbliga il consiglio aziendale ed il datore di lavoro a tenere un comportamento di disponibilità e lealtà (*vertrauensvollen Zusammenarbeit*) (§ 2 del *BetrVG*). La gravità oggettiva dell'inadempimento si può desumere dal fatto che le misure adottate dal datore di lavoro coinvolgono gran parte della forza lavoro⁴⁶. Non è necessario che la violazione sia reiterata anche se non è da escludere che più violazioni di scarsa importanza, ove siano reiterate, possano configurare una “grave” violazione⁴⁷.

Nonostante il procedimento previsto dal § 17.2 AGG segni un passo in avanti sul piano dell'effettività della tutela antidiscriminatoria, non sembra che esso sia destinato a svolgere (ed abbia di fatto svolto sinora) un ruolo veramente incisivo.

Un aspetto rilevante per quanto riguarda tale diritto all'azione è dato dal fatto che il § 17.2 AGG è strutturato in modo diverso da quello previsto dalle direttive comunitarie e non consente al consiglio aziendale ed al sindacato rappresentativo nello stabilimento di agire in rappresentanza dei singoli lavoratori colpiti dalla condotta antidiscriminatoria e di far valere in giudizio un diritto rientrante nella loro sfera individuale dei lavoratori⁴⁸. La scelta se agire a tutela del suo diritto leso compete solo ed esclusivamente al singolo lavoratore che ritenga di aver subito una lesione del suo interesse individuale a seguito della condotta discriminatoria.

Del resto, si è fatto rilevare che già con riferimento al procedimento di cui al § 23.3 del *BetrVG* – previsto per l'ipotesi in cui il datore non tiene in conto i diritti di codeterminazione e di coinvolgimento di cui dispone il consiglio aziendale – si era posta la questione se i consigli aziendali abbiano o no la legittimazione ad agire (*Prozessstandschaft*) a tutela degli interessi in-

⁴⁶ KOCHER E., §§ 13–18 (Rechte der Beschäftigten), in LASKOWSKI, SCHIEK, WELTI, KOCHER (Hrg.), *op. cit.*, p. 293. BERTELSMANN, *op. cit.*, sostiene che non importa se la differenza di trattamento riguardi un solo dipendente.

⁴⁷ THÜSING, *op. cit.*, p. 245.

⁴⁸ Per fare un esempio il consiglio di fabbrica non ha alcun diritto di chiedere un provvedimento che ingiunga al datore di lavoro di pagare un importo di € 300 in considerazione del diverso trattamento retributivo riservato a lavoratori più anziani con per le stesse mansioni. Al contrario, il consiglio di fabbrica può esigere che il datore di lavoro si impegni a non trattare un gruppo di dipendenti più giovani in modo meno favorevole rispetto al gruppo dei lavoratori più anziani, come potrebbe accadere se si paga a ciascun membro del gruppo più giovane per la stessa attività 300 € meno al mese rispetto ai loro dipendenti più anziani.

dividuali di lavoratori e che, in tale occasione, la Corte federale del lavoro aveva già avuto modo di rispondere in senso negativo⁴⁹, chiarendo che il consiglio aziendale, nell'esercizio dei poteri riconosciutigli dal *BetrVG*, rappresenta interessi collettivi e non può farsi portatore di interessi individuali dei lavoratori⁵⁰.

Ne consegue che anche la *ratio* del § 17.2 AGG deve essere inquadrata nell'ottica del perseguimento di una tutela in via giudiziale di un interesse collettivo, passibile di lesione per effetto della violazione della normativa antidiscriminatoria. Si tratta di un interesse collettivo, del quale i soggetti collettivi indicati dal § 17.2 AGG sono i titolari e i gestori autonomi⁵¹, anche quando l'azione sia idonea a tutelare indirettamente l'interesse della persona lesa dalla condotta antidiscriminatoria e anche quando il singolo decida di non agire per la difesa dei propri diritti. Nel caso di un illecito discriminatorio possono semmai insorgere due distinte azioni – quella collettiva e quella individuale – che tuttavia non interferiscono tra loro neppure in un caso di conflitto di interessi, cioè quando la realizzazione dell'interesse collettivo imponga di sacrificare l'interesse del dipendente⁵².

Non deve dunque meravigliare se la formula del § 17.2 AGG sia stata, in passato, criticata da alcuni studiosi, sul presupposto che tale disposizione non si ponesse del tutto in linea con le previsioni comunitarie, il cui scopo principale sembra quello di promuovere la tutela degli interessi individuali⁵³. Sebbene le direttive 2000/43 e 2000/78 riconoscano ad associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche il diritto di avviare azioni “*a sostegno*” della persona lesa, la disciplina prevista dal § 17.2 AGG, allo stato, non consente ai sindacati ed ai consigli aziendali di fare alcunché per conto dei singoli

⁴⁹ BAG I ABR 75/88 AP Nr. 53 zu § 112 BetrVG 1972; BAG I ABR 78/91 AP Nr. 97 zu § 99 BetrVG.

⁵⁰ KOCHER, PFARR, *Kollektivverfahren im Arbeitsrecht. Arbeitnehmerschutz und Gleichberechtigung durch Verfahren*, Baden-Baden, Nomos, 1998, p. 51, i quali sostengono che il consiglio di fabbrica non ha capacità giuridica (*Rechtsfähigkeit*) e dunque i diritti individuali non possono essere ad esso trasferiti.

⁵¹ KOCHER, §§ 13-18 (*Rechte der Beschäftigten*), in LASKOWSKI, SCHIEK, WELTI, KOCHER (Hrg.), *op. cit.*, p. 295.

⁵² A questo proposito, non sarebbe sbagliato un accostamento con il procedimento speciale di cui all'art. 28 St. lav. Potrà accadere che la realizzazione di tale interesse soddisfi anche l'interesse di un singolo ma potrebbe anche accadere che tale interesse venga danneggiato. Si pensi, ad esempio, al caso di uno spostamento di mansioni operato per impedire l'attività di proselitismo, dove il fine dell'azione si identifica nel ripristino dello *status quo ante*.

⁵³ Tra gli altri, THÜSING, *op. cit.*, p. 244.

individui, e dunque, da questo punto di vista, pone alcuni dubbi di compatibilità con la normativa comunitaria; dubbi, questi, confermati dal fatto che anche gli organismi di cui al § 23 AGG, come già detto nel § precedente, sono solo in grado di “dare un sostegno” agli individui, ma non di agire nel processo per loro conto.

Ulteriori perplessità solleva il procedimento di esecuzione che si apre allorché il giudice accolga la domanda del consiglio aziendale o del sindacato e condanni il datore di lavoro a un *facere*, a un *non facere* o a un *pati*. Tale procedimento, disciplinato dal § 23.3 del *BetrVG*, al quale rinvia la norma in esame, si articola in modo diverso a seconda del tipo di obbligo imposto al datore di lavoro. Qualora il datore di lavoro sia tenuto ad astenersi da una condotta discriminatoria, il tribunale del lavoro, su richiesta e previa intimazione, gli infligge un’ammenda per ogni caso di inottemperanza a tali doveri (*Ordnungsgeld*)⁵⁴. Nel caso in cui il datore di lavoro non esegua un comportamento che gli è stato imposto con un ordine giudiziale, il tribunale del lavoro, invece, su richiesta, emette una decisione con la quale gli ordina di adempiere, minacciando l’irrogazione di una penale (*Zwangsgeld*) (il cui importo massimo è di Euro 10.000). Come si può notare, in tali casi, il comando giudiziale, avendo, di regola, ad oggetto una prestazione connotata dall’infungibilità, non è suscettibile di esecuzione forzata; per cui, il legislatore, facendo ricorso alla tecnica della c.d. coercizione indiretta, punta ad esercitare sul datore di lavoro una pressione psicologica allo scopo di indurlo ad ottemperare al provvedimento di condanna (con un’opzione, alla quale, peraltro, si sono di recente allineati anche altri sistemi, come il nostro v. art. 614-*bis* cod. proc. civ. a seguito dell’entrata in vigore della l. 69/09).

Ciò nonostante, come è facilmente intuibile, la disposizione in esame costituisce un grosso limite in un’ottica di effettività e di tempestività della tutela antidiscriminatoria: il procedimento in essa previsto appare assai farraginoso ove si consideri che esso non si sostanzia in una procedura speciale d’urgenza, così come quello previsto dall’art. 28 Stat. lav. in Italia, ma richiede una fase che accerti la violazione dell’obbligo ed imponga l’ordine di ottemperare una sentenza definitiva passata in giudicato⁵⁵.

⁵⁴ Il § 17.2 AGG si riferisce alle sanzioni previste dal § 23.2 *BetrVG*.

⁵⁵ Questo procedimento è modellato sulla falsariga delle cosiddette *Zwangstrafen* previste dal § 888 del codice di procedura civile.

6. *L'esperienza italiana nei procedimenti in materia di discriminazioni*

In Italia il quadro giuridico sull'accesso alla giustizia in materia di discriminazioni è sicuramente assai avanzato, a partire dalle l. n. 903/77 e 125/91 – le cui tracce sono presenti nell'attuale codice delle pari opportunità tra uomo e donna (art. 36 ss., d.lgs. n. 298/06) – nonché dal d.lgs. 286/98 sull'immigrazione (art. 44)⁵⁶. Il “sistema” attualmente si presenta ricco e articolato, grazie anche all'impatto delle direttive di seconda generazione (attuata dai d.lgs. n. 215 e 216) specie sulle discipline di contrasto delle discriminazioni diverse dal “genere”, ma risente del processo di stratificazione normativa degli ultimi anni e dell'approccio disorganico alla materia, pur se con il d.lgs. n. 150/11 (sulle disposizioni complementari al cod. proc. civ. relative alla riduzione e alla semplificazione dei procedimenti civili di cognizione) si è pervenuti ad una razionalizzazione dei riti su alcune controversie in materia di discriminazione (art. 28). Si assiste pertanto ad una diversità di regole con riguardo ad azioni e legittimati attivi tra le discriminazioni di genere e le altre forme di discriminazione. Gli aspetti critici che qui si evidenziano concernono dunque in orizzontale i procedimenti; gli scarni dati giurisprudenziali non consentono di rilevare le ragioni dell'ineffettività delle tutele laddove sicuramente le discriminazioni persistono: l'irrazionalità di tecniche e procedure di tutele comunque sicuramente non aiuta e il loro assetto dimostra l'im maturità regolativa soprattutto per quel che concerne il ruolo che possono svolgere i soggetti istituzionali e collettivi.

7. (segue). *L'azione individuale ordinaria e urgente: identità e diversità tra i procedimenti di contrasto alle discriminazioni*

Per meglio focalizzare il tipo e la qualità di intervento previsto per soggetti pubblici e/o collettivi conviene prendere le mosse dall'azione individuale che, per alcuni aspetti, è comune alle tutele antidiscriminatorie; per altri, è particolare, differenziandosi tra quella di “genere” e le “altre”.

Per tutte le discriminazioni (politica, religiosa, razziale, di lingua, di sesso, di handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni

⁵⁶ Cfr. al riguardo GUARRIELLO, *Azioni in giudizio*, in GAETA-ZOPPOLI L. (a cura di), *Il diritto diseguale*, Giappichelli, 1992, p. 196 ss.; CURCIO, *Le azioni in giudizio e l'onere della prova*, in BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007, p. 529 ss.

personali), l'azione individuale in giudizio può essere esperita in via ordinaria sulla base dell'art. 15 Stat. lav. (come modificato e integrato dall'art. 13 della l. n. 903/77 e da ultimo dal d.lgs. n. 216/03 che ha ampliato il novero delle discriminazioni da considerare)⁵⁷, e ottiene, come effetto – ma non solo, come più avanti si dirà – la dichiarazione di nullità di ogni atto o patto discriminatorio.

La fattispecie oggetto del divieto di discriminazione è aperta dal punto di vista strutturale, essendo determinata solo teleologicamente, e comprende, oltre ad alcuni atti tipici espressamente menzionati nella disposizione (l'occupazione, il licenziamento, l'assegnazione di qualifiche e mansioni, i trasferimenti, i provvedimenti disciplinari), ogni altro atto o patto (di gestione del rapporto di lavoro), in grado di recare altrimenti pregiudizio al lavoratore o alla lavoratrice per gli stessi motivi discriminatori.

Per rafforzare l'effettività dell'azione individuale è stato previsto un procedimento speciale, che coniuga *urgenza* e tutela *inibitoria* e *ripristinatoria*, assistita da *sanzione penale*, strutturato sulla falsariga di quello previsto dall'art. 28 Stat. lav., che, come noto, mette a disposizione di qualificati soggetti collettivi uno strumento incisivo per contrastare il comportamento antisindacale del datore di lavoro⁵⁸: la legittimazione attiva nella tutela contro le discriminazioni è però attribuita al singolo lavoratore, perdendosi in buona parte l'efficacia dell'azione collettiva.

In questo caso occorre considerare separatamente, in base ai fattori di discriminazione, le tutele.

Con riguardo alla discriminazione di genere, l'azione è prevista dall'art. 38 del codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198 del 2006 e successive integrazioni e modificazioni), anche se introdotta sin dal primo intervento in

⁵⁷ Su tale disposizione statutaria v. BARBERA, *La tutela antidiscriminatoria al tempo dello Statuto e ai tempi nostri*, in *questa rivista*, 2010, p. 723 ss.; CARINCI F., DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Il diritto sindacale*, Utet, 2013, p. 151 ss.; GIUGNI, *Diritto sindacale* (aggiornato da BELLARDI, CURZIO e LECCESE), Cacucci, 2014, p. 31 ss.

⁵⁸ Sull'argomento v. VILLANI, *La condotta antisindacale. Aspetti processuali*, in *Diritto del lavoro. Commentario* diretto da CARINCI F., I. *Le fonti. Il diritto sindacale*, a cura di ZOLI, Utet, 2007, p. 533; ESPOSITO M., *Relazioni industriali e repressione della condotta antisindacale: attualità e prospettive del modello statutario*, in *questa rivista*, 2010, p. 857; LUNARDON, *La condotta antisindacale nell'impiego privato*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da PERSIANI e CARINCI F., vol. III. *Conflitto, concertazione e partecipazione*, a cura di LUNARDON, Cedam, 2011; SANTUCCI, *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale: "vecchie" criticità e "nuove" conformazioni della legittimazione attiva*, in *ADL*, 2014 n. 2.

materia di parità tra donne e uomini nel lavoro (art. 15 l. n. 903/77). L'art. 38, primo e ultimo comma, afferma in modo chiaro il carattere individuale dell'azione: qualora siano posti in essere comportamenti discriminatori, si consente al lavoratore – per meglio dire alla “persona che vi abbia interesse” – o, per sua delega, alle organizzazioni sindacali, alle associazioni e alle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, o alla consigliera o al consigliere provinciale o regionale di parità, di ricorrere al giudice al fine di ottenere un decreto immediatamente esecutivo, contenente l'ordine di cessazione del comportamento e di rimozione degli effetti, e un provvedimento, se richiesto, di risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita. L'inottemperanza al decreto o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi.

Si segnala, rispetto all'art. 28 Stat. lav. nel quale la legittimazione attiva è riconosciuta agli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, che qui il lavoratore è libero di conferire la delega a qualsiasi organizzazione sindacale, senza alcun filtro selettivo. Anzi la facoltà del lavoratore è molto ampia, potendo scegliere anche organizzazioni e associazioni rappresentative dell'interesse leso oppure la consigliera o il consigliere di parità (figura istituzionale su cui ci si soffermerà più avanti). Anche la struttura di questa norma è aperta per quanto concerne le discriminazioni: richiama infatti tanto le discriminazioni poste in essere in violazione dei divieti specificamente indicati dal capo II, titolo primo, libro III del codice delle pari opportunità e dall'art. 11 d.lgs. n. 66/03 in materia di lavoro notturno, quanto quelle nell'accesso al lavoro, nella promozione e formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari. Rispetto alla formulazione dell'art. 15 Stat. lav. si segnala che l'azione è diretta a contrastare le discriminazioni: ciò significa che nell'oggetto del contrasto rientrano agevolmente atti, comportamenti e patti.

L'apparato sanzionatorio è molto più incisivo di quello previsto per l'azione ordinaria. Il carattere e la qualità di tale apparato inducono a riflettere più approfonditamente sugli effetti dell'azione individuale ordinaria. La nullità dell'atto non sembra essere l'unico effetto di tale azione; in ogni caso, la tutela è inefficace contro le discriminazioni che consistono in un'omissione, né può determinare l'estensione del trattamento privilegiato al discriminato. Il soggetto leso potrebbe quindi anche chiedere un adempimento in forma

specificata ai sensi dell'art. 1453 cod. civ.⁵⁹ e/o una tutela risarcitoria fondata anche sul danno non patrimoniale. Al riconoscimento di tale più ampia tutela risarcitoria si potrebbe giungere sia sulla base del combinato disposto dell'art. 2087 cod. civ. e dell'art. 2 Cost., sia sulla base di un'applicazione analogica della tutela speciale di urgenza, dove il danno non patrimoniale è espressamente contemplato⁶⁰.

Va evidenziato che per le discriminazioni sessuali non è prevista l'applicazione del rito sommario di cognizione *ex art. 702-bis* del cod. proc. civ. (art. 28, co. 1, d.lgs. n. 150 del 2011)⁶¹, che non solo avrebbe avvicinato l'azione ordinaria alla rapidità offerta dalla tutela speciale *ex art. 38* del codice delle pari opportunità, ma anche l'avrebbe corredata con le stesse sanzioni previste per la tutela speciale. La ragione dell'esclusione è oscura, derivando probabilmente dal difetto di coordinamento delle discipline. Se si ritenesse più efficace il sistema sanzionatorio, se ne potrebbe richiedere almeno l'applicazione analogica, per evitare una pronuncia di incostituzionalità per disparità di trattamento fra le diverse tutele antidiscriminatorie.

⁵⁹ V. in tal senso LASSANDARI, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁰ Sulla problematica del danno non patrimoniale v. AIDLISS, *Il danno alla persona del lavoratore*, Giuffrè, 2007; PIZZO-FERRATO-MONTANARI, *Il danno alla persona nel rapporto di lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da PERSIANI e CARINCI F., *Contratto di lavoro e organizzazione*, t. II. *Diritti e obblighi*, a cura di MARAZZA, Cedam, 2012, p. 1902 ss.

⁶¹ Tale disposizione prevede infatti che le controversie in materia di discriminazione, di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998 (discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi), all'art. 4 del d.lgs. n. 215 del 2003 (discriminazione per razza o origine etnica), all'art. 4 del d.lgs. n. 216 del 2003 (discriminazione per religione, convinzioni personali, handicap, età e orientamento sessuale), all'art. 3 della l. n. 67 del 2006 (discriminazione per disabilità) e all'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 198 del 2006 (discriminazioni per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura), sono regolate dal rito sommario di cognizione nel quale, oltre all'attenuazione dell'onere della prova, con l'ordinanza che definisce il giudizio, il giudice "può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente"; il giudice inoltre può ordinare la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su un quotidiano di tiratura nazionale, salvo il caso di discriminazione per disabilità (l. n. 67 del 2006, anche se la discriminazione per handicap è prevista pure dal d.lgs. n. 216).

Nel caso di discriminazioni diverse dal genere, il soggetto discriminato, come si è appena accennato, ricorre in giudizio con applicazione del rito sommario *ex art. 702-bis* cod. proc. civ., accompagnato dal sistema sanzionatorio previsto dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/11 (art. 4 tanto del d.lgs. n. 215 quanto del d.lgs. n. 216). Anche in tali procedure emergono disorganicità regolative. Non risulta agevole comprendere il motivo per cui il d.lgs. 150/11 abbia riformulato il co. 1 dell'art. 44 del d.lgs. n. 286/98 (sulla disciplina dell'immigrazione), che prevede l'azione civile contro la discriminazione posta in essere da un privato o dalla pubblica amministrazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosa, con la quale il soggetto discriminato può ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione; riformulazione a cui si accompagna la previsione dell'applicazione a tali controversie della procedura prevista dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011. La conservazione dell'azione potrebbe comprendersi solo in quanto la stessa sia riferibile a discriminazioni che avvengano fuori dal campo di applicazione del d.lgs. n. 215 e 216 (artt. 3)⁶².

Va inoltre sottolineato che l'art. 4 tanto del d.lgs. n. 215 quanto del d.lgs. n. 216 richiama *opportunamente* l'applicazione dell'art. 44, co. 11, d.lgs. n. 286/98 con riguardo ad atti o comportamenti discriminatori, come definiti dall'art. 2 dei decreti in parola: nell'ipotesi in cui siano accertate, in sede giudiziaria, discriminazioni poste in essere da imprese, alle quali siano stati accordati benefici da leggi statali o regionali ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto, attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, nei confronti delle imprese è disposta la revoca dei benefici e, nei casi più gravi, l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ul-

⁶² Le fattispecie, in molti casi, rientrano però nell'ambito di applicazione assai ampio anche del d.lgs. n. 215: ad esempio v. Trib. Padova 5 dicembre 2011, in *DeJure* (come le altre sentenze citate successivamente), relativa a prestazioni sociali (assegnò ai nuclei familiari); Trib. Arezzo 14 agosto 2009, a proposito di pensione indiretta a moglie di assicurato poligamo; Trib. Brescia 12 marzo 2009, che richiama espressamente anche il d.lgs. n. 215 in materia di provvidenze assistenziali. Si potrebbe ritenere che la conservazione della disposizione assicuri la presenza di un procedimento cautelare, quale quello previsto dall'art. 44, almeno secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato da tempo (v. Cass. 14 giugno 2013 n. 14992); ma alcuni giudici di merito ritengono che, proprio a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/11, l'azione civile contro la discriminazione si svolga sempre con le forme del rito sommario di cognizione e il procedimento non si configuri come cautelare: v. Trib. Napoli 31 maggio 2012; Trib. Padova 5 dicembre 2011.

teriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie, ovvero da qualsiasi appalto. Si tratta di sanzioni che accrescono l'effettività della tutela, dissuadendo da comportamenti discriminatori.

8. (segue). *La legittimazione attiva dei soggetti istituzionali e collettivi*

Nell'ambito della discriminazione di genere, un rafforzamento della tutela contro le discriminazioni collettive, dirette e indirette, è realizzato con la previsione di un'azione istituzionale (pubblica), promuovibile dal consigliere di parità, competente per territorio, autonomamente (in via ordinaria o di urgenza *ex art. 37 del Codice delle pari opportunità*), che può anche scegliere, in alternativa alla via giudiziaria, la strada della conciliazione. In particolare l'art. 37 stabilisce che le consigliere o i consiglieri di parità regionali e, nei casi di rilevanza nazionale, la consigliera o il consigliere nazionale possano seguire una via alternativa al giudizio in quanto, rilevata l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti di carattere collettivo, in violazione dei divieti di discriminazione già richiamati per l'azione individuale, anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le lavoratrici o i lavoratori lesi dalle discriminazioni, possono chiedere all'autore della discriminazione di predisporre un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, entro un termine non superiore a centoventi giorni, sentite, nel caso di discriminazione posta in essere da un datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali ovvero, in loro mancanza, le associazioni locali aderenti alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Se il piano è considerato idoneo alla rimozione delle discriminazioni, la consigliera o il consigliere di parità promuovono il tentativo di conciliazione e il relativo verbale, in copia autenticata, acquista forza di titolo esecutivo con decreto del tribunale in funzione di giudice del lavoro.

Qualora le consigliere o i consiglieri di parità non ritengano di avvalersi della procedura di conciliazione, o in caso di esito negativo della stessa, possono proporre ricorso davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti (tutela in via ordinaria). Il giudice, nella sentenza che accerta le discriminazioni, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, ordina all'autore della discriminazione di definire un piano di ri-

mozione delle discriminazioni accertate, sentite, nel caso si tratti di datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali ovvero, in loro mancanza, gli organismi locali aderenti alle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nonché la consigliera o il consigliere di parità regionale competente per territorio o la consigliera o il consigliere nazionale. Nella sentenza il giudice fissa i criteri, anche temporali, da osservarsi ai fini della definizione ed attuazione del piano.

Ferma restando l'azione in via ordinaria, la consigliera o il consigliere regionale e nazionale di parità possono proporre ricorso in via d'urgenza al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti. Il Tribunale adito, nei due giorni successivi, convoca le parti e assume sommarie informazioni, ove ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, con decreto motivato e immediatamente esecutivo oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, ordina all'autore della discriminazione la cessazione del comportamento pregiudizievole e adotta ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti delle discriminazioni accertate, ivi compreso l'ordine di definizione ed attuazione da parte del responsabile di un piano di rimozione delle medesime (con applicazione di quanto già previsto nel caso di azione ordinaria). Contro il decreto è ammessa, entro quindici giorni dalla comunicazione alle parti, opposizione avanti alla medesima autorità giudiziaria territorialmente competente, che decide con sentenza immediatamente esecutiva. La tutela davanti al giudice amministrativo è disciplinata dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo. L'inottemperanza delle decisioni dei giudici è punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi e comporta altresì il pagamento di una somma di 51 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento da versarsi al Fondo di cui all'articolo 18 e la revoca dei benefici di cui all'articolo 41, co. 1, del codice delle pari opportunità (forma di coazione indiretta all'osservanza dell'ordine del giudice). Il giudizio instaurato sulla base dell'azione istituzionale autonoma conduce ad un ordine del giudice di definizione di un piano collettivo di rimozione degli effetti discriminatori, scadenzato nel tempo e non necessariamente definito di obblighi di assunzione delle lavoratrici.

Affidare a figure istituzionali il contrasto anche giudiziario delle discriminazioni appare soluzione efficace e conforme con le direttive comunitarie in materia. Il consigliere di parità, che rientra tra gli organismi della parità ed è definito come pubblico ufficiale (art. 13, co. 2, codice pari opportunità), è

disciplinato e rafforzato, nella sua struttura e nelle sue funzioni, dal codice delle pari opportunità (artt. 12-19) con la previsione di strutture di supporto, di risorse per fronteggiare le spese per le azioni in giudizio e della possibilità di fruire (se lavoratori dipendenti) di un monte-ore di permessi (è stata introdotta anche la rete dei consiglieri di parità, coordinata dal consigliere nazionale, per accrescere l'efficacia dell'azione attraverso lo scambio di informazione ed esperienze). Con il d.lgs. n. 5 del 2010 il consigliere ha adesso anche il compito di svolgere inchieste indipendenti e di pubblicare relazioni e raccomandazioni in materia di discriminazioni sul lavoro (art. 15, co. 1-bis, del codice delle pari opportunità). Nato come sistema capillare per integrare il Comitato nazionale di parità (artt. 8 e 10 codice pari opportunità) e rendere più effettivo ed incisivo l'intervento pubblico in materia, il giudizio positivo sull'attività del consigliere di parità è purtroppo frenato dall'evidente mancanza di indipendenza della figura stessa rispetto all'organo politico-amministrativo che procede alla nomina, difettando in particolare dell'investimento in autorevolezza delle figure e della necessaria terzietà in quanto incardinate presso il Ministero del Lavoro; ed è evidente che indipendenza e autorevolezza siano requisiti indispensabili per lo svolgimento adeguato di tale aspetto della funzione antidiscriminatoria⁶³. Una conferma di tale valutazione proviene dalle aule giudiziarie dove, proprio per la mancanza della natura di autorità indipendente, è stata ritenuta pienamente legittima la revoca (o meglio la non conferma, senza alcuna specifica motivazione, in base all'art. 6 della l. n. 145/02) della Consigliera nazionale di parità, al mutamento dell'organo politico che l'ha nominata⁶⁴.

Nel campo delle discriminazioni diverse dal genere non vi è però, neppure con i limiti insiti nella disciplina appena richiamata, la possibilità che soggetti istituzionali esperiscano azioni giudiziarie. Nell'ambito delle discriminazioni fondate su etnia e razza opera l'Ufficio per il contrasto delle discriminazioni (UNAR) – istituzione pubblica creata *ad hoc* per promuovere la parità di trattamento e rimuovere le discriminazioni –: esso può soltanto fornire assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi dalle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'art. 425 cod. proc. civ. (vale a dire richiesta di in-

⁶³ Su questi aspetti v. GUARRIELLO, *Le istituzioni di parità*, in CALAFÀ e GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio*, Ediesse, 2009, pp. 313 ss., spec. p. 318 ss.; ROCCELLA (a cura di GOTTARDI e GUARRIELLO), *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 270.

⁶⁴ V. Cons. St. n. 5031/10 e Tar Lazio n. 580/09.

formazioni e osservazioni). L'Ufficio ha esteso la sua attività anche agli altri fattori di discriminazione nell'ambito di ascolto, raccolta, osservazione dei fenomeni discriminatori e in particolare, in base alle direttive del ministro del lavoro, dell'elaborazione, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, di una Strategia nazionale delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere⁶⁵. Del resto per contrastare le discriminazioni previste dal d. n. 216 non è stato istituito alcun organismo pubblico e, come si è accennato all'inizio, la proposta di direttiva comunitaria del 2008, che prevedeva una soluzione analoga a quelle del "genere" e della "razza", non ha visto più la luce.

Tanto il problema dell'indipendenza degli organismi istituzionali quanto la mancanza in territori rilevanti della discriminazione, come quelli previsti dal d.lgs. n. 216 specie su religione e orientamento sessuale (handicap ed età risultano presidiati da altre tecniche consolidate di tutela⁶⁶), rendono la copertura istituzionale antidiscriminatoria ancora assai lacunosa, specie nelle sedi giudiziarie dove il contrasto alle discriminazioni realizzate dovrebbe essere molto forte.

Nel campo della tutela giurisdizionale le aspettative perciò si ripongono in misura maggiore sulla previsione di un'azione collettiva per contrastare le discriminazioni; aspettative in buona parte deluse.

Per le discriminazioni *di genere* manca la previsione di un'autonoma azione di soggetti collettivi e l'intervento in giudizio di questi ultimi (organizzazioni sindacali, associazione e organizzazione rappresentative del diritto o degli interessi lesi) si realizza per delega del lavoratore: si tratta di una rappresentanza volontaria, che trova la sua fonte nella volontà del rappresentato titolare dell'interesse, in base all'art. 1387 cod. civ. Qui si nota la differenza rispetto alla legittimazione attiva del Consigliere di parità che svolge invece, quando esperisce l'autonoma azione che gli è riconosciuta, la funzione di sostituzione processuale, agendo "in nome proprio" per far valere "diritti altrui"⁶⁷. Come pure è

⁶⁵ V. la Strategia 2013-2015 nel sito dell'Unar (unar.it).

⁶⁶ Su questi aspetti, da ultimo, v. SANTUCCI, *La tutela antidiscriminatoria*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*, vol. III, Giappichelli, 2014.

⁶⁷ Su questi profili, si rinvia a CURCIO, *op. cit.*, spec. p. 543 ss.; v. anche Trib. Roma 21 giugno 2012, che sottolinea la considerazione, da parte dell'ordinamento, del diritto del discriminato (diversamente dalla tutela *ex art.* 28 Stat. lav. in cui l'organizzazione sindacale agisce per un interesse proprio) e la sussidiarietà dell'azione riconosciuta al soggetto collettivo, in caso di discriminazione collettiva, in veste appunto di sostituto processuale.

da distinguere l'intervento nei giudizi promossi dal soggetto discriminato, dove si realizza un intervento litisconsortile dipendente (*ad adiuvandum*), che non lascia spazio a domande autonome rispetto a quelle poste dal soggetto discriminato (v. art. 36, c. 2, d.lgs. n. 198/06)⁶⁸.

Per quanto concerne le discriminazioni diverse dal *genere*, la situazione relativa alle azioni collettive è migliore ma occorre ulteriormente distinguere quelle relative a razza ed etnia (v. d.lgs. n. 215/03; d.lgs. n. 198/06) da quelle riguardanti religione, convinzioni personali, handicap, età, orientamento sessuale (v. d.lgs. n. 215/03).

Nel primo caso il soggetto passivo della discriminazione può coinvolgere soggetti collettivi, rilasciando la delega – che, a pena di nullità, deve essere redatta per atto pubblico o scrittura privata autenticata – in nome e per conto o a sostegno della propria azione, ad associazioni ed enti inseriti in un apposito elenco, approvato dal Ministero per le pari opportunità, e individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione (art. 5 d.lgs. n. 215/2003; in tale elenco possono essere inserite le associazioni che già risultavano iscritte nel registro di cui al d.P.R. n. 394/99, regolamento di attuazione del t.u. sull'immigrazione, e le associazioni e gli enti inserite nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, secondo le previsioni dell'art. 6)⁶⁹.

Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui all'art. 5 sono legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione (art. 5, co. 3, d.lgs. n. 215/2003). La tutela giurisdizionale è disciplinata dall'art. 4 del medesimo d.lgs. n. 215, che, prevista la possibilità di promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 cod. proc. civ., rinvia alla regolamentazione fissata dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011. Va sottolineato che l'art. 44, co. 10, del d.lgs. 286/98 prevede la possibilità, quando si tratti di discriminazioni collettive poste in essere da datori di lavoro, che il ricorso sia presentato dalle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale (e si segue la procedura definita dall'art. 28 d.lgs. n. 150/11). In linea essenziale si può rilevare che si tratta di una tutela specifica aggiuntiva, riconosciuta alle organizzazioni sindacali, nella loro articolazione periferica, in quanto meglio conoscono la realtà aziendale e, proprio

⁶⁸ V. ancora CURCIO, *op. cit.*, p. 543.

⁶⁹ In attuazione dell'art. 5 si vedano i D.M. 16 dicembre 2005 e 9 aprile 2010.

per questo motivo, il termine “rappresentanze locali” deve interpretarsi in modo ampio, tale da ricomprendere le rappresentanze aziendali dei lavoratori nei luoghi di lavoro⁷⁰.

Per le altre discriminazioni, il sistema è analogo a quello previsto dall’art. 4 del d.lgs. n. 215 (v. art. 5 d.lgs. n. 216/03). Mutano però i soggetti collettivi che, in questo caso, sono le organizzazioni sindacali e le associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell’interesse lesso (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 216/03)⁷¹. Anche in questo caso, l’art. 4 del d.lgs. n. 216 rinvia alla regolamentazione dell’art. 28 del d.lgs. n. 150/11 per quel che riguarda la disciplina del procedimento e le tecniche di tutela.

Con la previsione dell’azione autonoma dei soggetti collettivi e istituzionali certamente il sistema italiano oltrepassa la disciplina minimale europea; paradossalmente, però, non per le discriminazioni di genere, che, seppure più ricorrenti, beneficiano solo dell’azione pubblica autonoma, ma per quelle sull’orientamento sessuale, dove, anche per l’attenuazione dell’onere della prova che ricade in modo sostanziale sul soggetto attivo della discriminazione, la disciplina potrebbe porsi in rotta di collisione con l’esigenza di tutela della riservatezza, che in sede europea è stata oggetto di considerazione anche da parte della Corte di Giustizia.

9. Criticità e prospettive

L’analisi ha evidenziato le peculiarità di alcune tecniche processuali a cui il sistema italiano e quello tedesco hanno scelto di fare ricorso al fine di assicurare l’“accesso alla giustizia” alle vittime di discriminazione.

Le novità introdotte con i più recenti interventi normativi, sollecitati dalla normativa europea, sono state concepite a suo tempo per soccorrere le vittime di discriminazione e garantire ad esse l’effettività della tutela giurisdizionale. Ma in entrambi i sistemi il quadro non è dei più rosei. In tutte le discriminazioni è facilmente rilevabile la mancanza di contenzioso di una certa consistenza. È noto che le discriminazioni emergono con notevole difficoltà.

⁷⁰ Per un discorso analogo a proposito della legittimazione ad agire *ex art.* 28 Stat. lav. v. SANTUCCI, *Il procedimento per la repressione*, cit.; e CURCIO, *op. cit.*, p. 546 ss.

⁷¹ Per una recente applicazione della disposizione in campo sindacale attraverso il fattore della “convizione personale”, v. Trib. Roma 21 giugno 2012, cit.

Il sistema di tutela italiano, in questo aspetto, va oltre quello minimo comunitario, ma sicuramente necessita di un'attenta rivisitazione che sappia calibrare bene le tutele, assicurando per un verso effettività specie con attenzione alla legittimazione attiva di natura collettiva o pubblica e garantendo per un altro verso la privacy in quelle fattispecie discriminatorie in cui gli individui preferiscono la riservatezza. La stratificazione, l'irrazionalità, il disordine normativo e le ambiguità delle istituzioni della parità non favoriscono inoltre il contrasto alle discriminazioni.

La disciplina tedesca mostra limiti e manchevolezze in parte analoghe.

Anche in questo contesto le disfunzioni organizzative, l'onerosità del processo e la mancanza di un'adeguata conoscenza tecnica della legislazione in materia ostacolano il perseguimento dell'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale delle vittime da discriminazioni ed accrescono la diffidenza nei confronti della via giudiziaria alla lotta contro le discriminazioni⁷².

Da qui lo scarso impiego degli strumenti di reazione giudiziale attivabili su iniziativa individuale.

L'interrogativo che si potrebbe porre è se alcune più moderne tecniche di *enforcement* come le azioni collettive o le *class action*, tipiche dell'esperienza nordamericana, ma già presenti in parte nella normativa antidiscriminatoria italiana, possano essere utilmente trasposte in Germania o rafforzate in Italia quali *good practices*.

In linea generale, è noto che gli studi comparatistici hanno messo in guardia contro il rischio di rigetto e le difficoltà dell'adattamento di un determinato istituto giuridico ogniqualvolta si tenti di utilizzarlo al di fuori del suo habitat. Né si può ignorare, nella specie, che la riuscita di un trapianto di *class action* o di azioni collettive sia legata soprattutto a fattori ambientali di carattere politico, essendo necessario verificare, anche in tal caso, fino a che punto i gruppi organizzati operanti in un dato sistema siano disposti ad accettare simili strumenti. Un ostacolo alla loro trasferibilità potrebbe derivare, ad esempio, dal fatto che in entrambi i sistemi il fenomeno del multiculturalismo e la tutela contro le discriminazioni trovano radici meno profonde che altrove.

Tuttavia, una ritrosia ad accogliere strumenti di tutela giurisdizionale che si basano sulla dimensione collettiva potrebbe non avere molto senso,

⁷² Così come traspare dal titolo di un interessante contributo ossia quello di RAASCH, RASTETTER, *Umsetzung des AGG in den Betrieben: Außer Spesen nichts gewesen?*, in *Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes* (djBZ), 2009, pp. 245-251.

posto che tale dimensione ha sempre rivestito una particolare rilevanza nella tradizione del diritto del lavoro dei due Paesi in esame e più in generale nella loro cultura giuridica; del resto è parimenti significativo che le tecniche processuali per favorire giudizi collettivi stiano guadagnando ampio terreno, anche in altri settori affini dell'ordinamento⁷³. Giovandosi di tali tecniche la normativa antidiscriminatoria tedesca potrebbe anzi ovviare ad alcune sue lacune ed inadeguatezze. Si pensi ad esempio alla scarsa fiducia sinora riposta nella capacità del soggetto pubblico di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale contro le discriminazioni⁷⁴: a tal proposito non si vede per quale ragione l'*Antidiskriminierungsstelle* non possa disporre, al pari dell'omologo consigliere o consigliera di parità, della facoltà di promuovere autonomamente l'azione, almeno nei casi di discriminazioni di genere. Ma anche il ruolo processuale attribuito alle organizzazioni impegnate nella lotta alle discriminazioni potrebbe essere valorizzato riconoscendo ad esse la capacità di agire in giudizio specie se si tratta di contrastare discriminazioni indirette ed istituzionali⁷⁵.

Simili proposte di imitazione si giustificerebbero oltretutto anche alla luce delle forti perplessità emerse, fin dai primi commenti all'AGG, a proposito della scelta di affidare al consiglio aziendale, e soprattutto al sindacato, la legittimazione ad agire in giudizio a tutela di posizioni facenti capo a gruppi di individui discriminati (peraltro prevedendo forti restrizioni quanto ai presupposti di legittimazione).

⁷³ Per la Germania si pensi alla *Kapitalanleger- Musterverfahrensgesetz* or *KapMuG* del 16 agosto 2005 che ha previsto una tutela in via sperimentale per gli investitori ed il già richiamato *UKLaG* del 2002 che riconosce alle associazioni dei consumatori la legittimazione ad esercitare un'azione per inibire i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori. Anche in Italia il codice del consumo (d.lgs. n. 206/05) riconosce una simile azione (artt. 139 e ss.). Si può anche menzionare la *class action*, introdotta dal d.lgs. n. 198/08, nei confronti delle pubbliche amministrazioni (sul tema cfr. SORICELLI, *Contributo dello studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Giuffrè, 2012).

⁷⁴ V. anche le proposte formulate dal DGB nel parere pubblico rilasciato nel luglio 2009 dal titolo "*Eine erste Bilanz der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) und eine Positionierung zu ihrer zukünftigen Ausrichtung*".

⁷⁵ Sulla necessità di un rafforzamento del ruolo delle associazioni cfr. il rapporto N. ALTHOFF, S. CHOI, *Verbände aktiv gegen Diskriminierung. Das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“*, Institut für Menschenrechte, 2011. Tale esigenza è riconosciuta anche dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali che ha evidenziato la necessità di prevedere un diritto alla *class action*, di creare opportunità di finanziamento e costruire e rafforzare analoghe strutture di consulenza.

Tale scelta esclusiva, che il sistema italiano non ha fatto, dà adito a non poche perplessità.

In primo luogo perché la norma non tiene conto che una diversificazione della disciplina in relazione alla varietà del fattore di rischio avrebbe potuto favorire lo sviluppo di organismi differenziati con competenze specialistiche.

Inoltre, la scelta di fare affidamento sui sindacati ed i consigli aziendali (in buona parte sindacalizzati), pur essendo conforme alla tradizione del sistema “duale” di rappresentanza degli interessi in azienda – sistema da tempo istituzionalizzato in Germania – appare in ultima istanza di dubbia utilità, specie in un ordinamento come quello tedesco caratterizzato da un basso tasso di sindacalizzazione.

In particolare, non è da escludere che, come ha di recente sottolineato parte della dottrina, i sindacati decidano di non intraprendere l'azione giudiziale, “*because they do not take the issue au sérieux, or because they prefer a strategy of negotiations with employers rather than a campaign of litigation. Victims of discrimination may find themselves extremely isolated if their unions are reluctant to pick up individual cases or if they are not unionised in the first place*”⁷⁶.

⁷⁶ FREDMAN, *Making Equality Effective*, cit., p. 18. In tale prospettiva non dovrebbe dunque stupire se fino ad ora i §§ 17.2 e 23 AGG sono rimasti più o meno lettera morta. Uno dei pochi casi in cui la previsione è stata utilizzata dal consiglio di fabbrica questi aveva chiesto al giudice del lavoro un provvedimento per ingiungere al datore di lavoro di non fissare il requisito di un anno di servizio nei bandi, al fine di realizzare un risparmio sul costo del lavoro – in modo da pagare ai neo-assunti uno stipendio inferiore rispetto ai lavoratori con esperienza professionale. Il *Bundesarbeitsgericht* ha accolto il ricorso del *Betriebsrat* sostenendo che tale prassi deve essere considerata una discriminazione indiretta fondata sull'età. BAG, 18.8.2009-1 ABR 47/08. In Italia invece la normativa è stata “piegata” alle esigenze protettive in materia sindacale: v. Trib. Roma 21 giugno 2012, cit.

Abstract

Il saggio si concentra su alcuni aspetti problematici del diritto antidiscriminatorio europeo, italiano e tedesco, come quelli relativi alla legittimazione ad agire in giudizio a sostegno di una vittima di discriminazione ed ai rimedi processuali previsti a favore dei soggetti pubblici e/o collettivi per la tutela degli interessi collettivi. Aspetti, questi, che assumono una rilevanza strategica per l'effettività delle garanzie sostanziali. Con riferimento a tali profili, il saggio intende anzitutto offrire una panoramica sia del diritto antidiscriminatorio europeo, sia dell'elaborazione interpretativa della Corte di Giustizia. In secondo luogo, in esso si confrontano il sistema tedesco ed italiano per verificare la qualità ed il tipo di interventi che i singoli legislatori nazionali hanno previsto al fine di trasporre la normativa europea nel proprio diritto interno e favorire l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni. Infine, lo studio offre alcuni suggerimenti per una trasposizione o un potenziamento delle più moderne tecniche di *enforcement* tipiche del diritto antidiscriminatorio statunitense, come le *class action* o le azioni collettive, ma evidenzia che la riuscita del trapianto è legata soprattutto alla disponibilità dei gruppi organizzati, operanti in ciascuno di tali sistemi, ad accettare questi strumenti e utilizzarli nella specifica realtà socio-economica.

The focus of the essay will be on some aspects of fundamental importance for the understanding of the effectiveness of substantive guarantees, such as the ones related to *locus standi* for trade unions, equality bodies and civil society organizations engaged in non-discrimination law. As far as those aspects are concerned, the study, first of all, provides an account of the EU non-discrimination law in the world of work through a close reading of some ECJ judgments. Subsequently, the paper compares enforcement regimes for non-discrimination law in Germany and Italy, in order to verify whether there is a potential of mutual learning between German and Italian legal orders for enforcing non-discrimination law in the world of work. The paper submits that strong arguments could exist in favour of class action or representative action to enforce non-discrimination law, but stresses that the conditions of mutual learning between the two legal systems are related to the willingness of the agents to embrace these rules and, if necessary, enforce them into socio-economic reality.

Key words

Discriminazioni, legittimazione ad agire, soggetti istituzionali e collettivi, Italia, Germania, Unione europea.

Discriminations, standing to bring a case, collective and public bodies, Italy, Germany, European Union.

Rosa Casillo

**Benessere pensionistico e scarsità delle risorse
dopo la l. 214/2011**

Sommario: **1.** Il vincolo delle risorse nel sistema di sicurezza sociale in età di vecchiaia. **2.** Gli alterni percorsi legislativi verso la “meta condizionata”. La congiuntura recessiva del 2008 ed i vincoli dell’UE. **3.** Il quesito. **4.** Il “fatto finanziario” come parametro per il dimensionamento del “diritto sociale”. **5.** La discrezionalità legislativa ed il vincolo della prestazione adeguata. **6.** Verso l’adeguatezza statica, tra le maglie dell’art. 38, co. 2, Cost. **7.** Il falso limite dei diritti acquisiti e l’affidamento dei cittadini alla certezza del diritto. **7.1.** Le ragioni della giustizia sostanziale. **8.** Le conclusioni.

1. Il vincolo delle risorse nel sistema di sicurezza sociale in età di vecchiaia

Il rifiuto dell’ideologia liberale del *laissez faire laissez passer*, insensibile all’insicurezza sociale dei suoi membri se non per ragioni di ordine pubblico¹, è nell’art. 3 Cost.: l’assunzione di responsabilità della Repubblica verso la piena affermazione, personale e sociale, di ogni cittadino e, in particolare, dei lavoratori, per la certezza della pari dignità sociale attribuita in riconoscimento della pari dignità umana. La declinazione in situazioni soggettive dell’impegno di cui si investe lo Stato – la costruzione giuridica della dignità sociale – si legge nei Principi fondamentali: a prerogative deputate ad affermare, nei confronti del potere pubblico e privato, l’identità individuale – i diritti e le libertà civili – sono affiancate prerogative fondamentali alla partecipazione sociale², ossia i

¹ Cfr. ZAMMARTINO, *Origini, evoluzione e nuove tendenze del welfare state*, Guida, 2012, p. 19 s.

² Mastroianni, I Sottocommissione, 9 settembre 1946, resoconto, pp. 15-16, reperibile, come i tutti resoconti delle sedute della Costituente e delle diverse Sottocommissioni qui citati, in www.legislature.camera.it.

diritti di eguaglianza sostanziale³ in soluzione della “questione sociale” di ogni tempo⁴.

Già nel contesto costituente emerse che l’effettività dei “diritti nuovi di contenuto economico sociale” poteva essere garantita solo “affermando il principio dell’intervento dello stato”⁵ e, in pari tempo, “un massimo sforzo di solidarietà sociale (...) in senso anti-individualista”⁶. Non a caso, una delle espressioni della solidarietà sociale, ossia la redistribuzione della ricchezza che è il contenuto “resistente” del valore giustizia⁷, venne riconosciuta fondamento dei diritti sociali⁸, in attuazione di giustizia distributiva che è base di ogni costituzione sociale⁹, volta alla eguale libertà sociale¹⁰.

Ma se la scarsità delle risorse non una è ragione per abdicare alla giustizia che, anzi, proprio in quella circostanza emerge come valore, essa non è neppure ragione di inattuazione dei diritti sociali. Ed infatti, si dirà ancora in Costituente, in quel caso “il legislatore di domani”, cosciente della “mèta da raggiungere (e) si adoper(i)a con tutti i mezzi per raggiungerla, camminando nel binario (da noi) tracciato e fissato”¹¹.

Così si attribuisce al nascente Stato una funzione sociale, dalla quale germinano i diritti primari all’opportunità di partecipazione sociale¹² (artt. 4, 33, 34 e 35 Cost.) e quelli che ne assicurano effettività parificandola in presenza di ostacoli economici o sociali, per tutti i cittadini (artt. 31, 32, 34, co. 2, 38, co. 1 e 3) e, in particolare, per i lavoratori (artt. 36, 38, co. 2, 39, 40).

³ Già Basso, I Sottocommissione, 11 settembre 1946, resoconto, p. 34. Per i primi affinamenti del pensiero giuridico sul punto v. BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *EGT*, XI e, ora, DE GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti di eguaglianza sostanziale*, Jovene, 1999, pp. 1-50.

⁴ Sul concetto v. RAZZANO. *Lo “Statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, p. 4 ss.

⁵ Togliatti, I Sottocommissione, 3 ottobre 1946, resoconto, p. 180.

⁶ Basso sull’art. 2 Cost., I Sottocommissione, 11 settembre 1946, cit., p. 34.

⁷ V. SPAEMANN, *Concetti morali fondamentali*, 1986, Piemme, 1993, p. 61.

⁸ V. Lombardi, I Sottocommissione, 9 settembre 1946, resoconto, p. 18. Per lo svolgimento più attuale della relazione tra diritti sociali e giustizia, v. RAZZANO, *op. cit.*, p. 5 e, *ivi*, riferimenti bibliografici.

⁹ Per approfondimento, v. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *www.gruppodipisa.it*, p. 9.

¹⁰ V. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, 2011, p. 25 ss.

¹¹ Tupini, in Assemblea plenaria, seduta del 23 aprile 1947, resoconto, p. 3246.

¹² Secondo la percezione dell’epoca, che, poi, nel tempo muterà ampliando gli interessi primari di rilevanza partecipativa: SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.gruppodipisa.it*; SPADARO, *Diritti sociali di fronte alla crisi*, in *www.rivistaic.it*, 4/2011, p. 1 s.

Ed è attraverso i diritti preordinati alla rimozione di impedimenti alla partecipazione sociale che si delinea un sistema di cura dei cittadini rispetto al bisogno – di garanzia di vita libera e socialmente dignitosa – che segna la rottura con l’astensionismo pubblico liberale, da una parte, e, dall’altra, con l’interventismo indubbiamente generoso ma pur sempre patriarcale, autoritario e totalitario finalizzato al governo dell’economia, che aveva caratterizzato il tempo fascista¹³.

Un sistema di Sicurezza sociale che, non ricondotto ad un modello d’intervento statale unico ma ipotizzato come variamente articolato¹⁴, si volle, fondato sui principi di solidarietà, intervento dello Stato, universalità delle tutele, liberazione dal bisogno sullo sfondo delle risorse disponibili. Principi alla base di ciascuno dei percorsi (modi) attraverso cui la funzione sociale del nuovo Stato si sarebbe svolta, pur secondo regole ed impostazioni differenti: nell’ambito della cura della salute e dell’istruzione, in cui già nella norma primaria si scorgono le suggestioni delle coeve politiche economiche e sociali inglesi, improntate al modello di Stato del benessere (*welfare state*)¹⁵; in quello della soddisfazione dei bisogni di cura della salute, di lavoro, di famiglia, di istruzione degli indigenti, secondo una impostazione assistenziale (*welfare residuale*); in quello della garanzia di un reddito sostitutivo di quello

¹³ In proposito v. VINCI S., *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, anno IV, 2011, Cacucci, 2011, p. 719 ss.; ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Giappichelli, 2006, p. 41 ss.

¹⁴ La dottrina si è a lungo interrogata sull’articolazione in tipi del sistema di sicurezza sociale, alla ricerca di soluzione alla “ambiguità” dell’art. 38 Cost. Come noto, si sono opposte le tesi della unitarietà (PERSIANI, da ultimo in *Diritto della sicurezza sociale*, in *ED*, Annali 2011, p. 450) e della bipartizione del sistema nei tipi di assistenza (co. 1 e 3) e previdenza (co. 2) con il rilievo della “apertura” della norma a diverse ed “atipiche” soluzioni d’intervento (CINELLI, *Sicurezza sociale*, in *ED*, 1990, vol. XLII, p. 499; BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *PD*, 1984, p. 555 ss.). La Corte Costituzionale, questo pure è noto, da tempo ha dato una lettura bipartita ma aperta dell’art. 38 Cost. che può considerarsi definitiva (C. cost. 23 gennaio 1986 n. 31; C. cost. 18 dicembre 1995 n. 509. Le sentenze della Corte qui citate sono in www.cortecostituzionale.it). La distinzione peraltro era già chiara presso i Costituenti (v. Ghidini, seduta plenaria 10 maggio 1947 p.m., resoconto, p. 3835 s.).

¹⁵ Pare ancora necessario ricordare che l’uso di questo termine è improprio quando sinonimo del “sistema di sicurezza sociale”. *Welfare State* significa “Stato del benessere”, ed identifica uno tra i possibili modelli di attuazione della sicurezza sociale: quello risalente ai piani di Lord Beveridge, con prestazioni, finanziate dalla fiscalità generale, uniformi per tutti, in soluzione dei soli bisogni essenziali. Per la classificazione v.: ZAMMARTINO, *op. cit.*, p. 41 ss.; OLIVELLI, *La sicurezza sociale in Europa*, in MONTUSCHI (a cura di), *Un diritto in evoluzione*, Giuffrè, 2007, p. 823 ss.; PESSI R., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, in *ADL*, 1997, p. 65 ss.

di lavoro per coloro che, “socialmente degni” (artt. 1 e 4 Cost.), ne risultino totalmente o parzialmente, temporaneamente o definitivamente sprovvisti al sopraggiungere di eventi tipici ed anche nel momento, convenzionale, della fisiologica perdita della capacità di lavoro (la vecchiaia), con una tutela “obbligata nel fine” della adeguatezza alle esigenze di vita ma “discrezionale nei modi” (ex co. 4 art. 38) attraverso cui i mezzi adeguati sarebbero stati prevenuti o assicurati. E tuttavia, con il richiamo alla situazione giuridica di lavoratori, capaci, perché percettori di reddito, di autofinanziare la propria tutela, questa viene implicitamente impostata secondo la logica occupazionale, ovvero Bismarkiana (*welfare* corporativo)¹⁶.

Non è superfluo rimarcare che la scelta di conservare idealmente, per la previdenza, i tratti più significativi del modello ereditato dal fascismo fosse tutt'altro che espressione di continuità con il regime¹⁷. L'idea di mantenere una tutela in linea di principio alimentata dagli stessi destinatari e da chi si avvale della loro attività vuole, anzi, nelle intenzioni dei Costituenti, demolire la mentalità paternalistica accogliendo un concetto di lavoratore che si emancipa dallo Stato provvidenza ed è artefice della soddisfazione dei suoi bisogni di vecchiaia¹⁸. Emancipazione a cui è “educato” a concorrere attraverso il lavoro con cui (deve) partecipa(re) alla società (art. 1 e 4) e con cui determina, mediante contribuzione, il livello di miglioramento che vuole dare alla propria esistenza¹⁹.

Ciò non significa escludere dalla tutela colui che è inabile al lavoro o il lavoratore divenuto tale, al quale è garantito, con il mantenimento, il “diritto all'esistenza” nel primo caso (co. 1, art. 38, Cost.) e, nel secondo caso, l'adeguatezza dei mezzi di vita (co. 2)²⁰. Non significa riproporre uno schema di

¹⁶ Cfr.: C. cost. 23 gennaio 1986 n. 31.

¹⁷ L'orgoglio nazionale della “funzionalizzazione” dichiarata nella Carta del lavoro, l'interesse al controllo sociale ed al consenso delle imprese (da liberare da rivendicazioni operaie) avevano a quel tempo suggerito l'obbligatorietà (pur con eccezioni) e la gestione pubblica della mutualità previdenziale e assistenziale, con contribuzione di entrambe le parti del rapporto di lavoro, tecniche assicurative (capitalizzazione e prestazione contributiva) ed irrisorio impegno finanziario dello Stato (dichiarazione XXVI della Carta del Lavoro; r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827, convertito con l. 6 aprile 1936 n. 1155). Cfr: VINCI S., *op. cit.*, p. 723 ss.

¹⁸ Tale è il senso del passaggio dall'assicurazione alla previdenza sociale: v. il rapporto della Commissione D'Aragona (1947) in VINCI, *op. cit.*, p. 725 s.

¹⁹ In Assemblea Plenaria, seduta del 10 maggio 1947 p.m., uno degli interventi più significativi in questo senso fu quello di Zuccarini (resoconto, p. 3828 s.) che propone di dichiarare l'obbligatorietà della previdenza sociale. L'emendamento non fu accolto perché ritenuto non modificativo della sostanza dell'art. 38 (allora art. 34).

²⁰ V. Ghedini, nella seduta richiamata in nota precedente, p. 3835 s.

assicurazioni private, perché gli istituti deputati alla gestione della previdenza obbligatoria sono sì partecipati dai lavoratori ma predisposti e gestiti dallo Stato per l'attuazione della solidarietà tra lavoratori, e dallo Stato eventualmente integrati finanziariamente per realizzare il dovere di solidarietà della collettività verso i lavoratori medesimi (co. 4)²¹. Né significa che i mezzi adeguati alle esigenze di vita, superiori ai mezzi necessari per vivere perché pensati quale riflesso dell'impegno di partecipazione sociale con il lavoro²², debbano necessariamente conseguire a criteri di corrispettività contributiva e corrispondenza retributiva, avendo in questo – come in ordine all'attuazione della tutela adeguata per ciascuno dei casi di bisogno tipizzati – lasciato ampia discrezionalità al legislatore futuro²³.

2. *Gli alterni percorsi legislativi verso la “meta condizionata”. La congiuntura recessiva del 2008 ed i vincoli dell'UE*

Scorrendo anche solo velocemente la più significativa legislazione immediatamente successiva al nuovo corso istituzionale²⁴, è facile leggervi un primo percorso di attuazione del nuovo assetto di interessi inscritto nel detto e non detto dell'art. 38, co. 2 e 4, Cost.²⁵.

L'ascesa della tutela, e l'accentuazione dei profili di liberazione dal bisogno e di solidarietà, si compie però nei successivi anni 60-80 quando, complice la congiuntura economica positiva, il d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 e la l. 30 aprile 1969, n. 153 concessero a quelle generazioni: una pensione di vecchiaia retributiva all'età di 55/60 anni con anzianità contributiva di 15 anni;

²¹ V. Di Vittorio, seduta ult. cit., p. 3842, a motivazione del dissenso di chi (Camangi, stessa seduta, p. 3826) proponeva il sistema delle polizze assicurative.

²² Nelle discussioni in sede costituente non sono rinvenibili approfondimenti sulla differenza tra mezzi adeguati e mezzi necessari, assorbita in quella tra previdenza ed assistenza, sulla quale v. Noce, III sottocommissione, 11 settembre 1946, resoconto, p. 21 e Dossetti, I sottocommissione, 9 ottobre 1946, resoconto, p. 214.

²³ V. Laconi, seduta plenaria a.m. del 10 maggio 1947, resoconto, p. 3821.

²⁴ Per la quale v. ANDREONI, *op. cit.*, p. 51 ss.; VINCI, *op. cit.*

²⁵ Di esso si avvede anche la Corte costituzionale quando, chiamata ad interpretare la produzione normativa sulle pensioni successiva alla Costituzione (non quella ad essa precedente ed ancorata alla concezione assicurativa della tutela) interroga l'art. 38 Cost. e ne valorizza, seppure con qualche incertezza, i profili innovativi in via di recepimento legislativo. V. CINELLI, *L'apporto della Corte costituzionale all'evoluzione del sistema delle pensioni*, in LD, 1987, p. 720 ss.

un “premio” al cittadino che adempie ai suoi doveri di lavoro *ex art. 1 e 4 Cost.* per almeno 35 anni (la pensione di anzianità)²⁶; una automatica stabilità del valore reale delle rendite, rivalutate in base alle variazioni del potere d’acquisto della moneta e agganciate ai salari; una pensione sociale agli ultrasessantacinquenni privi di reddito e di lavoro²⁷. In questi trenta anni, inoltre, la tutela ancora si sgancia dal versamento contributivo legandosi al bisogno²⁸, la solidarietà generale verso i pensionandi e pensionati ancora si accentua²⁹ e, con la tranquillità dei *trend* economici crescenti di quegli anni, si afferma definitivamente il patto di solidarietà tra le generazioni (la tecnica di ripartizione).

Quello che poi è accaduto a partire dagli anni ‘90 e che accade tutt’oggi, in un moto che sembra inarrestabile, è la storia della involuzione delle tutele in esito alla crisi finanziaria delle gestioni pensionistiche. Quali che ne siano state e ne siano tutt’ora le ragioni – l’assenza di politiche di ricalibratura della spesa a fronte di politiche di *retrenchement*³⁰, le patologie nei rapporti tra gruppi di potere con conseguenti squilibri nella distribuzione delle risorse³¹, l’errata valutazione delle variabili demografiche³² e dell’impatto, sui sistemi pensionistici a ripartizione, dei mutamenti nei mercati finanziari³³ e nel mercato del lavoro – lo scenario in cui si muove da più di vent’anni la legislazione sulle pensioni è l’*austerity* permanente.

Al legislatore degli anni ‘90 l’inefficienza nelle gestioni pensionistiche suggerì prima politiche emergenziali di contenimento della spesa (l. 30 dicembre 1992, n. 503) poi, due anni dopo, interventi strategici sul disegno isti-

²⁶ Istituto già introdotto con l. 21 luglio 1965 n. 903, art. 13, poi abrogato.

²⁷ Per questa legislazione v., in particolare, PESSI R., *op. cit.*, p. 80 ss.

²⁸ Anche per l’applicazione, pur condizionata, del principio dell’automaticità delle prestazioni di cui all’art. 2116 cod. civ., disciplinato dall’art. 40, l. 153/69.

²⁹ Una quota dei trattamenti pensionistici Ago e di alcuni regimi speciali, qualche ipotesi di integrazione al minimo, la copertura figurativa dei periodi di non lavoro accedono al finanziamento statale: cioè (e fino alla l. 9 marzo 1989 n. 88, art. 37, che istituisce la Gias) al Fondo sociale istituito con l’art. 2, l. 21 luglio 1965 n. 903.

³⁰ Cfr. ASCOLI, PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo vent’anni di riforme*, in *SM*, 2012, p. ss.

³¹ V. JESSUOLA, *Istituzioni, gruppi, interessi. La “nuova politica pensionistica” in Italia*, in *RIPP*, 2011, p. 211 ss. V. anche DIOTALLEVI, FALCUCCI, *Il coraggio delle scelte popolari. I crediti di solidarietà*, in *LPO*, 2011, p. 1123 ss.

³² V. DE SANTIS G., *Pensioni e invecchiamento*, in *EL*, 2005, p. 55 ss.

³³ V. CASTELLINO, *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, 1976; FORNERO, *Crisi finanziaria e riforme previdenziali: quale ripensamento critico?*, in *PE*, 2009, p. 57.

tuzionale del sistema³⁴. La l. 8 agosto 1995 n. 335 reintroduce la vecchia formula contributiva, destinata ad andare a regime dopo un lungo periodo di transizione. Le condizioni contributive e anagrafiche di accesso alla pensione di anzianità divengono più restrittive (nella prospettiva della sua graduale eliminazione) come pure quelle per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con regole sottoposte a costanti aggiustamenti nell'ottica di ritardare il pensionamento (l. 23 agosto 2004 n. 243; l. 24 dicembre 2007 n. 247).

L'ultima vicenda della storia previdenziale ha data 22 dicembre 2011 quando, con legge di conversione n. 214, sono stati acquisiti al sistema pensionistico i nuovi tratti anticipati dal d.l. 6 ottobre 2011, n. 201, a chiusura di un itinerario di rivisitazione delle precedenti norme in parte già iniziato nel 2009 e, ad oggi, ancora in via di assestamento³⁵. L'intervento, in ambito che proprio il valore della solidarietà, su cui pure il sistema previdenziale è costruito, rende strategicamente sensibile all'obiettivo di risanamento del bilancio pubblico mediante contenimento della spesa, rientra tra le misure con le quali, nel biennio 2010-2012, lo Stato reagisce agli effetti della straordinaria congiuntura economica e finanziaria negativa esplosa nel 2008 e risponde ai vincoli politici³⁶ assunti a garanzia del proprio protagonismo nel progetto di integrazione europea (cfr. art. 24, co. 1, l. 214/11).

All'attuazione degli obiettivi programmati sono dedicate sia modifiche nei parametri di funzionamento del sistema (contribuzione ed età di pensione) sia modifiche del sistema medesimo (universalità della pensione contributiva ed eliminazione della pensione di anzianità) a far data dall'1.1.2012. Questo, ed altro, con esito di ulteriore inasprimento dei presupposti di godimento del diritto a pensione e, complessivamente, una nuova drastica restrizione della tutela, alla quale si è aggiunta la recente reiterazione di misure previste invece come provvisorie nel 2011 (stretta sulla rivalutazione delle pensioni: l. 147/13, art. 1, co. 843).

³⁴ Impossibile, per brevità, il dettaglio delle disposizioni qui semplicemente richiamate, sulle quali v. CESTER (a cura di), *Il sistema pensionistico riformato*, Giappichelli, 1995.

³⁵ Oltre alle prime modifiche della l. 241/11 (d.l. 29 dicembre 2011 n. 216, convertito con l. 6 luglio 2011 n. 98 e d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con l. 24 febbraio 2012 n. 14) si possono richiamare, tra le recentissime: il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con l. 28 ottobre 2013, n. 125 che ha modificato l'ambito di applicazione allargando le ipotesi di deroghe; la l. 27 dicembre 2013, n. 147 che ha allargato la platea degli esodati e rinnovato la limitazione della perequazione automatica ed i contributi di solidarietà; il d.l. 90/2014, intervenuto sulle pensioni dei dipendenti pubblici.

³⁶ SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra*, in *RDSS*, 2012, p. 5.

Non si può escludere che, nel futuro, la tutela pensionistica possa ancora subire complessivi arretramenti; e si può ragionevolmente dubitare che possano essere compiuti interventi di reale e sostanziale *revirement* se non in ipotesi di irrazionalità e irragionevolezza della normativa vigente rilevate dalla Corte, oramai dichiaratamente libera dal vincolo *ex art. 81, Cost.* all'assunzione di sentenze "costose"³⁷.

Depongono in questo senso tre ordini di ragioni. In primo luogo, il fatto che le analisi economiche sono orientate a ritenere che la "crisi" contemporanea non è già più momento di passaggio e di rottura col pregresso, ma è oramai "sistema", essendosi, l'economia nazionale, già avviata verso la stabilizzazione del nuovo equilibrio *post* crisi ad un livello decisamente più basso³⁸. In secondo luogo, la circostanza che la carenza di risorse disponibili per la protezione sociale in vecchiaia è, per le note ragioni strutturali, demografiche e di organizzazione del mercato del lavoro, già emersa come "sistema" sin dalla fine degli anni 80, e saldamente stabilizzata a tutt'oggi.

In terzo luogo, l'esito dell'interazione tra dissesto dei conti e partecipazione all'Unione: essa ha prodotto, per l'impegno politico formalizzato con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*, l'introduzione – già suggerita dalla BCE e sostanzialmente obbligata per la scarsa credibilità e forza contrattuale del paese³⁹ – del vincolo dell'equilibrio di bilancio con la modifica dell'art. 81 Cost.⁴⁰. In forza del nuovo testo – che orienta le politiche di spesa pubblica, da modulare sugli andamenti del ciclo economico, al raggiungimento del saldo strutturale di bilancio con possibilità di indebitamento, in deroga all'equilibrio strutturale, solo in caso di fasi avverse e di eventi eccezionali (art. 81, co. 1 e 2, Cost)⁴¹ – si profila la possibilità che tutte le prerogative di egua-

³⁷ Seppure da tempo la dottrina ha mostrato che il vincolo *ex art. 81, co. 4, Cost.* è posto al legislatore, non anche alla Corte costituzionale (LUCIANI M., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, 1993, p. 53 ss.), il chiarimento viene, ora, dall'art. 17, co. 13, l. 31 dicembre 2009 n. 196. In tema, da ultimo, D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, p. 95 ss.

³⁸ V. MENENNA, *Le radici della crisi e le possibili soluzioni*, in QRS, 2013, p. 103 ss.; SCHIATTARELLA, *La crisi economica: cause, dimensioni e prospettive*, in DD, 2008, p. 83 ss.

³⁹ V. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi costituzionali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it, p. 11 s.; CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, p. 7 s.

⁴⁰ Disposta con l. cost. 20 aprile 2012 n. 1, attuata con l. 24 dicembre 2012 n. 243.

⁴¹ V. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in LD, 2013, p. 357 ss.

gianza sostanziale, non solo il diritto sociale a pensione, subiscano, travolte dalle ragioni della credibilità internazionale del paese, il condizionamento delle esigenze di risanamento economico quasi senza condizioni⁴². Perché se pure l'art. 81 Cost. apre alla flessibilità della spesa e del debito, nei fatti la politica economica sarà sempre influenzata dai vincoli economici e finanziari europei – che, pur non giuridici, non sono dotati di minore forza persuasiva⁴³ – se gli organi politici, appropriandosi del senso degli artt. 4 e 6 TUE, non affermeranno concretamente l'identità sociale dello Stato⁴⁴ (artt. 2 e 3 Cost.) pur nell'ambito della partecipazione al progetto europeo⁴⁵.

3. *Il quesito*

Nell'attualità caratterizzata da questo scenario economico e politico, l'osservatore di trent'anni di legislazione di rigore a fronte di emergenze finanziarie, con la quale l. 214/11 è perfettamente in linea⁴⁶, non solo difficilmente ipotizza una inversione delle politiche di tutela. Con il conforto di un recente e diffuso pensiero giuridico sull'attuale crisi della Costituzione sociale⁴⁷, che l'istanza economica impoverisce e svilisce ad “archivio storico ideale” di posizioni soggettive⁴⁸, facilmente intravedere una tendenza pericolosamente contigua alla linea di svuotamento della tutela, segnata dalla distanza tra garanzia formale e garanzia sostanziale dell'interesse protetto *ex* art. 38, co. 2, Cost. Il progressivo peggioramento delle condizioni di perfezionamento del diritto sociale, risultato dei percorsi della legislazione pen-

⁴² V. RAUTIA., *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in www.forumcostituzionale.it; MENENNA, *Le condizionalità imposte dal Fiscal Compact e gli impatti sul sistema previdenziale italiano*, in *RDSS*, 2014, p. 33 ss.

⁴³ Cfr.: LUCIANI M., *op. cit.*, p. 16 ss., p. 21 ss.; RUGGIERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.consultaonline.it, p. 10 s.

⁴⁴ V. SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, p. 5.

⁴⁵ Sulla prassi di indebitamento “motivato” da istanze sociali primarie che ne potrebbe conseguire v. SALAZAR, *op. cit.*, p. 7; CARLASSARRE, *Priorità costituzionali e controllo sulle risorse*, in www.costituzionalismo.it, p. 1; SPADARO, *op. cit.*, p. 7; LUCIANI, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁶ V. CINELLI, *La riforma delle pensioni del “governo tecnico”*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, 2012, p. 385 ss.

⁴⁷ V. RAUTI, *op. cit.*, p. 6; CIOLLI, *op. cit.*, p. 11 s. e AA. citati in nota che segue.

⁴⁸ V. GAMBINO, NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, 7 maggio 2012, in www.astrid-online.it; RUGGIERI, *op. cit.*, p. 13 ss.

sionistica, si è infatti compiuto a Costituzione formale invariata nei Principi fondamentali e nei Rapporti tra Stato e cittadino. La restrizione nel godimento del diritto a pensione è cioè avvenuta ancorché non sia mai mutata l'accezione (il significato) dell'interesse costituzionalmente protetto: ciò in cui però, di fatto, ricade la rivisitazione dei presupposti per la sua fruizione.

Ma è facile anche osservare che questa conclusione non è poi così scontata. Non lo è se si aderisce alla tesi sulla conciliabilità, pur condizionata, tra “diritti sociali e riforma dello Stato sociale”⁴⁹; se si crede nella “eternità ordinamentale” quale aspirazione della Costituzione che, da una parte, si apre alla realtà sociale ed ai suoi mutamenti consolidati e, dall'altra, per la realizzazione degli obiettivi e fini che inverano l'identità sociale dello Stato, descrive le strategie ma non i mezzi per realizzarli⁵⁰; se, infine, si crede nella “fragilità” dei diritti costituzionali anche sociali, che non sono immobili in un ordine precostituito bensì definiti, nell'interesse sotteso e le modalità di soddisfacimento, secondo una fisionomia che riflette lo svolgersi sociale e le sue trasformazioni⁵¹.

In questa prospettiva, il rimaneggiamento in senso restrittivo delle condizioni di inveramento del precetto di tutela *ex art. 38, co. 2, Cost.* non è necessariamente espressione di abdicazione dello Stato alla sua vocazione sociale: una deriva verso il “mutamento della forma di Stato”⁵² con un ritorno alla concezione del lavoratore “solitario” artefice della soluzione dei propri bisogni⁵³ che sollecita finanche modifiche del testo formale. L'attuale atteggiarsi del vincolo finanziario può anche esser indicativo di nuovi modi di attuazione del sistema di sicurezza sociale (in generale e, in particolare) in età di vecchiaia, da tempo suggerite dalla crisi dei tradizionali modelli di *welfare*⁵⁴. Infine, meno drasticamente, può segnalare rivisitazione di vecchi prin-

⁴⁹ V. BALANDI, *Diritti sociali e riforma dello stato sociale*, in PD, 1999, p. 53 ss.

⁵⁰ V. LUCIANI, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale e la sua dimensione diacronica*, in DSoc, 2009, p. 24 ss.

⁵¹ V. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione tra due crisi*, in EDP, 2011, p. 625.

⁵² Inevitabile è il rinvio, sul punto, a CARLASSARRE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in QC, 1995, p. 33.

⁵³ Sul punto, v. VALLEBONA, *Vecchiaia e diritto tra amore e terrore*, in NOGLER, CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*, Liber amicorum Marcello Pedrazzoli, Franco Angeli, 2012, p. 608 ss.

⁵⁴ Cfr., tra i più recenti, REVIGLIO, *Vi è ancora bisogno dello stato nel XXI secolo?*, in EP, 2002, p. 14 ss.; CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, modelli di welfare: alcune riflessioni*, in Jus,

cipi “alterati” per l’affermarsi di nuove configurazioni di consolidati valori, a fondamento di un più tradizionale benessere pensionistico in una realtà socio-economica in via di trasformazione.

Lunga e complicata è la verifica giuridica a tale fine, dove la riflessione sull’ordinamento pensionistico si (con)fonde con il ragionamento sui principi del dover essere costituzionale in rapporto all’essere reale della tutela. Si tratta di condurre una lettura della vigente legislazione attuativa dell’art. 38, co. 2, Cost. in rapporto ai fondamenti tutti della tutela, descritti nella traccia degli artt. 2, 3, co. 2, 4 e 38, co. 2 Cost., che solo così emergono reinterpretati nel senso che in essi inscrive il mutamento sociale recepito da legislazione e giurisprudenza della Corte. Ciò che, solo, consente di capire se la struttura di principi che tradotta in regole regge, oggi, il sistema di tutela dal bisogno di vecchiaia è ancora quella originata da antichi valori sia pure rinnovati oppure – per l’aggressività dell’istanza economica che pare soffocare quella sociale – rimanda a contemporanei valori inediti e, di riflesso, se il modello che è, oggi, strumento di attuazione della tutela è ancora quello tradizionale, sia pure rivisitato, o totalmente innovativo. Innovativo rispetto a quella *volutas* costituzionale che impegna il legislatore, consapevole che la sua discrezionalità non è libertà, ad articolare strategie e tattiche di tutela, qualsiasi esse siano, senza mai tradire la garanzia di “adeguata” liberazione dal bisogno in “età di vecchiaia” mediante partecipazione individuale e attivazione di meccanismi di “solidarietà”, generale e particolare, nel “limite delle risorse disponibili”.

Ma la riflessione che ora si compie, nei termini appena indicati di attualizzazione dei principi, si ritaglia intorno al rapporto tra scarsità delle risorse e benessere pensionistico. Non per il secondario rilievo degli altri elementi nella definizione della fisionomia del modello di tutela. Bensì, perché la dialettica tra tutela costituzionale e vincolo finanziario, incidendo direttamente sui contenuti dell’art. 38, co. 2, Cost., ancor prima che il “modello” (mezzo) definisce il “sistema” di sicurezza sociale di vecchiaia (fine), per i modi in cui interpreta il rapporto (di supremazia, subordinazione o di “bilanciamento”) tra protezione costituzionale (funzione sociale dello Stato) e realtà economico-finanziaria.

4. Il “fatto finanziario” come parametro per il dimensionamento del “diritto sociale”

Non è inappropriato collocare tra i fondamenti “di diritto” del benessere pensionistico “il fatto” della capienza dei mezzi finanziari. S’è già detto che la relazione diretta tra risorse disponibili e modi di inveroamento delle tutele ha fatto da sfondo al concepimento di tutte le pretese giuridiche soggettive nei confronti dello Stato sociale⁵⁵. Anche di quella ex art. 38, co. 2, Cost. al quale, perciò, non è estraneo il vincolo degli equilibri dei bilanci in vario modo responsabili dell’erogazione delle prestazioni.

Né assumere il diritto a pensione come finanziariamente condizionato incide sulla fundamentalità, o inviolabilità, che lo connota in quanto prerogativa soggettiva costituzionale riferibile al principio personalistico⁵⁶. La fundamentalità impone alla Repubblica la non rivedibilità del diritto, nel senso di non disconoscimento formale e sostanziale. Per quest’ultimo profilo, a fronte della particolare conformazione dei diritti sociali, la garanzia ricade nella predisposizione delle condizioni, finanziarie e amministrative, strumentali al loro godimento nella massima estensione. Ciò non significa che di quel godimento è preclusa ogni contrazione. Possibile per le prerogative funzionali all’affermazione dell’identità personale – i diritti e libertà civili che, anzi, per disposizione di legge o costituzionale, e pure per atti tra privati, risentono di limitazioni – essa deve ritenersi possibile anche per i diritti di eguaglianza sostanziale. Non solo in esito al bilanciamento con altri interessi individuali e pubblici del pari costituzionali considerati, nei singoli casi, ad essi ragionevolmente sovraordinati⁵⁷. Anche, e ancor prima, in ragione della scarsità delle risorse disponibili ed in base a scelte che ne dispongono l’allocazione tra le diverse istanze sociali, senza che per questo si debba dubitare della loro inviolabilità.

La Corte Costituzionale, del resto, non ne ha mai dubitato, se è vero

⁵⁵ Che sarebbe stato irrealistico immaginare insensibile alla “fattibilità economica”: MENGONI, *Persona e iniziativa economica privata nella costituzione*, in VETTORI (a cura di), *Persona e mercato. Lezioni*, 1996, p. 36.

⁵⁶ Quando riferita a diritti e libertà essenziali all’autonomia e alla partecipazione sociale della persona, l’“inviolabilità” è sinonimo di “fundamentalità”: PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell’uomo*, in www.rivistaaic.it.

⁵⁷ Sui “diritti ragionevoli” v. SPADARO, *Dall’indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali*, in *PD*, 2006, p. 167 ss.

che ha sempre ammesso la regressione della tutela *ex art.* 38, co. 2, Cost., ancorché indubitato diritto sociale, in rapporto alla limitatezza delle risorse⁵⁸, fino ad affermare che tutti i “diritto(i) costituzionale(i) a prestazioni positive”, e quindi anche il diritto a pensione, risultano “diritti condizionati” alla possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per l’attuazione⁵⁹.

Le incertezze la Corte le ha mostrate, invece, sulla qualificazione giuridica della relazione tra tutela costituzionale e mezzi finanziari.

A partire dai primi anni 90, questa relazione è stata impostata come “bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie”⁶⁰. Impostazione, questa, palesemente scorretta, perché presuppone, tra i due termini del confronto, una pari dignità costituzionale che in realtà non sussiste⁶¹. Non è possibile valutare una reciproca ragionevole cedevolezza tra diritto a pensione ed esigenze di equilibrio di bilancio, perché il primo è un valore-obiettivo repubblicano fondativo, *ex art.* 3 Cost., mentre il secondo è un obiettivo repubblicano di politica economica, *ex art.* 81 Cost., che pure è un valore, ma se e perché al primo è funzionale, anche quando l’equilibrio riguarda il bilancio degli enti previdenziali⁶². In tempo di scarsità di risorse, la regressione della tutela pensionistica non si giustifica in beneficio del principio di equilibrio di bilancio con cui direttamente si confronta. Si giustifica nell’ambito di bilanciamento che avviene tra pari istanze sociali in sede di definizione (prima politica, poi legislativa) del livello di soddisfacimento a cui ciascuna accede al momento dell’allocazione di risorse scarse: dato di fatto che si atteggia a limite esterno

⁵⁸ Non vi è analisi della giurisprudenza costituzionale sul diritto a pensione, e sui diritti sociali, che non ne dia conto. V., da ultimo, D’ONGHIA, *op. cit.*

⁵⁹ L’affermazione, di C. cost. 26 settembre 1990 n. 455, è poi “stereotipo” negli anni successivi: v. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della Corte costituzionale*, in RIDL, 1999, p. 73. Tra le ultime: C. cost. 7 maggio 2012 n. 120.

⁶⁰ C. cost. 15 marzo 1991 n. 119; C. cost. 8 giugno 1994 n. 240. In termini analoghi, tra le altre: C. cost. 23 aprile 1993 n. 227; C. cost. 4 luglio 1994 n. 288; C. cost. 22 marzo 1995 n. 99, C. cost. 2 maggio 1996 n. 417.

⁶¹ Ma che è condizione di validità di ogni bilanciamento tra valori costituzionali: PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in www.unipa.it; MORRONE, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in www.docstoc.com. In proposito, è ben nota l’espressione “bilanciamento ineguale” di LUCIANI, *Sui diritti sociali*, DD, 1994, p. 569.

⁶² In questo senso è corretta l’espressione di C. cost. 23 febbraio 1995 n. 78 e C. cost. 11 gennaio 1994 n. 2. Da ultimo, C. cost. 19 novembre 2012 n. 264.

all'attuazione piena di diverse istanze collettive imponendo tra esse, e solo tra esse, il bilanciamento.

In questo senso avviene lo “scontro” tra diritti e risorse disponibili, ed in questo senso la Corte lo risolve nelle ultime pronunce⁶³, tornando sui passi che, prima degli anni '90, aveva talvolta percorso per assolvere le scelte di contrazione del diritto a pensione per esigenze di risanamento economico⁶⁴.

Sul più “naturale” dei principi del *welfare* pensionistico non può quindi appuntarsi la critica giuridica, che assolve il legislatore regressivo per ragioni di costi. Analogo giudizio, però, non è scontato se l'azione legislativa si osserva attraverso il filtro delle condizioni di legittimità e dei limiti al peggioramento delle tutele.

Qui si pone, innanzitutto, il tema della valutazione delle scelte politiche sulla distribuzione del portato dell'*austerità* tra le diverse istanze sociali e, soprattutto, tra queste e altri interessi dello Stato, pur necessari, non riferibili alla tutela della persona. Ma sembra difficile che questa valutazione possa avere altro riferimento diretto se non il consenso elettorale, perché in quelle scelte è la discrezionalità del legislatore su cui istituzionalmente arretra il sindacato di legittimità⁶⁵, tanto sugli atti in cui il riparto delle risorse è formalizzato quanto sugli atti che ne danno attuazione⁶⁶.

In questo ultimo caso, peraltro, l'ostacolo è anche tecnico. La Corte valuta la necessità, adeguatezza e proporzionalità (la ragionevolezza) della limitazione di un diritto fondamentale anche sociale, quando la ponderazione con altri diritti, da cui la limitazione deriva, è l'oggetto del giudizio. Non quando, a fronte di bilanciamento già compiuto, lo scrutinio investe la norma che, per ragioni economiche, incide sul godimento del diritto in rapporto alla sua tutela secondo Costituzione (nel quale scrutinio sono

⁶³ In tema di assistenza sanitaria: C. cost. 20 luglio 2011 n. 248; C. cost. 4 luglio 2011 n. 205. In tema di tutela pensionistica: C. cost. 3 novembre 2010 n. 316 e, prima, C. cost. 3 maggio 2006 n. 202; C. cost. 13 gennaio 2004 n. 30.

⁶⁴ Per un “contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato”: C. cost. 25 ottobre 1982 n. 180.V. anche C. cost. 26 settembre 1990 n. 445, C. cost. 12 luglio 1990 n. 401; C. cost. 19 gennaio 1995, n. 17.

⁶⁵ In ragione dell'art. 28, l. 11 marzo 1953 n. 87.V. in argomento COSTANZO P., *Legislatore e Corte costituzionale*, in www.consultaonline.it.

⁶⁶ In tema v. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 118 ss. e nota 131.

estranee le altre pretese bilanciate, sociali e non). Ma sull'opportunità del disegno di politica sociale, non solo previdenziale, la Corte costituzionale non è mai intervenuta⁶⁷, limitandosi ad esprimere generici auspici anti-crisi⁶⁸.

Se però si abbandona la comparazione diretta tra le diverse istanze sociali ai fini della valutazione della ragionevolezza del rispettivo sacrificio, la discrezionalità legislativa e lo stesso bilanciamento si aprono al giudizio di legittimità giuridica, rapportando la norma che contrae il diritto previdenziale al fine che il Costituente, all'art. 38, co. 2, Cost., assegna al legislatore⁶⁹. Fine che rende ogni norma previdenziale, e le sottese opzioni di allocazione, giuridicamente controllabili in quanto ad esso costituzionalmente funzionalizzate.

5. *La discrezionalità legislativa ed il vincolo della prestazione adeguata*

Per questo l'adeguatezza della prestazione alle esigenze di vita in tempo di vecchiaia è parametro di controllo di legittimità dell'azione legislativa, vincolata alla sua garanzia: ne è il limite, quando regola direttamente o indirettamente la misura della tutela e quando definisce i criteri di allocazione delle risorse necessarie⁷⁰.

È un limite che, si deve precisare, attiene al solo *quantum* della tutela (la misura della pensione), non anche all'*an* (l'accessibilità al trattamento previdenziale) sul quale, invece, l'adeguatezza non si riflette⁷¹. Ed è un limite che,

⁶⁷ V. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

⁶⁸ Per la verità in pronunce non recenti: C. cost. 28 giugno 1973 n. 128; C. cost. 6 giugno 1974 n. 160; C. cost. 23 aprile 1993 n. 226.

⁶⁹ Si tratta di una tra le ipotesi in cui nella discrezionalità legislativa si insinua il controllo di legittimità della Corte: RUGGIERI, *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it; ARCIDIACONO L., *Discrezionalità legislativa e giurisprudenza della corte in tre recenti decisioni*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, ES, 2012 p. 13 ss.

⁷⁰ V. CINELLI, *I Livelli di garanzia del sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, p. 57.

⁷¹ L'*an* della tutela è nei presupposti di titolarità del diritto sui quale ricade, nei fatti, il solo *quando* e *quomodo* della prestazione, influenti sull'effettività della tutela per il profilo della garanzia formale del diritto. Su di essa non reagisce la misura, adeguata o non adeguata, della prestazione, che attiene al profilo sostanziale della titolarità del diritto, definita, invece, solo dal *quantum* della prestazione. Cfr. invece RENGA, *Proporzionalità, adeguatezza ed eguaglianza nella tutela sociale dei lavori*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2005, p.1439.

per la tessitura costituzionale in cui si colloca la tutela pensionistica, impegna il legislatore in due direzioni.

Innanzitutto, lo orienta verso la garanzia di una prestazione che, in quanto generata dall'art. 3, Cost., consenta la partecipazione sociale non in prospettiva statica e di appiattimento bensì dinamica e di elevazione progressiva. Ciò tuttavia nei limiti definiti dalla giustificazione sociale della tutela: la rilevanza sociale, non individuale, del bisogno *ex art. 38, co. 2 Cost.*, in uno col dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, non contrasta con la delimitazione della pensione entro un massimo ma, anzi, la giustifica⁷². In questa logica la Corte⁷³ ha assolto le scelte in tal senso compiute dal legislatore (sino ad ora in modo indiretto) mediante il computo diversificato, ai fini del rendimento, della retribuzione pensionabile in regime retributivo⁷⁴ e mediante la fissazione di un massimale di retribuzione utile ai fini contributivi, per il regime contributivo⁷⁵.

In secondo luogo, l'adeguatezza alle esigenze di vita misura, nel minimo, la prestazione pensionistica in difetto della quale la tutela è disattesa. Qui, per la Corte, è il limite alla discrezionalità legislativa mossa da istanze di contenimento della spesa⁷⁶, che arretrano pure a fronte della conservazione del valore reale dell'adeguatezza⁷⁷, unica ipotesi in cui la politica economica può avere una valutazione di privilegio tuttavia limitata nel tempo⁷⁸.

Il problema è che la chiarezza del dato positivo – sull'esistenza di un *quantum* minimo (ma anche massimo) connotato necessario della prestazione che invero la tutela *ex art. 38, co. 2, Cost.* – non si traduce in sicura operatività del limite che esso pone. L'opposizione alla discrezionalità legislativa sconta infatti la mancanza di criteri certi per la determinazione della prestazione

⁷² V. CINELLI, *op. ult. cit.*, p. 59; PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *DLRI*, 1994, p. 489 s.

⁷³ C. cost. 27 giugno 1986 n. 173; C. cost. 26 giugno 1995 n. 296.

⁷⁴ Le aliquote di rendimento, da applicare sulla retribuzione utile alla pensione, sono decrescenti, rispetto al 2%, per quote superiori un certo ammontare, annualmente determinato (l. 153/69, art. 14; l. 3 giugno 1975 n. 160, art. 27; l. 11 marzo 1988 n. 67, art. 21, co. 6, modificato con d.lgs. 503/92 e l. 2 aprile 1996 n. 180, art. 3).

⁷⁵ Stabilito, per il primo importo, dalla l. 335/95, art. 2, co. 18, e determinato anno per anno dalla legge finanziaria.

⁷⁶ C. cost. 16 dicembre 1998 n. 457; C. cost. 4 giugno 2001 n. 180; C. cost. 22 maggio 2002 n. 227; C. cost. 8 marzo 2004 n. 91; C. cost. 3 maggio 2006 n. 202.

⁷⁷ C. cost. 20 luglio 1995 n. 409; C. cost. 13 gennaio 2004 n. 30.

⁷⁸ C. cost. 22 marzo 1995 n. 99; C. cost. 3 novembre 2010 n. 316.

adeguata minima (e massima), la cui misura non è oggettiva bensì storicamente relativa, come lo è la misura del suo parametro di riferimento (le esigenze di vita e le risorse adeguate)⁷⁹. Se poi si considera che la percezione sociale circa i bisogni di fine età lavorativa socialmente rilevanti, su cui l'adeguatezza è parametrata, riflette anche contingenze economiche ed è quantificata dalla soggettività politica e legislativa che quella percezione sociale recepisce, il limite (l'adeguatezza minima) finisce per essere definito dallo stesso soggetto la cui azione dovrebbe orientare (il legislatore) ed in base alla stessa istanza (economica) che dovrebbe contrastare⁸⁰. L'evoluzione legislativa e le verifiche della Corte ne sono una conferma.

Circa le "esigenze di vita", è vero che, superata la primissima concezione che le identificava nelle necessità primarie di esistenza⁸¹, e compiuta un'osservazione della legislazione più aderente alla diversità dato costituzionale del primo e del secondo comma dell'art. 38, la Corte ha definitivamente fermato un concetto che le coglie nelle più ampie e comprensive necessità fotografate, al momento del collocamento a riposo, dal tenore di vita raggiunto con la partecipazione di lavoro al progresso della comunità⁸². Un concetto che, in effetti, non è mai mutato neanche presso il legislatore, il quale ha sempre attestato la pensione ad un livello superiore ai "mezzi necessari per vivere" *ex co. 1*, cioè all'assegno sociale⁸³.

⁷⁹ V. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, 1996, p. 257 ss.

⁸⁰ Il rinvio alla realtà sociale, insito nel richiamo all'"adeguatezza", non è posto per individuare la fattispecie che inverte il diritto (cioè la vecchiaia ed il bisogno) ma il suo contenuto (cioè la misura della tutela). L'adeguatezza è perciò un "concetto giuridico indeterminato" (MARTINES T., *Concetti giuridici indeterminati e attività interpretativa della Corte Costituzionale*, in AAVV., *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Bologna, 1969, p. 171) che delinea la fisionomia di una fattispecie già definita, non invece una "clausola generale" (MENGONI, *Spunti per una teoria sulle clausole generali*, in RTDPC, 1986, p. 21) che la fattispecie contribuisce a definire.

⁸¹ I mezzi di sussistenza e bisogni alimentari ai quali si riferisce C. cost. 20 febbraio 1969 n. 22, richiamando il "minimum vitale" di cui a C. cost. 31 maggio 1960 n. 34.V. però recentemente C. cost. 9 maggio 1997, n. 127.

⁸² Tra le tante, e con riferimento al profilo di cui al testo, v. per la chiarezza: C. cost. 6 marzo 1980 n. 26; C. cost. 12 dicembre 1985 n. 349; C. cost. 23 gennaio 1986 n. 31; C. cost. 25 febbraio 1991 n. 96; C. cost. 7 maggio 1997 n. 127.

⁸³ Con varie maggiorazioni e con l'integrazione verso la pensione minima fino alla l. 335/95, che abolisce l'integrazione per le pensioni contributive (art. 1, co. 16); dopo la l. 335/95, e con una scelta oggi confermata dalla l. 214/11, condizionando la pensione contributiva con requisiti minimi al raggiungimento di un importo superiore all'assegno sociale, con un *surplus*

Il punto di vista concettuale è, però, il solo profilo delle esigenze di vita adeguate che non ha risentito delle ragioni finanziarie le quali, invece, ne hanno sempre orientato la definizione quantitativa.

Al tempo della congiuntura economica positiva, al legislatore sembrò possibile attuare il contenuto valoriale dell'art. 38, co. 2, Cost. – la tutela in vecchiaia come “retribuzione” del dovere di contribuire al progresso sociale – quantificando le esigenze di vita adeguate – a “retribuire” la partecipazione sociale – mediante la loro commisurazione alla ricaduta retributiva dell'impegno di lavoro. Ed in ciò non ha trovato censure da parte della Corte. Sep-pure in un primo momento essa ha giustificato la pensione retributiva con il collegamento tra art. 36 e art. 38 Cost.⁸⁴, ha poi svalutato il legame tra “sufficienza e proporzionalità” e “adeguatezza”⁸⁵ e, pur non rinnegando la concezione pubblicistica della pensione come “retribuzione differita”⁸⁶, ha infine affermato non sussistenti dati costituzionali di connessione tra i due termini⁸⁷, riconducendo la misura della prestazione adeguata alla discrezionalità legislativa circa i modi di attuazione della garanzia *ex* art. 38, co. 2, Cost. Ha cioè, di fatto, esaurito in questa norma, non anche nell'art. 36, il dato di riferimento per la quantificazione della prestazione adeguata. Ma soprattutto, per il profilo solidaristico *ex* art. 2 Cost., ha legittimato le istanze finanziarie sottese alle restrizioni sulle pensioni retributive, inserendole tra le variabili determinanti la misura dell'adeguatezza⁸⁸.

Quando poi il *trend* economico degli anni '90 ed i mutamenti strutturali resero in prospettiva non più sostenibile il sistema retributivo, muovendosi ancora negli spazi consentiti dall'art. 38, co. 2, Cost. il legislatore commisurò le esigenze di vita in vecchiaia solo indirettamente ai frutti del lavoro nella vita attiva. Da qui il ritorno al metodo contributivo (l. 335/95),

fissato in 1,2 nel 1995 e, nel 2011, calibrato sulla partecipazione individuale di lavoro ancorché inferiore a quella ordinaria (1,5 oppure 2,8). V.l. 214/11, art. 24, co. 11.

⁸⁴ C. cost. 12 giugno 1979 n. 46; C. cost. 12 luglio 1979 n. 83; C. cost. 6 marzo 1980 n. 26, C. cost. 12 dicembre 1985 n. 349; C. cost. 10 maggio 1988 n. 531; C. cost. 25 febbraio 1991 n. 96, C. cost. 7 maggio 1997 n. 127.

⁸⁵ C. cost. 22 gennaio 1986 n. 19; C. cost. 27 giugno 1983 n. 173; CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 83 s.

⁸⁶ V. CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, in *DSoc*, 1983 p. 275 ss.

⁸⁷ C. cost. 23 aprile 1993 n. 226; C. cost. 20 luglio 1995 n. 409.

⁸⁸ C. cost. 23 gennaio 1986 n. 31; C. cost. 27 giugno 1983 n. 173; per alcuni aspetti C. cost. 15 marzo 1991 n. 119; C. cost. 20 luglio 1995 n. 409; C. cost. 13 gennaio 2004 n. 30. Per la prima dottrina sul punto, EVANGELISTA, *La giurisprudenza costituzionale sull'ordinamento previdenziale*, in *DL*, 1987, I, p. 151 s.

con la conseguente diminuzione dell'importo delle prestazioni, del quale la Corte non ha mai rilevato effetti in pregiudizio all'adeguatezza⁸⁹.

Per mancanza di criteri oggettivi di quantificazione della pensione adeguata, l'aggressività del principio finanziario discrezionalmente valutato nemmeno si arresta con riferimento al *quantum* che, dell'adeguatezza, misura il limite massimo di contrazione.

Col tema dei mezzi adeguati minimi e indispensabili ai fini della tutela *ex art. 38, co. 2, Cost.*, la Corte si è confrontata ben prima del 1995 e, sia quando (benchè raramente) ha negato⁹⁰ sia quando (come accade oramai regolarmente) ha ammesso l'esistenza di minimi incompressibili della prestazione, ne ha sempre rimesso la quantificazione alla insindacabile espressione del legislatore, abilitato a valutare, a tale fine, le compatibilità finanziarie⁹¹. Tant'è che proprio in sede di legge finanziaria è annualmente determinata la pensione minima⁹² e, sulla sua base, l'integrazione in garanzia di adeguatezza (ove ancora sussiste). Ma discrezionale e finanziariamente orientata è non solo la determinazione del *surplus* che differenzia i "mezzi adeguati" (co. 2) dai "mezzi necessari" (co. 1): lo è pure la quantificazione della sua base di riferimento, ossia la misura della tutela di vecchiaia assistenziale (l'assegno sociale)⁹³.

6. Verso l'adeguatezza statica, tra le maglie dell'art. 38, co. 2, Cost.

E così, l'approdo dell'evoluzione del dato politico-sociale e di quello positivo-previdenziale descrive un modo di operare attuale della (indiscutibile) connessione tra garanzia del diritto a pensione ed interesse agli equilibri finanziari caratterizzato dal (discutibile) rilievo assorbente del dato finanziario nella valutazione legislativa, che appare sede esclusiva della traduzione eco-

⁸⁹ C. cost. 20 luglio 1995 n. 390; C. cost. 22 marzo 1995 n. 99; C. cost. 24 febbraio 1999 n. 62; C. cost. 8 luglio 2002 ord. n. 531. Per l'indifferenza del metodo di calcolo delle pensioni rispetto adeguatezza, v. C. cost. 3 novembre 2010 n. 316.; C. cost. 28 giugno 1973 n. 128.

⁹⁰ C. cost. 19 febbraio 1976 n. 30; C. cost. 27 novembre 1980 n. 157; C. cost. 12 febbraio 1991 n. 34.

⁹¹ C. cost. 23 gennaio 1986 n. 31; C. cost. 19 gennaio 1997 n. 17; C. cost. 31 marzo 1995 n. 99; C. cost. 27 dicembre 1996 n. 417; C. cost. 2 giugno 1994 n. 207; C. cost. 10 giugno 1994 n. 240; C. cost. 20 luglio 1995 n. 390; C. cost. 24 ottobre 1996 n. 361; C. cost. 8 marzo 2004 n. 91.

⁹² Euro 501,34 nel 2014 per i lavoratori dipendenti ed autonomi iscritti all'AGO.

⁹³ C. cost. 27 novembre 1980 n. 157. Per il 2014 l'assegno sociale è Euro 368, 89.

nomica sia delle esigenze di vita (i mezzi adeguati) sia del limite di loro riduzione (i mezzi adeguati minimi). Tutto questo a fronte di un dato costituzionale che vuole la discrezionalità legislativa come “libertà vincolata nel fine” ancorché finanziariamente condizionata, e richiede che a quel fine (l’adeguatezza) sia data oggettività, specie nella misura minima che, se disattesa, vanifica la garanzia⁹⁴.

Non è facile l’ancoraggio oggettivo dell’adeguatezza minima (co. 2) né dei mezzi necessari (co. 1) sulla cui base i primi si misurano.

Di certo non si può discutere il carattere mutevole del dato quantitativo, perché la prestazione adeguata minima è la dimensione economica dei beni la cui disponibilità soddisfa il bisogno che (per considerazione sociale, non individuale) rende non dignitosa la vita in vecchiaia del lavoratore (co. 2) e di colui che non lo è più o che non lo è mai stato (co. 1)⁹⁵. Essa cioè, indipendentemente dai vincoli finanziari, risente della relatività storica della concezione del bisogno e, con esso, delle condizioni di vita dignitose.

Però, con tutta la complessità del caso, peraltro contiguo a quello della fissazione di un salario minimo, in una contestualizzazione storica ed economica data, un ancoraggio oggettivo non sembra impossibile. Potrebbe assumere come parametro economico quello che, per altri fini, pure è considerato dato medio riferibile alla “normalità” delle condizioni dignitose di vita dei lavoratori⁹⁶. Con quel margine di riduzione, imposto dalla differenza tra art. 36, co. 1, e art. 38, co. 2, in cui tuttavia ancora può infiltrarsi la discrezionalità legislativa finanziariamente orientata, rispetto alla quale la verifica giuridica lascia spazio, ancora, a quella politica elettorale.

L’osservazione del modo di operare del vincolo finanziario solleva poi un ulteriore profilo problematico. Si tratta della involuzione della tutela verso la garanzia di un’adeguatezza non più dinamica e tendente verso l’alto, propria delle tecniche di commisurazione retributiva. Il passaggio alla tecnica contributiva, con la riduzione in termini assoluti degli importi pensionistici⁹⁷ ed incrementi dettati dai soli valori anti-inflazionistici, rende la tutela non

⁹⁴ V. CINELLI, *L’apporto della Corte Costituzionale*, cit., p. 731.

⁹⁵ Per la connessione tra adeguatezza e dignità v. C. cost. 4 dicembre 2002, n. 506.

⁹⁶ Potrebbe essere il valore del paniere impiegato per il calcolo dell’indice nazionale dei prezzi al consumo delle famiglie degli operai e degli impiegati (FOI).

⁹⁷ Rispetto alla quale poco incide la recente semplificazione della procedura di ricongiunzione (art. 24, co. 19, l. 214/11) e della totalizzazione (art. 12, co. 12 *septies* e ss., d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122).

solo statica ma, addirittura, tendente verso il basso, perché insensibile al progresso sociale ed ai suoi riflessi in ampliamento delle esigenze di vita. Queste, benché oggi più elevate rispetto al passato, sono quantificate ad un livello inferiore, con un divario già percepibile per gli anni passati, come mostra il confronto dei dati Ocse del 2007 e del 2013⁹⁸.

Sotto questo profilo, la possibilità di condurre a conformità costituzionale la legislazione finanziariamente condizionata pare conseguire solo alla valorizzazione della tesi sul carattere aperto dell'art. 38 Cost. Solo assumendo i "mezzi" da prevedere e assicurare in misura adeguata alle esigenze di vita in vecchiaia come costituiti da una "mescolanza di prestazioni", delle quali il trattamento pensionistico è solo una parte⁹⁹. Anche muovendosi tra gli spunti in questo senso offerti da pur rare pronunce della Corte¹⁰⁰, l'adeguatezza della pensione si può apprezzare non in valore assoluto ma in rapporto all'insieme delle prestazioni che, nell'ambito del sistema di protezione sociale, lo Stato dispone per i pensionati. Il ridimensionamento della misura dei trattamenti di pensione, e la riduzione o l'asestamento della tutela alla sua dimensione statica, risulta in questo modo esente da critica giuridica se e perché compensato da ampliamento dell'offerta di opportunità ulteriori al reperimento diretto dei beni necessari – e allora la problematica giuridica sulla effettività della tutela *ex art. 38, co. 2*, si intreccia con la complessa verifica del sistema integrato di servizi sociali¹⁰¹.

7. *Il falso limite dei diritti acquisiti e l'affidamento dei cittadini alla certezza del diritto*

Ulteriore profilo critico del rapporto tra limite delle risorse e tutela costituzionale attiene alla ricaduta della legislazione restrittiva sulla pretesa pen-

⁹⁸ Al 2007 il sistema pensionistico italiano consentiva all'Ocse di annoverare il paese tra quelli che garantivano pensioni tra le più elevate in Europa. Opposta è la previsione al 2013, che individua nell'adeguatezza delle pensioni il vero problema della riforma del 2013. Cfr: Ocse, *Pensions at a Glance*, 2007 e 2013.

⁹⁹ V. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, cit., p. 60 s.

¹⁰⁰ Pronunce rese con riferimento al diverso ambito della prestazione previdenziale in caso di infortunio (C. cost. 13 novembre 1997 n. 350) e in caso di disoccupazione involontaria (C. cost. 8 febbraio 1984 n. 28; C. cost. 21 aprile 1988 n. 497).

¹⁰¹ V. VESHI D., *Le sfide del futuro: i costi della vecchiaia e il long term care*, in *RDSS*, 2013, 369 ss.; BERTUCCI, *op. cit.*, p. 53 s.

sionistica già acquisita alla sfera giuridica del singolo, su quella in avanzato stato di perfezionamento ed anche sull'affidamento del cittadino lavoratore futuro pensionato. In termini strettamente giuridici, però, nessuna di tali situazioni appare argine sicuro e definitivo all'aggressività del principio finanziario.

Non v'è oramai più dubbio sul fatto che, rispetto alla successione delle leggi nel tempo, la sola situazione soggettiva rilevante per il diritto previdenziale come perfetta – diritto alla pensione – è quella conseguente alla maturazione di tutte le condizioni costitutive la fattispecie complessa, e a formazione progressiva, che secondo la legge inverte i presupposti della tutela *ex art. 38, co. 2, Cost.* Non esiste la pretesa individuale al verificarsi degli elementi che completano la fattispecie – diritto sulla pensione¹⁰² – potendo semmai, quella aspettativa di fatto, indirizzarsi verso la valutazione politica che decide le modalità di attuazione della protezione sociale. Nemmeno esiste un diritto alla immutabilità *in peius* della regolazione pensionistica – diritto al regime – che, se può avere una qualche consistenza nei sistemi previdenziali che hanno genesi nell'autonomia privata, non è configurabile in quelli di fonte eteronoma¹⁰³. L'aspettativa al conseguimento di un trattamento pensionistico con regole blindate rispetto al sopraggiungere di discipline peggiorative non è qui sorretto da titolo giuridico (nella specie contrattuale), ed è ancora aspettativa soggettiva di fatto, non aspettativa legittima di diritto. Né vale a porre su di essa garanzia giuridica l'avanzato stato di maturazione del diritto del lavoratore prossimo al pensionamento. A ciò si oppone la caratteristica solidale *ex art. 2 Cost.* che pervade il sistema pubblico rilevando, nel sistema a ripartizione, come interesse dei pensionati attuali e futuri¹⁰⁴.

In ogni caso, la qualificazione, giuridica o di fatto, della posizione previdenziale individuale non rileva ai fini della resistenza al legislatore peggiorativo retroattivo. Il principio di non retroattività della legge, col quale si intreccia la tutela delle posizioni previdenziali precostituite o in corso di definizione, poiché indicato all'art. 11 delle preleggi, è di rango secondario, non primario, se non in materia penale (art. 25 Cost.) ed è, pertanto, derogabile dal legislatore, nel rispetto delle garanzie costituzionali coinvolte¹⁰⁵. Derogabile, precisa la Corte,

¹⁰² Sul punto v. il dialogo tra PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *ADL*, 1998 (p. 314) e FERRARO G., *I diritti quesiti tra giurisdizione e legificazione*, in *RIDL*, 1995 (p. 304 ss).

¹⁰³ V. PERSIANI, *op. ult. cit.*, p. 314 s., p. 319.

¹⁰⁴ V. ancora PERSIANI, *op. ult. cit.*, p. 318 e p. 330 s.

¹⁰⁵ V. FERRARO G., *op. cit.*, p. 277 ss., p. 283.

anche se ricade in una “modifica peggiorativa della precedente disciplina di rapporti di durata con effetto sui diritti soggettivi perfetti” sempre che la manifestazione della discrezionalità non sia “un regolamento irrazionale” tale da “arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere dalle leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto”¹⁰⁶. Al legislatore retroattivo peggiorativo razionale e non arbitrario, cioè, non può opporsi il diritto soggettivo perfetto né la situazione di fatto maturata in vigenza di leggi precedenti. Può opporsi, semmai, il “valore” dell’affidamento nella certezza del diritto, la cui tutela è ancora nella non arbitrarietà della disposizione che retroattivamente erode le aspettative di pensione.

Di questo principio, ancorché declinato in generale, la Corte ha sempre fatto applicazione nello scrutinio di disposizioni restrittive¹⁰⁷, una volta attenuata l’equiparazione tra retribuzione e pensione e la corrispettività tra contributi e prestazioni¹⁰⁸. Anche quando, in pronunce nelle quali il principio non è richiamato, ha poi censurato quelle disposizioni. Perché lo ha fatto non attribuendo *ex se* un valore di resistenza alle posizioni di fatto o di diritto vantate dai singoli, bensì valutando la norma peggiorativa in rapporto alla difformità di trattamento rispetto alle situazioni ricadenti nella vecchia disciplina (art. 3 Cost.). Misurando cioè l’applicazione di quel principio per uno dei profili in cui si apprezza la non arbitrarietà della disposizione¹⁰⁹.

7.1. Le ragioni della giustizia sostanziale

Nella materia previdenziale, però, la “non irrazionalità e non arbitrarietà” di una norma retroattiva è valutazione delicata, a motivo del connotato

¹⁰⁶ C. cost. 7 febbraio 1985 n. 36 e C. cost. 16 dicembre 1971 n. 210; C. cost. 19 giugno 1997 n. 221; C. cost. 20 luglio 1995 n. 390; C. cost. 22 giugno 2000 n. 525; C. cost. 12 luglio 2001 n. 327.

¹⁰⁷ Talvolta richiamandolo espressamente: C. cost. 23 gennaio 1986 n. 25; C. cost. 18 dicembre 1972 n. 213; C. cost. 12 dicembre 1985 n. 349; C. cost. 12 dicembre 1990 n. 573; C. cost. 20 luglio 1995 n. 390; C. cost. 27 maggio 1996 n. 179.

¹⁰⁸ Sulla base del “rapporto sociale creato dagli art. 36 e 38 Cost.”, a C. cost. 22 dicembre 1969 n. 115 non sembrò “razionale che al pensionato venga tolta una parte di quello che gli sarebbe spettato in base ai contributi versati”.V. anche, col riferimento all’art. 36, C. cost. 30 giugno 1971 n. 144.

¹⁰⁹ C. cost. 4 gennaio 1977 n. 37; C. cost. 29 aprile 1981 n. 101; C. cost. 4 luglio 1977 n. 126; C. cost. 23 gennaio 1986 n. 25.

di valore insito nella funzione che assolve la tutela *ex art.* 38, co. 2, Cost. Il radicamento nell'istanza di eguaglianza partecipativa dei lavoratori *ex art.* 3 Cost., in uno coi modi di perfezionamento del diritto che, nell'assetto assicurativo-solidaristico sul quale la tutela è attualmente costruita, impegnano tutto il percorso di vita lavorativa incidendo sulla progettualità esistenziale del lavoratore e del pensionato, impongono che nel giudizio sulle norme retroattive peggiorative di posizioni previdenziali, di diritto e di fatto, rilevino anche istanze di giustizia sostanziale (equità).

Di questa specificità, e del suo ingresso nella declinazione del principio in ambito previdenziale, la Corte costituzionale si avvede a partire dagli anni '80, proprio quando legittima la crisi economica e la necessità di contenimento della spesa quali "inderogabili esigenze" che, sole, giustificano in termini di razionalità e ragionevolezza "modificazioni legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto o quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza" peggiorino, anche in "misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante" senza che ciò comporti la "irrimediabilmente vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività"¹¹⁰. Perfezionando poi questa prima oggettivizzazione della cautela sulle norme retroattive, la Corte amplia le "inderogabili esigenze", affiancando alle necessità degli equilibri di bilancio¹¹¹ quelle di armonizzazione dei regimi pensionistici¹¹², e misura la "notevolezza" del sacrificio individuale, superata la quale il peggioramento della situazione soggettiva non è più legittimo, circoscrivendola tra il "modesto importo"¹¹³ e la "eliminazione retroattiva di una prestazione già conseguita"¹¹⁴.

V'è da dire, con riferimento a questa ultima notazione della Corte, che sui diritti pensionistici già perfetti il legislatore di regola non è mai interve-

¹¹⁰ C. cost. 4 luglio 1988 n. 822. Per gli incisi: C. cost. 12 dicembre 1985 n. 349.

¹¹¹ C. cost. 20 luglio 1995 n. 390; C. cost. 22 marzo 1995 n. 99; C. cost. 8 giugno 1994 n. 240; C. cost. 24 ottobre 2002 n. 446.

¹¹² C. cost. 27 giugno 1986 n. 173; C. cost. 22 marzo 1995, n. 99; C. cost. 27 ottobre 1999 n. 416.

¹¹³ Quello che implica sacrifici "contenuti nelle dimensioni quantitative e temporali" (C. cost. 12 dicembre 1985 n. 349) o che è predeterminato (C. cost. 23 gennaio 1986 n. 25). Non sarebbe "modesta" la riduzione del trattamento prima spettante di "oltre due terzi": C. cost. 4 luglio 1988 n. 822.

¹¹⁴ C. cost. 19 giugno 1997 n. 221; C. cost. 27 ottobre 1999 n. 419; C. cost. 24 ottobre 2002 n. 446; C. cost. 21 giugno 2010 n. 228.

nuto retroattivamente, pur potendolo fare in astratto, preoccupandosi, probabilmente per ragioni tutte di consenso politico, di escluderli dall'applicazione delle sopraggiunte norme peggiorative anche se solo di interpretazione autentica¹¹⁵. Questo si può sostenere se si assumono estranee agli interventi su diritti acquisiti le disposizioni riduttive della perequazione, che non attingono, peggiorandole, alle condizioni di perfezionamento del diritto a pensione: tale diritto esse, invece, presuppongono già sussistente in capo al singolo, riducendone il godimento¹¹⁶. Per le stesse ragioni non rientrano tra le disposizioni invasive di posizioni acquisite quelle, anche recenti (*ex art 2, co. 2, d.l. 138/11*), con le quali i già pensionati sono stati chiamati, per il dovere solidaristico generale *ex art. 2 Cost.*, a contribuire al risanamento economico.

Piuttosto, in ragione del fatto che la prestazione pensionistica è per sua natura destinata a maturare nel tempo, è effetto inevitabile delle riforme il riflesso sulle situazioni sostanziali già maturate. E qui, nel confronto tra le aspettative individuali di fatto (istanza sociale, non giuridica) ed il principio finanziario (istanza sociale e anche giuridica perché portato della connessione tra art. 2 e 38, co. 2, Cost.) la tutela – non delle posizioni *in itinere* ma del valore giuridico – dell'affidamento del cittadino alla certezza del diritto è, s'è visto, tutta riposta nella razionalità e non arbitrarietà della legge peggiorativa, retroattiva e finanziariamente orientata, valutata secondo equità¹¹⁷.

Tecnicamente si tratta di valutazione di razionalità-equità¹¹⁸, cioè di coerenza logica, teleologica e storico cronologica in rapporto all'attuazione dei fini propri della tutela previdenziale, nella quale valutazione fanno ingresso contenuti valoriali (equitativi) che danno rilievo a profili sostanziali delle fattispecie altrimenti non significativi. Un'equità, principio di integrazione del

¹¹⁵ V. ad esempio C. cost. 10 maggio 2006 n. 186.

¹¹⁶ PERSIANI, *op. utl. cit.*, p. 321 s.; PANDOLFO, *Diritti quesiti e riforma pensionistica*, in *DL*, 1994, p. 297.

¹¹⁷ C. cost. 24 ottobre 2002 n. 446.

¹¹⁸ È a-tecnico qui il richiamo al giudizio di non arbitrarietà (ragionevolezza). La verifica della necessità, adeguatezza e proporzionalità del sacrificio di un interesse in beneficio di un altro (il giudizio di ragionevolezza nel bilanciamento tra diritti) attiene alla composizione del conflitto tra interessi (individuali e/o pubblici) di pari rango, non invece tra interessi non giuridicamente qualificati (situazioni di fatto) e interessi giuridici strumentali al conseguimento dei primi (gli equilibri di bilancio finanziario). Di questo conflitto e della sua composizione la disposizione legislativa restrittiva è già portatrice, ponendosi qui solo il tema della conformità del deterioramento delle aspettative dei pensionandi ai valori *ex art. 38 Cost.*

diritto, che in base a valori sociali prevalenti circoscrive, pur se storicamente, l'ampio margine della discrezionale retroattività della legge in base al fine della tutela *ex art. 38, co. 2, Cost.* – che è la sola variabile stabile della giustizia sociale pensionistica.

Così, per il profilo dell'incidenza sulle posizioni pensionistiche maturate o in corso di maturazione, la Corte ha valutato la non razionalità-equità delle riforme giudicando “irragionevole ed ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione”¹¹⁹, soprattutto quando la maggiore contribuzione è volontaria¹²⁰ ed è perciò irrazionale, perché “contrario(a) ai principi costituzionali che regolano la materia” la riforma che, non attenta alle posizioni pensionistiche in avanzato stato di maturazione o già definite pur non ancora liquidate, questo effetto determini. In tali casi “sono di ordine secondario (...) le necessità di contenimento della spesa previdenziale” ancorché riconducibili al principio solidaristico, “non idonee a giustificare (..) il danno (...) alla legittima aspettativa di conseguire un trattamento pensionistico adeguato”¹²¹.

Su questa traccia, si possono apprezzare come razionali ed eque le regole con le quali, osservando la gradualità nell'attuazione delle riforme¹²², nel 1992 e nel 1995 il legislatore esclude dall'applicazione delle nuove e più restrittive disposizioni talune posizioni assicurative in corso di maturazione (individuate con lo spartiacque “politico” dei 18 anni, impropriamente qualificate diritti acquisiti: art. 3 e 7 d.lgs. 503/92 e art. 17, co. 17 e 18, l. 335/95).

Limitatamente a questo profilo si deve considerare esente da critica giuridica anche la l. 214/11, nella misura in cui, sensibile agli effetti sostanziali delle nuove norme su casi particolari, risulta rispettosa del principio dell'affidamento del lavoratore futuro pensionato. Perché salva i diritti a pensione (questi si) acquisiti per avvenuto completamento della fattispecie pensionistica (art. 24, co. 3 e 14). Perché esclude l'efficacia retroattiva del metodo contributivo generalizzato conservando al retributivo quella parte delle posizioni *in itinere* maturate prima della sua entrata in vigore¹²³. Perché attrae alle vec-

¹¹⁹ C. cost. 22 giugno 1994 n. 264.V. anche C. cost. 26 luglio 1995 n. 388.

¹²⁰ Cfr.: C. cost. 18 maggio 1989 n. 307 e, sulla medesima questione, C. cost. 23 ottobre 1992 n. 428.

¹²¹ C. cost. 4 luglio 1988 n. 822, ancora in tema di contribuzione volontaria.

¹²² V. tra le altre: C. cost. 20 luglio 1995 n. 409; C. cost. 28 marzo 2008 n. 77.

¹²³ I diritti a pensione maturati successivamente all'1.1.2012, rientranti nel campo di ap-

chie regole sui requisiti anagrafici e contributivi le posizioni pensionistiche *in itinere* di quei lavoratori che, per condizioni soggettive¹²⁴, per la precarietà del rapporto di lavoro o le sue vicende¹²⁵, per scelte di pre-pensionamento compiute sulla base di precedenti norme¹²⁶ anche pattizie¹²⁷, possono subire, con l'applicazione delle nuove e più restrittive regole, inique frustrazioni all'affidamento nella certezza giuridica. Benchè, per gli ultimi casi, con un sostanziale affievolimento del diritto così sancito, connesso alla disponibilità delle risorse destinabili secondo decreti ministeriali (art. 24, co. 15, l. 214/11)¹²⁸. Infine, perché ha recepito le istanze dei lavoratori che, per la combinazione dei requisiti anagrafici e contributivi previsti per le nuove pensioni di vecchiaia ordinaria e anticipata e l'abolizione della pensione di anzianità, avrebbero subito penalizzazioni inique (i nati tra gli anni 1951-52¹²⁹ e non solo¹³⁰).

Altro e decisamente diverso è, poi, il giudizio circa l'impatto della ri-

applicazione della legge 214, sono quantificati col metodo contributivo per: i nuovi assunti al 1.1.2012, gli assunti dopo l'1.1.1996 già in regime contributivo *ex l. 335/95*, gli assunti prima dell'1.1.1996 ma optanti per il regime contributivo *ex l. 335/95*, art. 1, co. 23. Rientrano nel sistema misto (retributivo per le anzianità maturate *ante* 1.1.2012 e contributivo per le anzianità *post* 1.1.2012): coloro che erano già in regime misto *ex l. 335/1995*; coloro che sono in regime retributivo all'entrata in vigore della riforma (1.1.2012).

¹²⁴ Lavoratori in congedo per assistere figli con disabilità *ex art. 42, co. 5, d.lgs. 151/2011*; lavoratrici di cui all'art. 1, co. 9, l. 243/04 (art. 24, co. 14, l. 214/11).

¹²⁵ Lavoratori in mobilità breve e lunga (*ex art. 4 e 24, art. 7, co. 6 e 7, l. 23 luglio 1991*) e lavoratori titolari effettivi o potenziali di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore (*ex art. 2, co. 28, l. 23 dicembre 1996, n. 662*), tutti alle condizioni indicate all'art. 24, co. 14, l. 214/11.

¹²⁶ Lavoratori che al 4.12.2011 sono in esonero dal servizio *ex art. 72, co. 1, l. 6 agosto 2008, n. 133* (poi soppresso dall'art. 24, co. 14, della stessa l. 214/11).

¹²⁷ Lavoratori il cui rapporto è risolto al 31.12.2011 per accordi individuali, anche *ex art. 410, 411 e 412-ter c.p.c.*, in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo (art. 14, co. 1, l. 214/11 modificato dall'art. 6, co. 2-ter, l. 14/12).

¹²⁸ I d.m. 1 giugno e 8 ottobre 2012; d.m. 22 aprile 2013; d.l. 102/13 e, da ultimo, la l. 147/13 con d.m. 14 febbraio 2014. V. FAIOLI, *La tutela pensionistica dei lavoratori c.d. esodati*, in *Libro dell'anno del Diritto, EGT on line*, 2013.

¹²⁹ A questi lavoratori appare destinata la previsione dell'art. 24, co. 15-bis, lett. a) e b) in tema di pensione di vecchiaia anticipata.

¹³⁰ Ed esempio: la l. 228/12, integrata dalla l. 147/13, estende le vecchie regole a coloro che hanno in corso contribuzione volontaria, se pensionabili entro il 6.1.2015; il cui rapporto è cessato entro il 30.6.2012 se pensionabili entro il 31.12.2014. La l. 103/13, poi modificata dalla l. 147/13, attrae alle vecchie regole i licenziati nel periodo 2007-2011 purché pensionabili entro il 6.1.2015.

forma sullo stesso affidamento del lavoratore nella certezza giuridica di una produzione normativa garante ed artefice dei valori cui la tutela pensionistica è informata se si guarda, da una parte, ai modi in cui le istanze dei casi particolari sono state considerate: non in modo sistematico bensì occasionale, in esito a pressioni sociali e con percorsi legislativi non lineari¹³¹. Dall'altra, al profilo equitativo delle disposizioni restrittive: la complessità della situazione finanziaria avrebbe dovuto, proprio per l'istanza solidaristica, suggerire il (politicamente difficile) "ritocco nella accezione di diritto quesito" arbitrariamente accolta dal legislatore del 1992-1995¹³². Così realizzando una (dis)eguale distribuzione del sacrificio fondata su (dis)eguaglianza sostanziale e perciò conforme ad equità che, sola, rende socialmente accettabile il peggioramento delle prospettive di pensione in chiave di solidarietà.

8. *Le conclusioni*

Si può dire, in conclusione, che nella prospettiva della relazione tra attuazione del diritto sociale e vincolo finanziario nei modi conformi all'ordinamento, la restrizione nel godimento del diritto a pensione di vecchiaia occasionata dall'ultimo evento politico, economico e finanziario, in uno con quelle degli anni passati, restituisce oggi un benessere pensionistico che è ancora attestato sul modello tradizionale e che, in termini rigorosamente giuridico formali, non tradisce la garanzia *ex art. 38, co. 2, Cost.* Presenta però tratti assolutamente estremi, perché nello svolgimento del rapporto tra tutela adeguata e limite delle risorse disponibili, la discrezionalità legislativa invade totalmente lo spazio che le è consentito.

L'adeguatezza della prestazione è garantita nel suo minimo essenziale ed a quel livello tende ad assestarsi, innovativamente (ma legittimamente) valutata come elemento di un più ampio "paniere" di garanzie di bisogni necessari, sul presupposto dell'esistenza (tutta da verificare) di apparati di tutela aggiuntivi. Rispetto alle posizioni soggettive rilevanti per il diritto pre-

¹³¹ V. le osservazioni di FAIOLI, *op. cit.*, p. 2 s. sugli esodati e il disordine normativo richiamato nella nota che precede circa i "falsi esodati". In proposito le deroghe sono state considerate non in linea con la riforma, suggerendo soluzioni di reinserimento al lavoro piuttosto che agevolazioni al pensionamento. V. d.d.l. 199, Ichino e altri.

¹³² SANDULLI P., *Norme in tema di previdenza nella finanziaria del 2011*, in *Libro dell'anno 2012*, cit., p. 21.

videnziale le ragioni finanziarie opportunamente arretrano, ma non appaiono pienamente sensibili all'affidamento del cittadino secondo principi di giustizia sostanziale.

Certamente l'intervento del 2011, proprio perché riconducibile nell'ambito del rapporto tra diritto sociale e vincolo finanziario costituzionalizzato, non testimonia il tempo legislativo del "rinnovamento della mente ed il coraggio del pensiero"¹³³ che descrive un nuovo rapporto tra lo Stato, i lavoratori e i loro bisogni in età di vecchiaia, oppure una nuova concezione degli strumenti di attuazione del diritto *ex art. 38, co. 2, Cost.* Esso segna, ancora una volta, il tempo in cui, per la definitiva rottura di vecchi equilibri e la conseguente definizione di nuovi, a quel rapporto si danno in modo deciso nuove sfumature¹³⁴, nel tentativo di calibrare alle contingenti istanze economiche e sociali un modello di *welfare* pensionistico ancora costruito secondo logica a cui tradizionalmente è stata ancorata l'attuazione dell'art. 38, co. 2, Cost. Un modello, ed un sistema, tuttavia al limite del costituzionalmente possibile.

Più che suggerire pur possibili aggiustamenti proseguendo nella logica di riforma dello stato sociale (previdenziale) mediante "riadattamenti permanenti degli istituti del *welfare*"¹³⁵, che potrebbe avere un senso solo in prospettive economiche e politiche (di gestione dell'art. 81 Cost.) positive, questo scenario suggerisce seri ripensamenti di struttura, perché ulteriori interventi emergenziali condurrebbero il sistema fuori dall'art. 38, Cost. per definitivo svuotamento della garanzia sostanziale rispetto a quella formale.

Su questo versante, già da tempo la riflessione economica mostra la necessità di affiancare strutturalmente al pilastro previdenziale a ripartizione quello a capitalizzazione, con requisiti anagrafici di accesso alla pensione differenziati¹³⁶. Sempre che al pilastro a capitalizzazione sia destinata una parte sottratta, non aggiunta, alla contribuzione obbligatoria, così assicurando, a parità di carico contributivo, una prestazione aggiuntiva insensibile all'alea

¹³³ VALLEBONA, *Vecchiaia e diritto tra amore e terrore*, cit., p. 608

¹³⁴ Con riferimento alle riforme degli anni '92-95 v. BANO, *Problema di costi e scelte di valori. Come sta cambiando l'idea di sicurezza sociale*, in *LD*, 1997, p. 595 ss.

¹³⁵ V. PACI M., *Verso un nuovo assetto del welfare in Europa*, in *QA*, 2004, p. 135.

¹³⁶ V. PAMMOLI, SALERNO, *Requisiti anagrafici di accesso alle pensioni differenziate tra pilastro pubblico e pilastro privato, per riformare il "welfare system" rispettando le scelte individuali*, in *RDSS*, 2009, p. 433.

almeno demografica – essendo il sistema a capitalizzazione strettamente individuale e corrispettivo – pur se non anche a quella economica e finanziaria¹³⁷. Allo stato, la sensibilità legislativa si arresta a quest'ultimo profilo, con l'impegno ministeriale alla verifica della praticabilità di una "bipartizione" della contribuzione (verifica entro la fine del 2012, secondo l'art. 24, co. 28, l. 214/11), e non si spinge alla più coraggiosa scelta che libererebbe la pensione complementare dall'alveo della "ibrida" volontarietà in cui la colloca il carattere privato e, insieme, pubblico della funzione che svolge (d.lgs. 252/05). La soluzione dell'obbligatorietà, che l'Italia traduce in "volontarietà incentivata" da meccanismi di riduzione sia delle imposte sia della percezione del costo della contribuzione – ma che pure non intende, oggi, sottrarre alle ragioni della finanza pubblica¹³⁸ – è peraltro sempre più "presupposta" presso l'UE ed esplicitamente favorita dagli organismi internazionali di osservazione dei sistemi pensionistici¹³⁹.

Non si può escludere la praticabilità giuridica di questa soluzione, che in altri paesi da tempo è sistema¹⁴⁰, ma i profili problematici che essa pone sono assai numerosi. Sono innanzitutto quelli connessi all'implementazione dell'obbligatorietà dell'adesione ai fondi pensione¹⁴¹. Sono, in secondo luogo, quelli connessi al fatto che l'acquisizione strutturale del pilastro assicurativo,

¹³⁷ V. BERTUCCI, *La questione del modello delle pensioni*, in *EP*, 2009, 1-2, p. 45; NICCOLI, *Un approccio di equilibrio finanziario di lungo periodo ai problemi di un sistema pensionistico a ripartizione*, in *MC*, 1992, p. 43; OPROMOLLA, *La riforma delle pensioni: transizione, mercato del lavoro e dei capitali*, in *EPol*, 2002, p. 50.

¹³⁸ Il d.d.l. di stabilità per il 2015, approvato dal Cdm il 15 ottobre 2014, prevede l'inasprimento della tassazione sul rendimento dei fondi e, su base volontaria ancorché in via sperimentale (2015-2018), l'ottenimento del maturando tfr "in busta paga", anche sottraendolo alla forma pensionistica complementare alla quale è già, eventualmente, devoluto.

¹³⁹ V. la recente direttiva sulla salvaguardia dei diritti pensionistici complementari 2014/50/UE e il già citato Rapporto Oece, *Pensions at a glance*, 2013.

¹⁴⁰ In Francia, ad esempio, per i lavoratori subordinati, al regime generale si affiancano, obbligatori, regimi integrativi ARRCO (per tutti i dipendenti) e AGIRC (per la categoria dei quadri) entrambi a ripartizione.

¹⁴¹ Solo per citarne alcuni: l'efficacia delle fonti collettive di istituzione, il ruolo delle regioni, le ragioni dei datori di lavoro obbligati alla contribuzione in beneficio dei soli lavoratori aderenti, il tema del tfr, dei controlli sulla gestione. V. almeno TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Giuffrè, 2001; CASILLO, *Concorso tra fonte statale e fonte regionale nella disciplina delle forme pensionistiche complementari*, in *DML*, 2004, p. 889 ss.; GIUBBONI, *La previdenza complementare tra libertà individuale e interesse collettivo*, Cacucci, 2009; PERSIANI, *La previdenza complementare*, Cedam, 2010.

proprio perché sembra avere efficacia solo se vi confluisce una parte significativa di contribuzione, configura elemento di modifica radicale del modello di *welfare* pensionistico. Esso non sarebbe più di tipo occupazionale mitigato da mutualità previdenziale bensì l'inverso modello, residuale, in cui la solidarietà generale e *inter* categoriale assicura, con un contributo minimo e la tranquillità del sistema a ripartizione, l'universalità della tutela essenziale, mentre l'aspetto ulteriore e dinamico dell'adeguatezza, con prestazione a capitalizzazione liberamente determinabile nella misura (mediante la contribuzione), è responsabilità esclusivamente individuale – una sorta di veicolo di “capacitazione” per progettare in autonomia la propria esistenza, in ragione di giustizia¹⁴².

Sulla compatibilità di un tale sistema col nostro ordinamento, sui suoi tratti possibili e su quelli necessari ai fini dell'accettazione sociale¹⁴³, la riflessione giuridica è appena agli inizi¹⁴⁴. Di certo, il tema non si esaurisce nei termini della conformità dell'innovazione strutturale al dover essere della tutela in età di vecchiaia che, però, ne costituisce una condizione non eludibile. Secondo l'attuale Costituzione sociale, la garanzia del diritto a pensione adeguata “deve essere” veicolo della libertà sociale eguale universale in funzione di reale democrazia (il fine). La sua attuazione, ascritta ai compiti della Repubblica consacrata al lavoro, ai lavoratori e allo sviluppo della persona (artt. 1, 2, 3, co. 2, 4 Cost.), può avvenire per le più diverse vie purché sensibili alla realtà storica delle risorse disponibili e salde nel contributo individuale e nella solidarietà (i mezzi). Questi, a Costituzione formale vigente, i fondamenti da cui derivano caratteri ineludibili del modello di *welfare* pensionistico e della legislazione che lo costruisce e lo inverte, qualunque esso sia. E da essi non appare distante un modello di benessere pensionistico residuale.

¹⁴² V. SEN *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, ed. 2012, spec. p. 78 ss.

¹⁴³ V. ALEMANNI, *Pensioni, comportamenti e regole*, in *AGE*, n. 1, 2012, p. 167 ss.

¹⁴⁴ V. PESSI, *Ripensando il welfare*, cit., p. 483; SANDULLI, *Le “pensioni d'oro” di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 691; CINELLI, *La riforma delle pensioni del “governo tecnico”*, cit., p. 411 ss.

Abstract

Sullo sfondo dell'identità formale e sostanziale del diritto a pensione di vecchiaia e dei caratteri del sistema di invecchiamento della garanzia, lo studio analizza il rapporto tra tutela costituzionale e vincolo finanziario come interpretato dall'attualità politica, economica e legislativa, riflettendo sull'assetto delle attuali regole, e sul modello di tutela che esse descrivono, nel quadro del benessere pensionistico a Costituzione formale invariata.

Once the key features of both the rights to old-age pension and its criteria for implementation have been identified, the study examines the relationship between constitutional protection and financial constraints of resources in light of the current economic, political and legislative situation.

Then it compares the present laws on rights to pension, and the welfare state model that derives, with welfare state pension system as outlined in the Constitution.

Key words

Diritto sociale, diritto a pensione, vincolo finanziario, diritti acquisiti, prestazione adeguata, welfare pensionistico.

Social rights, right to pension, financial constraints, acquired rights, fair pension, welfare state pension.

Tania Bazzani

“Rete” e problema occupazionale: i recenti interventi normativi

Sommario: 1. Introduzione. 2. Rete e Unione Europea. 2.1. Rete informatica. 2.2. Rete territoriale. 3. Rete e sistema italiano alla luce dei recenti interventi normativi. 3.1. Rete informatica. 3.2. Reti territoriali. 4. Conclusioni: ipotesi sugli impatti.

1. *Introduzione*

L'attuale momento storico di crisi politica, sociale ed economica ha reso ancora più evidenti le difficoltà esistenti da tempo nel nostro Paese a proposito della gestione delle politiche per l'occupazione, palesatesi in maniera decisa fin dall'inizio della recessione in atto.

L'Italia soffre di una forte disomogeneità dei servizi per l'impiego presenti sul territorio nazionale¹, nonché di una loro inefficienza diffusa, della mancanza di una regia nazionale², e, nelle realtà virtuose, di una fi-

¹ LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, in PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley Editrice, 2007, che definisce la situazione dei centri per l'impiego “a macchia di leopardo”, spec. p. 113. Per ulteriori approfondimenti si v. inoltre ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009; LISO, *Servizi all'Impiego*, in *EGT*, 2007, pp. 1-10; LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in DE LUCA TAMAJO, RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, 2004; LISO, *I servizi all'impiego*, in GAROFALO D., RICCI M., *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006; LISO, *Collocamento. I) Diritto del lavoro* (voce; aggiornamento), in *EGT*, 1988, pp. 1-24.

² MARIUCCI, *A very bad text? Note critiche sulla riforma*, in *LD*, 2012, p. 415 ss.: “C'è da chiedersi perché in Italia non sia possibile costituire una Agenzia nazionale del lavoro degna di questo nome” (p. 426). Sulla disomogeneità territoriale dei servizi per l'impiego, si v. Indagine sui

siologica inadeguatezza delle risposte messe in campo a fronte di risorse insufficienti.

L'apertura ai privati sembra non aver portato a significativi miglioramenti della situazione del mercato del lavoro³, e le amministrazioni locali intervengono sempre meno nella promozione del lavoro e nel sostegno ai soggetti in difficoltà, a seguito della stretta ai bilanci pubblici.

La politica di austerità promossa dall'Unione Europea, come strategia di risposta alla crisi, si collega ad una pressante spinta all'adozione di nuove riforme in materia di "modernizzazione del sistema di protezione sociale", nonché in materia di riforme del mercato del lavoro.

Alla luce di questo quadro rimangono urgenti il problema dell'occupazione e la richiesta di interventi di tutela in favore dei cittadini. Sotto questo secondo profilo, la l. 28 giugno 2012 n. 92 ha riscritto la disciplina degli ammortizzatori sociali⁴, lasciando però in sospenso la questione della mancanza di una tutela di tipo universale che trascenda la mera logica assicurativa. D'altra parte, la legge interviene anche sul versante delle politiche attive, principalmente attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. *LEP*) concernenti i servizi per l'impiego.

La l. 92/12⁵ contiene inoltre alcune disposizioni che, a diverso titolo,

servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio, 2013. A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG Politiche dei Servizi per il Lavoro e Italia Lavoro – Staff di Statistica, Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro, in *Lavoro/Documents/Rapporto monitoraggio SPI 2013.pdf*.

³ VARESI, *Il workfare territoriale*, in GOTTARDI, BAZZANI (a cura di), *Il workfare territoriale*, ESI, 2014. Sui risultati dell'apertura ai privati e per un confronto comparato a livello europeo si v. BERGAMANTE, MAROCCO, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa [Risorsa elettronica]: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL, Roma, 2014, in <http://sbnlo2.cilea.it/bw5nez/opac.aspx?WEB=-ISFL&IDS=19755>.

⁴ Qui il termine di "ammortizzatori sociali" è utilizzato in senso ampio, precedente a quello introdotto dalla l. 92/12. La riforma, invece, "rifiuta una nozione onnicomprensiva di ammortizzatori sociali, come si è venuta formando nel corso dell'ultimo quindicennio", così in GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, in *DPL*, 2012, p. 166 ss. Sul differente utilizzo rispetto al passato, dell'espressione "ammortizzatore sociale" nella riforma Fornero, si v. anche LISO, *L'Aspi: il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, p. 1 ss.

⁵ Rispetto ad ulteriori questioni – non affrontate nel presente contributo – relative al legame tra politiche attive e passive nella disciplina introdotta dalla l. 92/12, concernenti la condizionalità delle prestazioni e dei servizi, la prospettiva punitiva, la difficile attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la mancanza di una nozione unica di 'stato di disoccupazione', ed altre, si v. ad esempio: ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transazionali"*, in *RDSS*, 2012; PASCUCCI, *Servizi per l'impiego*,

coinvolgono congiuntamente più soggetti del mercato del lavoro nella gestione di aspetti di politica dell’occupazione, su cui successivamente è andato ad incidere parzialmente il più recente d.l. 28 giugno 2013 n. 76, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013 n. 99. Il coinvolgimento partecipativo di più soggetti delinea il formarsi di differenti “reti” in specifici ambiti di riferimento.

In particolare, con il presente contributo si intende considerare il concetto di “rete” così come utilizzato dal legislatore per rispondere al problema occupazionale.

L’ambito di interesse circa la tematica qui enunciata riguarda l’azione di alcune reti nelle politiche dell’occupazione, che classificheremo “reti informatiche”, tra banche dati, e “reti territoriali”.

Il carattere comune di queste tipologie di rete consiste nella relazione tra politiche attive e passive del lavoro, e nell’effetto che suddette politiche possono produrre nel mercato del lavoro.

In ogni caso, soprattutto considerando l’attuale carenza di opportunità lavorative, la via da percorrere sembra non potersi limitare ad un intervento legislativo: pare indispensabile un’azione di tipo macro-economico, che inneschi un processo virtuoso in grado di creare lavoro, – non solo di rafforzare l’occupabilità – e di potenziare la protezione sociale assicurata dallo Stato⁶.

Nel contempo, le stesse norme giuridiche dovrebbero essere indirizzate a soddisfare le esigenze economiche e sociali della società⁷: nella scienza giu-

politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, in RDSS, 2012; RENGA, *La “riforma” degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012; CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in RDSS, 2012; GAROFALO D., *op. cit.*; BONARDI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in FEZZI, SCARPELLI, *Guida alla Riforma Fornero. Legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *I Quaderni di Wikilabour*, 1, 2012, p. 128 ss., in www.wikilabour.it; FILI, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in DPL, 2012, Commentario alla Riforma Fornero, spec. pp. 192-199; ZOPPOLI L., *Flex/insecurity – La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, 2012; CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013; LISO, *L’Aspi: il “nuovo” trattamento di disoccupazione* in GOTTARDI, BAZZANI (a cura di), *op. cit.*

⁶ BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity: Italia e Spagna*, in LD, 2012, p. 441 ss.: “È chiaro a tutti che la legislazione del lavoro, di per sé, non può né creare occupazione, né ridurre in modo permanente il tasso di disoccupazione: la realizzazione di questi obiettivi dipende da altro, in particolare dalle politiche industriali e dallo sviluppo che i due Governi saranno in grado di mettere in campo” (p. 443).

⁷ TARELLO, *Realismo giuridico*, in NDI, Utet, 1959.

ridica convivono, infatti, in un'ineliminabile dualità, la dimensione pratica, legata alle esigenze della vita concreta e ai suoi fini, e la dimensione teorica, che necessita di coerenza logica interiore al proprio sistema⁸.

Per quel che concerne la materia della salute e sicurezza sul lavoro – sebbene non direttamente oggetto di questo contributo –, pare interessante menzionare le disposizioni in merito al Sistema informativo nazionale della prevenzione (SINP), chiaro esempio di interazione tra flusso di dati in capo a differenti enti. Il SINP, seppur ancora non realizzato, dovrebbe raccogliere “dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali”, ma non solo: tali dati sarebbero infatti utili anche per indirizzare le attività di vigilanza, “tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate”⁹.

Tra i concetti di rete aventi dei collegamenti con la materia lavoristica saranno esclusi dalla presente trattazione lo studio dei distretti produttivi, derivati “dall'agglomerazione di più realtà imprenditoriali, normalmente di dimensione piccola o media, situate in un territorio circoscritto, specializzate in una o più fasi della produzione e interrelate da un complesso di rapporti economici e sociali”. Non tratteremo inoltre delle reti di imprese, quali forme di “coordinamento di natura contrattuale, o fondate sulla contitolarità di taluni mezzi di produzione, grazie alle quali imprese perlopiù piccole o medie mirano a sviluppare maggior massa critica e maggior forza sui mercati,

⁸ CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Società editrice del Foro Italiano, 1937.

⁹ Art. 8, co. 1, d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81. Al c. 2 del medesimo art. 8 si specifica come il SINP sia costituito “dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ISPESL, con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Allo sviluppo del medesimo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne”. In questo complesso sistema di rete informativa, l'INAIL è stato individuato come il titolare del trattamento dei dati, responsabile di garantire la gestione tecnica ed informatica del sistema stesso. È interessante, inoltre, notare, come già il 25 luglio 2002 l'INAIL, l'ISPESL, la Conferenza delle Regioni e Province Autonome avessero “sottoscritto un importante accordo di collaborazione mirato allo sviluppo, a partire dalle diverse esperienze già presenti, di un Sistema Informativo Integrato di Prevenzione, con articolazioni in tutte le Regioni, basato sulla sistematicità di scambio e sull'integrazione delle informazioni utili in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro”, come emerge da AA.VV. (a cura di), *Indagine integrata per l'approfondimento dei casi di infortunio mortale. Rapporto nazionale*, Ministero della Salute, 2006, spec. p. 8.

senza doversi fondere o unire sotto il controllo di un unico soggetto”¹⁰, che si realizzano attraverso il c.d. contratto di rete.

Allo scopo di creare gli strumenti adatti per rispondere alle esigenze concrete della società, il legislatore fa riferimento a concetti utilizzati anche in altre discipline, a volte difficilmente comprensibili in termini strettamente giuridici¹¹.

Da un punto di vista sociologico il concetto di rete assume differenti sfumature e dimensioni: per citarne solo alcune, esso diviene, ad esempio, fondamentale allo scopo di ricostruire il tessuto relazionale in termini di capitale sociale, dei soggetti considerati, secondo l’analisi reticolare, o *social network analysis*, ossia l’analisi dei *network*, delle reti sociali di un territorio¹².

La rete può essere utile, inoltre, per dimostrare la forza dei c.d. “legami deboli”: le relazioni personali sono integrate in reti sociali che generano fiducia e che creano relazioni di scambio diverse da quelle legate alla razionalità economica. È possibile, in tal senso, ad esempio, analizzare le relazioni che di fatto favoriscono un efficace ingresso nel mercato del lavoro¹³.

La prospettiva sociologica cambia ulteriormente quando la rete è interpretata come rete di imprese, come sistema permeabile sul territorio che continua a rimodularsi in considerazione delle relazioni tra le stesse esistenti¹⁴, in una prospettiva adottata anche negli studi economici.

Così definiti i confini della ricerca ed evidenziati alcuni profili interdisciplinari, l’articolo si occupa di come il concetto di “rete” venga declinato a livello europeo, per tracciarne i profili di coerenza ed incoerenza, e i possibili sviluppi. Ciò in considerazione anche del fatto che la l. 92/12 costituisce la risposta fornita dal nostro Paese a precisi stimoli europei¹⁵: stimoli come

¹⁰ VILLA, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *GComm.*, 2010, p. 944 ss.

¹¹ Per un esempio in tal senso, si v. in proposito MARIUCCI, *op. cit.* L’autore si riferisce alle osservazioni di Adalberto Perulli relativamente all’art. 1, co. 3, l. 92/12, per il quale il sistema di monitoraggio previsto dalla riforma assicura “rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure in termini microeconomici e macroeconomici”. A tale proposito per “la prima volta” viene attribuita “dignità giuridica ad espressioni tipiche del linguaggio degli economisti”, soggette a differenti interpretazioni (p. 421).

¹² CHIESI, *L’analisi dei reticoli*, FrancoAngeli, 1999.

¹³ GRANOVETTER, *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, 1998.

¹⁴ BUTERA, *Il castello e la rete: imprese, organizzazioni e professioni nell’Europa degli anni ’90*, FrancoAngeli, 1990.

¹⁵ Si tratta, pertanto, di una riforma voluta dalle istituzioni Europee, si v. PERULLI, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *RIDL*, 2012, I, p. 247 ss., p. 251; una riforma definita addirittura

l'incessante riferimento al modello di *flexicurity*, da declinarsi in ogni Paese membro nel rispetto delle proprie caratteristiche¹⁶; il passaggio dal *welfare* al *welfare attivo*, a partire soprattutto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, collegato al tema insistente della modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale¹⁷; le Raccomandazioni al nostro Paese e la continua richiesta di una riforma del mercato del lavoro, con precise caratteristiche.

Risulta dunque interessante, alla luce del condizionamento subito dal diritto del lavoro italiano rispetto alla dimensione europea, verificare se e come il concetto di rete, in questo ambito, sia presente nei documenti europei, e con quale finalità.

Ci occuperemo quindi della disamina delle tipologie di rete contenute nella l. 92/12, alla luce del d.l. 76/13, convertito, con modificazioni, in l. 9/13, secondo la classificazione proposta, cercando di avere l'accortezza di evidenziare la *ratio* della normativa, all'interno dell'attuale impianto normativo.

Infine, le conclusioni saranno dedicate alla formulazione di alcune ipotesi relative all'impatto concreto che potranno avere le reti prese in considerazione.

2. Rete e Unione Europea

2.1. Rete informatica

A livello europeo esistono diverse tipologie di rete che tendono a un'integrazione tra amministrazioni nazionali e amministrazione europea mediante la circolazione di informazioni di vario genere e secondo differenti modalità, attuando un processo di partecipazione tra le istituzioni interessate in direzione di una maggiore efficacia dell'azione amministrativa¹⁸.

“virtuale”, si v. RENGA, *op. cit.*, p. 622; una riforma priva di effettivi profili innovativi, e messa in atto sostanzialmente per rispondere alle esigenze di credibilità richieste dall'Unione europea e dai mercati finanziari, si v. BALLESTRERO, *op. cit.*

¹⁶ ZOPPOLI L., *op. cit.*

¹⁷ ALAIMO, Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in RIDL, III, 2012, p. 219 ss, p. 241. Sull'insistenza verso la modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale collegata alla promozione dell'attivazione, si v. anche ALES, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, in WP C.S.D.L.E. “M. D'Antona”, INT – 51/2007, p. 11.

¹⁸ CANEPA, *Reti europee in cammino*, Jovene, 2010, spec. pp. 8 e 9.

La decisione 93/569/CEE¹⁹ introduceva – in attuazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio – la rete dei servizi europei per l’occupazione, c.d. “Eures”, con lo scopo di sostenere la libera circolazione dei lavoratori e l’integrazione dei mercati del lavoro europei, anche attraverso il potenziamento dei servizi nazionali e locali del lavoro, e di monitorare la mobilità e le informazioni della normativa comunitaria a favore dei cittadini.

Nel corso del suo sviluppo, la rete Eures ha effettivamente risposto a tali obiettivi, inizialmente svolgendo una semplice funzione di coordinamento di operazioni svolte dagli uffici di collocamento nazionali e utilizzata esclusivamente dagli uffici e dalle agenzie nazionali di collocamento, per poi successivamente ricomprendere il servizio, svolto dall’Ufficio europeo di coordinamento Eures, di accesso libero e gratuito di inserimento del proprio curriculum vitae in favore dei cittadini. Questo servizio, organizzato direttamente dalla Commissione, si è aggiunto a quelli già offerti a livello nazionale dai singoli Stati²⁰.

La rete Eures è considerata uno strumento chiave, rivolto allo “sviluppo della cooperazione transnazionale e transfrontaliera”: essa arriva a coinvolgere, oltre che i servizi dell’occupazione, anche i servizi sociali, le parti sociali e altri enti interessati, “al fine di migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, la loro integrazione e la mobilità”²¹, mediante una sorta di compromesso tra dimensione pubblica e privata, sociale ed economica, e tra interessi e *governance* nazionali e sovranazionali²².

Oltre ad essere indirizzata allo sviluppo dei mercati del lavoro europei,

¹⁹ Sostituita dalla Decisione della Commissione del 23 dicembre 2002.

²⁰ Così in BASSI, *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *RIDPC*, I, 2006, p. 69 ss. L’a. sottolinea due aspetti di rilievo: in primo luogo rileva come “le prestazioni di gestione delle banche dati... non rappresentano tentativi estemporanei di dar vita a servizi informatici di scala comunitaria, ma costituiscono altrettante tappe di un più ampio programma operativo da qualche anno lanciato dalla Comunità... si tratta del piano per la ‘erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini’”, in una prospettiva di servizio pubblico europeo volto a sostenere lo sviluppo delle attività transfrontaliere (p. 121). L’autore, in secondo luogo, ritiene uno dei profili di maggior interesse nell’esperienza Eures, come in alcune altre, il fatto che esso consista in un servizio pubblico assunto in proprio dalla Comunità, “che ne cura l’organizzazione e ne assicura la fruizione e la diffusione presso il pubblico dei potenziali consumatori” (p. 126).

²¹ Decisione (2003/8/CE) della Commissione del 23 dicembre 2002.

²² FREDLAND, CRAIG, JAQUERSON, KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford University Press, 2007, p. 86.

in maniera da renderli aperti e accessibili a tutti, la rete Eures mira allo scambio, in tutti i territori all'interno dell'Unione, della conoscenza relativa alle offerte e domande di lavoro; alla promozione delle informazioni relative ai differenti mercati del lavoro europei, unitamente ad informazioni relative alle condizioni di vita e alle opportunità di qualificazione; alla definizione delle metodologie e degli indicatori funzionali ai fini appena descritti.

Nella rete così tracciata, aperta ad ogni soggetto avente una *partnership* con i servizi per l'impiego, e volta ad una collaborazione attiva tra tali servizi ed enti privati e associazioni²³, “gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni relative ai problemi e ai dati concernenti la libera circolazione e l'occupazione dei lavoratori, nonché le informazioni relative alla situazione e all'evoluzione dell'occupazione per regioni e settori di attività”²⁴.

I servizi pubblici per l'impiego, infatti, hanno un ruolo chiave nell'implementazione della strategia europea per l'occupazione: il loro contributo nell'intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro è particolarmente rilevante e gli Stati membri dell'UE hanno la responsabilità di svilupparne l'efficienza e l'efficacia²⁵. Allo stesso tempo, il loro inserimento all'interno di una rete, li porta ad agire secondo “un sistema di fiducia reciproca e “leale collaborazione” diretta allo sviluppo di regole comuni”²⁶. In tal senso, la connessione informatizzata tra i soggetti coinvolti nella rete Eures diviene uno strumento fondamentale nella gestione dei servizi al lavoro, che potenzia le possibilità di sviluppo di ogni singolo Stato membro proprio partecipando al buon funzionamento della rete stessa.

A tale proposito, pur non riferendosi esplicitamente a un processo di

²³ FREEDLAND, CRAIG, JAQUISON, KOUNTOURIS, *op. cit.*, pp. 191, 192.

²⁴ Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, art. 14.

²⁵ Nel 1996 la Commissione istituisce il c.d. *High Level Panel on Free Movement for Persons*, per affrontare e fare proposte relative ai problemi legati alla libera circolazione delle persone. Il gruppo presenta nel marzo del 1997 circa 80 *recommendations*, con un'attenzione particolare dedicata ad alcuni temi, tra cui l'implementazione del *network Eures*. Conseguentemente, la Commissione adotta il Piano di Azione per la libera circolazione dei lavoratori, *Action Plan for Free Movement for Workers*, nel 1997, allo scopo di fornire un chiaro quadro legale, volto alla costruzione di un più efficiente mercato del lavoro in Europa, con l'implementazione del *network Eures*. Così si v. BALDONI, *The Free Movement of Persons in the European Union: A legal – historical overview*. In *State of the art report*, Pioneur Working Paper, 2, 2003, pp. 10 e 11.

²⁶ CANEPA, *Reti europee in cammino*, Jovene, 2010, spec. p. 9.

informatizzazione, la Decisione 2003/8/CE della Commissione, evidenziava la necessità di “tener conto ... delle opportunità offerte dai nuovi strumenti messi a disposizione dalla tecnologia dell’informazione e delle comunicazioni per migliorare e razionalizzare ulteriormente i servizi forniti”.

A tal fine Eures utilizza tecnologie informatizzate (internet, sito *web*) che permettono l’accesso a diverse banche dati. Allo stesso tempo, anche i servizi pubblici per l’impiego sono tenuti a migliorare la qualità e l’accesso alle informazioni relative alla domanda e offerta di lavoro attraverso l’implementazione di tali strumenti²⁷. Infatti, già la Dichiarazione Comune dei servizi pubblici per l’occupazione in Europa di fine anni Novanta²⁸ si poneva tra i propri obiettivi lo sviluppo di un sistema tecnologico, che includesse internet ed altri mezzi, e che potesse essere accessibile direttamente agli interessati. Diventava pertanto necessario che in tutti i servizi pubblici d’impiego europei fosse attuata un’integrazione tecnologica, che potesse permettere una comunicazione agile ed efficace tra gli stessi e le banche dati Eures²⁹.

D’altra parte, l’attuazione di tale processo non poteva certo dirsi semplice. In effetti, l’attuale differente livello di efficacia degli uffici per l’impiego degli Stati membri pare essere il punto di partenza di una recente proposta di decisione volta alla costituzione di una piattaforma per il confronto delle prestazioni a livello europeo, allo scopo di individuare le buone pratiche e rafforzare la capacità e l’efficienza dei servizi stessi³⁰.

La promozione di reti di natura informatica viene inoltre ribadito, nell’ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, dalla Commissione, che considera la c.d. “coesione elettronica” come l’opportunità per creare una rete di gestione elettronica in grado di alleggerire gli adempimenti amministrativi e di aumentare la controllabilità dei progetti e della spesa all’interno di tali politiche, riguardanti anche iniziative relative

²⁷ Commission Communication “*Modernising public employment services to support the European Employment Strategy*”, Brussels, 13.11.1998, COM(1998) 641 final.

²⁸ *Joint Mission Statement of Public Employment Services in Europe* (EU/EEA), 16 novembre 1998.

²⁹ *Memorandum of Understanding between the Public Employment Services of the EEA for the development of the EURES network*, 16 novembre 1998. Si v. inoltre Comunicazione della Commissione, “Analisi annuale della crescita 2013”, Bruxelles, 28 novembre 2012 COM(2012) 750 final.

³⁰ Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l’impiego, Bruxelles, 17 giugno 2013 COM (2013), p. 430.

alla promozione dell'occupazione. "Pertanto, entro la fine del 2014, tutti gli Stati membri saranno tenuti a istituire sistemi che permettano ai beneficiari di presentare tutte le informazioni per via elettronica". La rete territoriale si traduce così per questa via in rete informatica³¹.

2.2. Rete territoriale

A livello europeo, il concetto di rete territoriale può essere tratteggiato attraverso la considerazione di alcuni ambiti normativi specifici. Si tratta comunque di ricercare gli elementi che mostrino la costruzione di reti indirizzate ad affrontare il problema occupazionale, in termini di creazione di lavoro o di sostegno dei lavoratori rimasti senza impiego.

A questo proposito, la scelta dei percorsi normativi ritenuti utili a tal fine riguarda innanzitutto la definizione della politica di coesione territoriale, economica e sociale, la logica seguita dai fondi strutturali a supporto di tale politica, e il collegamento con gli obiettivi di politica occupazionale.

L'evoluzione della politica di coesione economica e sociale, dall'Atto Unico del 1986 ad oggi, mostra la graduale rilevanza assunta dal livello territoriale per raggiungere lo sviluppo armonioso tra gli Stati membri e l'attenuazione del "divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni", e del "ritardo delle regioni meno favorite"³².

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3.

³² Art. 178 TFUE, ex art. 158 TCE. Prima di allora la politica regionale era realizzata attraverso l'utilizzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975. D'altra parte, l'Atto Unico lega indissolubilmente la dimensione regionale all'utilizzo dei fondi strutturali, riformati a tal fine dal Consiglio con regolamento del 24 luglio 1988 (2052/88). Il Trattato di Maastricht aveva in seguito riproposto il titolo "Coesione economica e sociale", attraverso un utilizzo dei fondi strutturali e degli altri strumenti, nonché attraverso la promozione di "azioni specifiche" anche indipendenti da tali fondi (art. 130 B, terzo comma). Per la realizzazione della politica di coesione economica e sociale, il TFUE prevede all'articolo 175 (ex art. 159 del TCE) il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno, in relazione agli obiettivi dell'articolo 174; l'utilizzazione dei fondi a finalità strutturale esistenti (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti, altri strumenti finanziari esistenti, e la creazione di un Fondo di coesione (art. 177 ex art. 161 del TCE).

Nel corso del suo sviluppo, la politica di coesione economica e sociale ha introdotto un sistema di *multi-level governance*, con "diversi attori, le cui competenze, (o meglio il concreto esercizio delle quali), si integrano per il raggiungimento di obiettivi di comune interesse". In tal senso, questa politica ha dato luogo ad una "articolazione territoriale su reti interattive", costituita da "istituzioni comunitarie, autorità statali, autorità infrastatali, imprese, attori della cittadinanza attiva"³³.

Negli anni '90, la preoccupante situazione occupazionale aveva spinto le Istituzioni europee a ricercare approcci innovativi che potessero favorire la creazione di posti di lavoro: è stata pertanto percorsa la strada dei "patti territoriali per l'occupazione", accolta con favore dal Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996.

La loro implementazione è stata di fatto favorita attraverso un crescente supporto da parte dei Fondi strutturali, il cui intervento a loro volta ha stimolato l'apporto di cofinanziamenti nazionali, regionali e locali³⁴.

La sperimentazione di tali patti ha permesso di introdurre un approccio basato sul livello locale ("*bottom up*"), su un'ampia *partnership* dei soggetti locali (comprendente le parti economiche e sociali, nonché gruppi professionali, organizzazioni senza fine di lucro, istituti scolastici ed universitari), e su

³³ SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema di Multi-level Governance*, in SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, 2003, 1, p. 4. D'altra parte, sin dalle prime sperimentazioni, è evidente come la partecipazione dei soggetti locali alla *governance* del territorio e il potenziamento di questo livello, promosso dalla Commissione, non sono di per sé sufficienti per cambiare gli orientamenti in questa materia, provenienti da interventi nazionali. Solo attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e la possibilità di imporre specifiche *dead line*, la situazione comincia a cambiare, anche attraverso una linea europea che tenta di scoraggiare la pratica di compromesso politico per la ripartizione delle risorse pubbliche tra livello nazionale e regionale, operando in tal modo una sorta di attività di "depoliticizzazione", come *depoliticizing factor*. Così in HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, 1996. In questa pubblicazione, che considera tra l'altro la *multi-level governance* in alcune realtà territoriali fiamminghe, si v. spec. pp. 159, 160.

³⁴ Commissione Europea, Seconda relazione intermedia relativa ai patti territoriali per l'occupazione, novembre 1999, SEC (99) 1930. Si aggiunga come la promozione dei patti territoriali è vista come "assolutamente innovatrice" dalla Commissione al fine di utilizzare al meglio i Fondi strutturali a favore dell'occupazione. La Commissione ritiene infatti, in quegli anni, che "il successo delle riforme intraprese" dipenda "dalla mobilitazione degli operatori pubblici e privati al livello territoriale appropriato". Così nel Discorso del presidente della Commissione Jacques Santer alla conferenza tripartita su crescita e occupazione (Roma, 14 giugno 1996).

una strategia integrata, innovativa e coordinata allo scopo di affrontare il problema occupazionale³⁵.

L'elemento centrale era appunto la creazione di un partenariato ampio ed effettivo, e quindi in pratica di "reti" a livello locale, che potesse coinvolgere non solo soggetti istituzionali, ma anche "operatori socioeconomici e soprattutto dei settori privato e associativo"³⁶.

In quegli anni, la mobilitazione degli operatori locali cominciava ad essere vista come altamente strategica, attraverso la strada del decentramento dei sistemi di organizzazione dell'occupazione e della promozione delle iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione³⁷.

Col Trattato di Lisbona, il titolo sulla coesione economica e sociale è stato modificato per introdurre anche l'aspetto della territorialità. Tale politica è oggi contenuta nel Titolo XVIII TFUE: attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, dell'unione economica e monetaria e di un'area interna senza frontiere, l'Unione Europea promuove il progresso economico e sociale, nonché un alto livello di occupazione e uno sviluppo equo e sostenibile³⁸. A tal fine è necessario sostenere una cooperazione territoriale a livello europeo che possa incoraggiare strategie di sviluppo condivise dei territori interessati e che possa favorire, allo stesso tempo, attività di rete e di scambio di esperienze e idee. La dimensione territoriale della politica di coesione, in particolare, si caratterizza per la "capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali"³⁹.

³⁵ Commissione Europea, *L'occupazione al primo posto, Panoramica sui patti territoriali per l'occupazione in Italia*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1999.

³⁶ Commissione Europea, *Seconda relazione intermedia relativa ai patti territoriali per l'occupazione*, novembre 1999, SEC (99) 1930.

³⁷ È con il "Patto europeo di fiducia – azione per l'occupazione in Europa", del 1996, che la Commissione intende intervenire in maniera incisiva a favore dell'occupazione in questa direzione. Così in MASSIMIANI, *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'Oil e nelle politiche sociali europee*, Ed. Lulu.com, 2010, p. 81. Un esempio di tale approccio è costituito dai "patti territoriali per un partenariato rafforzato", per mezzo dei quali possono essere mobilitati operatori pubblici e privati per la realizzazione di una politica territoriale che si ponga realistici obiettivi economici e occupazionali, e che stimoli le proposte volte a creare occupazione.

³⁸ BLANPAIN, *European Labour Law, Kluwer Law International*, Alphen aan en Rijn, 2010, p. 141.

³⁹ Consiglio, *Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)*. In linea di continuità con questo approccio, la Commissione, nel Libro Verde sulla coesione territoriale del 2008, ha inteso promuovere una

L'accento alla dimensione territoriale, in senso reticolare, è stato inoltre ribadito nel 2010, nel pieno della crisi economica e finanziaria: da una parte il Consiglio ha accentuato la funzione della politica di coesione e dei fondi strutturali quale insieme di "importanti meccanismi attuativi volti a realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni"⁴⁰, dall'altra la Commissione ha ritenuto che la grave situazione potesse essere superata solo attraverso il coinvolgimento di tutti i livelli di *governance*: europeo, nazionale, regionale e locale⁴¹. Pertanto, è parso indispensabile programmare una strategia volta a chiarire le priorità nell'utilizzazione dei fondi strutturali, per un'ottimizzazione delle risorse a disposizione, stabilendo *ex-ante* obiettivi e indicatori di risultato precisi e misurabili⁴², e definendo quale criterio preferenziale il coinvolgimento dei

politica a favore dei territori, in maniera che gli stessi potessero trarre i massimi benefici dalle proprie risorse, e dalla cooperazione con altri territori. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza. COM (2008) 616 definitivo.

⁴⁰ Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE), in cui il Consiglio ricorda come nelle conclusioni del 17 giugno 2010 il Consiglio europeo avesse sottolineato "l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al fine di contribuire al successo della nuova strategia Europa 2020", si veda il quindicesimo considerando. I considerando di questa decisione paiono essere particolarmente rilevanti per comprendere il peso degli aspetti sociali nella Strategia europea 2020. Si veda a proposito AA.VV., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, in MARLIER, NATALI, VAN DAM, *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, P.I.E. Peter Lang S.A., 2010.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3.

⁴² Due sono gli elementi principali rilanciati dalla Comunicazione della Commissione del 2010: la coesione territoriale, divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale, con l'adozione del Trattato di Lisbona, e il rafforzamento della partnership, allo scopo di attuare efficacemente gli obiettivi di Europa 2020, coordinando i livelli amministrativi europeo, nazionale, regionale e locale. "Al fine di mobilitare pienamente tutti gli interessati occorrerà potenziare la rappresentanza dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile sia nel dialogo politico che nell'attuazione della politica di coesione. In quest'ottica si dovrebbe mantenere il sostegno al dialogo tra i soggetti pubblici e privati, inclusi i partner socio-economici e le organizzazioni non governative". Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3. In questo quadro deve pertanto innestarsi un'azione comune di sviluppo locale in un'ottica di coesione.

soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile, e il miglioramento delle *partnership*⁴³. La definizione delle modalità per accedere alle risorse dei fondi dell'UE, e, in particolare, del FSE, e la definizione degli obiettivi da raggiungere sono di particolare rilievo in vista della possibilità di riorientare le politiche sociali attraverso investimenti indirizzati all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, da un punto di vista occupazionale, e, in un ambito più solidaristico, alla protezione e all'inclusione sociale⁴⁴. È inoltre possibile realizzare la politica di coesione economica, sociale e territoriale anche al di fuori dei Fondi, attraverso “azioni specifiche” (art. 175 TFUE), mediante “interventi mirati di sostegno economico, ma anche l'adozione di strumenti giuridici che servano a promuovere concretamente la coesione e l'inclusione sociale” volte ad un sostegno del lavoratore nelle transizioni da un impiego ed un altro⁴⁵.

La spinta alla territorialità e alla *partnership* pubblico-privato per affrontare, tra le varie materie, il tema occupazionale, riguarda anche il possibile coinvolgimento delle aziende in reti locali e il rapporto con la comunità ove si situano. A tale proposito, pare interessante notare come la nuova definizione di responsabilità sociale di impresa (c.d. RSI), promuova una collaborazione tra impresa e interlocutori delle questioni sociali, ambientali, etiche, ..., per “identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi”, nonché per “alleviare le conseguenze sociali dell'attuale crisi economica, compresa la perdita di posti di lavoro”⁴⁶. Sembra così emergere la sollecitazione a un intervento di responsabilizzazione delle aziende rispetto ai problemi sociali provocati dalla recessione dell'economia, sebbene non sia ancora chiaro come ciò possa avvenire. In ogni caso, la spinta verso il tema della RSI non risolve le possibili distorsioni che i sistemi di gestione della stessa possono produrre sul lavoro. In particolare, la ricorrente/prevalente

⁴³ Il crescente ruolo dell'elemento del partenariato nella politica di coesione, anche attraverso una maggiore partecipazione degli enti territoriali regionali nella fase attuativa, favorirebbe inoltre l'attenuazione della tendenza “intergovernativa e fortemente accentratrice che alcuni ritengono di individuare nel MAC”, particolare profilo sviluppato in STRAZZARI, *La progressiva interrelazione tra le politiche di coesione e la Strategia europea per l'occupazione. Segnali di un federalismo competitivo?*, in ALES, BARBERA, GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, 2010, spec. p. 654.

⁴⁴ ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in RDSS, 2, 2013, p. 253 ss., spec. pp. 272-274.

⁴⁵ ALES, *op. cit.*, spec. p. 38.

⁴⁶ Bruxelles, 25.10.2011, COM (2010) 681 definitivo.

unilateralità degli strumenti utilizzati per una sua attuazione deve essere valutata in relazione alle ricadute che essa provoca sul lavoro e sulle relazioni industriali. Inoltre, il “rischio di un collegamento diretto e individuale da parte dell’impresa nei confronti dei lavoratori” può comportare la “possibile emarginazione della dimensione collettiva” o una “sua diluizione nell’ambito dei diversi profili di rilevanza delle relazioni dell’impresa con i tanti suoi *stakeholder*”⁴⁷.

3. Rete e sistema italiano alla luce dei recenti interventi normativi

3.1. Reti informatiche

L’idea di poter interconnettere, attraverso banche dati e sistemi informatici, i centri per l’impiego, le Province, il ministero e gli enti previdenziali, è ritenuta una pre-condizione per realizzare un’efficiente connessione tra politiche attive e passive del lavoro⁴⁸.

Al di là di quanto stabilito dalla l. 92/12, la realizzazione di sistemi informatici tra differenti soggetti del mercato del lavoro è un obiettivo legislativo già presente nel nostro ordinamento, attraverso la previsione del Sil, il Sistema Informativo Lavoro⁴⁹, la costituzione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro, nonché delle differenti banche dati pensate in capo all’INPS, come la banca data dei percettori, o le successive.

⁴⁷ GOTTARDI, *L’evoluzione del diritto del lavoro in Italia e in Europa e la CSR*, in SACCONI L. (a cura di), *Guida critica alla Responsabilità sociale e al governo d’impresa*, Bancaria Editrice, 2005, pp. 470-472.

⁴⁸ GILLI, LANDI, *Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro*, in *DRI*, 2008, p. 320 ss., p. 322.

⁴⁹ “Quanto ai rapporti tra operatori pubblici e privati, si auspicava la cooperazione: per l’attività di mediazione – riconosciuta intrinsecamente simile a quella esercitata (o che ci si auspicava fosse esercitata) dagli operatori pubblici – si puntava su una integrazione a livello informativo (ed informatico), basata sull’obbligo di connessione e di scambio dati tramite un Sistema Informativo Lavoro (Sil) da costruire a cura dell’operatore pubblico; nel caso delle agenzie interinali, vi era una mera facoltà di connessione al Sil e si immaginava la stipula di apposite convenzioni con le agenzie regionali per l’impiego per favorire il reimpiego dei beneficiari di indennità di mobilità, un meccanismo di *outsourcing* nei fatti però poi non utilizzato” (PIRRONE, SESTITO, *Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. Dal collocamento ai servizi per l’impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *DRI*, 2006, p. 611).

Il co. 4 dell'art. 19 d.l. 29 novembre 2008 n. 185 ha stabilito che l'INPS possa stipulare con gli enti bilaterali delle apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti previsti e lo scambio di informazioni, “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati alla quale possono accedere anche i servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181...”. Tali convenzioni, e tale banca dati, avrebbero avuto lo scopo di monitorare le prestazioni riconosciute per disoccupazione o sospensione, ma allo stesso tempo quello di indicare – oltre agli elementi stabiliti espressamente dal Decreto Interministeriale 19 maggio 2009 n. 46441 – “ogni altra informazione utile al fine delle politiche di formazione e di attivazione del lavoratore”⁵⁰. La Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 10 febbraio 2009 ha previsto la costituzione di una banca dati relativa al “Reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche”, riguardante le informazioni relative ai beneficiari di tali prestazioni. L'INPS avrebbe dovuto aggiornare in tempo reale tale banca dati, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La “banca dati percettori” avrebbe dovuto essere liberamente accessibile, via internet, dalla Direzione Ammortizzatori Sociali e Incentivi alla Occupazione, nonché da tutti i servizi competenti di cui all'articolo 1 del d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181, come modificato e integrato dal d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297, nel rispetto delle norme previste dalla legge in materia di sicurezza e trasferimento dei dati.

Parrebbe che tali banche dati, la prima, comportante il coinvolgimento anche degli enti bilaterali, e la seconda, relativa ai percettori, fossero destinate a confluire in un unico *data base*⁵¹, o addirittura potessero essere considerate coincidenti⁵².

È stata in seguito prevista un'ulteriore banca dati, il c.d. “Casellario dell'assistenza” “per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati, dei redditi e di altre informazioni relativi ai soggetti aventi titolo alle prestazioni di natura assistenziale”, allo scopo di costituire “una base conoscitiva per la

⁵⁰ TIRABOSCHI, SPATTINI, TSCHÖLL, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore.

⁵¹ TIRABOSCHI, SPATTINI, TSCHÖLL, *op. cit.* Al capitolo 15, “Banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi”, spec. p. 149, gli autori prevedono la confluenza delle due banche dati.

⁵² GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, p. III.

migliore gestione della rete dell’assistenza sociale, dei servizi e delle risorse”⁵³.

La costituzione della “banca dati-assistenza” ha inteso coinvolgere “tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni no profit e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati”.

Nello stesso d.l. 31 maggio 2010 n. 78, l’art. 38 ha delineato un sistema di condivisione delle informazioni tra INPS e Agenzia delle Entrate, allo scopo di individuare eventuali abusi ed errori nella concessione di prestazioni sociali agevolate.

Anche la l. 92/12, nonché il successivo d.l. lavoro del 2013, conv. in l. 99/13, sono intervenuti nella definizione di ulteriori banche dati.

Per quanto riguarda le reti informatiche, sono presenti nella c.d. riforma Fornero fundamentalmente due modelli principali di banche dati in cui dovrebbero confluire le informazioni raccolte da diversi enti, indirizzate in differente maniera al monitoraggio dello sviluppo e dello stato di attuazione delle disposizioni della legge. Il primo modello riguarda la costituzione di banche dati anonime, messe a disposizione per incoraggiare studi ed approfondimenti relativi alla materia dell’occupazione, e ad altri differenti profili. In tal senso, l’INPS concorre con l’ISTAT ad organizzare delle banche dati informatizzate allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, rendendole disponibili, per la ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università ed enti con finalità di ricerca italiani ed esteri. Tra le varie informazioni raccolte in queste banche dati, sono comprese quelle relative ai “periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute ed eventuali altre informazioni utili ai fini dell’analisi di impatto e del monitoraggio”⁵⁴.

Il secondo modello di banca dati, invece, si riferisce fundamentalmente ad una *data base* avente uno scopo di controllo, in due direzioni: verso gli enti e verso i cittadini. Nel primo senso, infatti, è possibile verificare il grado di efficacia dell’azione dei soggetti che erogano i servizi per l’impiego, e l’ot-

⁵³ D.l. 78/10, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 13.

⁵⁴ Art. 1, co. 5, l. 92/12. Si veda a proposito la nota n. 6.

temperanza, o meno, al dovere di garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, così come stabiliti dalla riforma stessa. Invero, “ai fini della verifica della erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali definiti ai sensi dell'articolo 3 del ... Decreto Legislativo n. 181 del 2000”, i servizi competenti⁵⁵ devono trasmettere all'INPS “i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali”⁵⁶. L'INPS raccoglie inoltre tutte le informazioni, messe a disposizione da Regioni e Province, necessarie al riconoscimento degli incentivi all'assunzione⁵⁷.

Nel secondo senso – di banca dati rilevante ai fini del controllo nei confronti dei cittadini –, l'implementazione di un simile sistema può agevolare la verifica ed il rispetto delle obbligazioni di condizionalità, stabiliti dalla normativa, a carico del beneficiario delle prestazioni, nonché il controllo del suo profilo professionale anche in relazione al sistema nazionale di certificazione dei percorsi di apprendimento, che si andrà a delineare *ex art.* 4, co. 53 e ss., l. 92/12.

L'istituzione di questa banca dati, orientata al controllo degli enti e dei cittadini, deve essere letta alla luce di un inasprimento, nella riforma Fornero, dell'elemento della condizionalità richiesta per il godimento di una prestazione previdenziale per mancanza di lavoro⁵⁸. A questo proposito, si è assistito all'introduzione di una nuova e più restrittiva nozione di disponibilità al lavoro⁵⁹, avente implicazioni anche in riferimento al profilo

⁵⁵ Il concetto di “servizi competenti” comprende non solo i servizi pubblici per l'impiego, ma anche gli organismi autorizzati o accreditati a svolgere determinate funzioni. Per un approfondimento ROSANO, *Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro*, in CINELLI, FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet, 2008, p. 13.

⁵⁶ Art. 4, co. 36, l. n. 92/12. “La riforma intende verificare in un'ottica di *feedback* la bontà delle politiche attive, anche nella prospettiva più generale di rivisitazione e miglioramento selettivo della spesa pubblica complessiva”: si v. CATINI, *Il ruolo degli enti previdenziali*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA, *op. cit.*, spec. p. 623.

⁵⁷ Art. 4, co. 39, l. n. 92/12.

⁵⁸ Per CINELLI, il generale inasprimento della condizionalità pare concentrato ad evitare gli abusi, affinché si eviti che i sostegni al reddito “vengano fruiti da soggetti non meritevoli: *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*, *cit.*, spec. p. 232. Cinelli pertanto constata la scelta, operata dalla riforma, di continuare a seguire la nota strada della condizionalità, con accento alla dimensione punitiva.

⁵⁹ RENGA, *op. cit.*, spec. p. 626. A questo proposito l'A. menziona in nota, a titolo esemplificativo, alcune norme che si rifanno a diverse nozioni di disponibilità al lavoro, tra cui l'art. 13

della tutela della professionalità del soggetto interessato ad un'offerta di lavoro⁶⁰.

Sul versante del controllo degli enti, la riforma fissa, come già menzionato, i livelli essenziali delle prestazioni (c.d. *LEP*) che i servizi pubblici di impiego sono tenuti a fornire, su tutto il territorio nazionale, ai disoccupati iscritti presso i loro uffici. La disposizione, d'altro canto, pare destinata a non trovare adeguata attuazione⁶¹, dovendo essere realizzata a costo zero⁶²: non si prevedono risorse aggiuntive statali, ma eventualmente esse potranno essere ricercate nei fondi europei, secondo un principio di *premierità*.

La tendenza, pertanto, a un inasprimento della condizionalità e, nel contempo, ad una limitazione delle risorse da impiegare nell'attuazione degli

d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276; art. 3, co. 137, l. 24 dicembre 2003 n. 350; art. 19, co. 10, l. 28 gennaio 2009 n. 2. Si veda inoltre PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, cit., spec. p. 481. Per una disamina della nozione di disponibilità al lavoro, introdotta dalla riforma, si rimanda al contributo di MAROCCO del presente volume. Così anche per un'analisi critica della disciplina relativa alla durata minima dell'offerta di lavoro in termini di compatibilità con lo stato di disoccupazione.

⁶⁰ Ci riferisce al caso di decadenza dalla quando il lavoratore rifiuti un'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità di cui ha diritto. Si veda al proposito il commento di PASCUCCI, *op. cit.*, spec. 489. Cambia pertanto il riferimento, rispetto alla precedente normativa, che viene abrogata: prima il parametro era la retribuzione relativa alle mansioni di provenienza, ora è l'indennità lorda. A tal proposito, si rileva inoltre l'abrogazione, mediante l'art. 4, co. 46, della l. 92/12, dell'art. 1-*quinquies* del d.l. 5 ottobre 2004 n. 249, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 dicembre 2004 n. 291. Conseguentemente, cade anche il riferimento contenuto nella Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22 febbraio 2006 n.5. Decadenza dai trattamenti nelle ipotesi di cui all'articolo 1-*quinquies* del d.l. 5 ottobre 2004 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004 n. 291, che lega esplicitamente la congruità dell'offerta di lavoro, ai fini dell'art. 1-*quinquies* d.l. 249/04, alle "competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore". Rispetto alle compatibilità stato di disoccupazione – obblighi di attivazione, nonché mantenimento dell'Aspi – obblighi di attivazione, si sono introdotte importanti differenze, spesso incoerenti, e in parte attenuate dalla l. 99/13: GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, cit., spec. p. 170; RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, cit., spec. p. 628.

⁶¹ "La scarsità delle risorse da investire nelle politiche attive e nei servizi per l'impiego stride con la mole delle incombenze che gli enti territoriali, l'INPS e lo stesso Stato dovranno effettuare al fine di erogare dei servizi per chi cerca lavoro e di sanzionare chi dovrebbe cercarlo ma non lo fa" (FILI, *op. cit.*, spec. p. 193).

⁶² Art. 4, co. 37, l. 92/12. Si v. OLIVERI, *Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego*, in *www.lavoceinfo.it* del 15.03.2012. Quanto all'efficienza, il Dirigente dei servizi per l'impiego di Verona ritiene sia necessario "puntare al potenziamento delle risorse e dei servizi pubblici, gli unici in grado di offrire un servizio veramente universale, non segmentato per categorie di lavoratori".

interventi promossi, dovrebbe porre un interrogativo rispetto alla fattibilità dell'implementazione di reti informatiche e territoriali, così come promosse dalla l. 92/12.

L'implementazione della banca dati per il controllo delle politiche attive e passive, prevista dalla riforma Fornero, pare ricollegarsi al progetto di realizzare una dorsale informativa unica mediante l'inter-operabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti allo scopo di documentare la storia professionale e personale di apprendimento dei cittadini e dei lavoratori⁶³.

Infatti, “va certamente sottolineato come nel nostro Paese si abbia assoluto bisogno di una integrazione informativa ed operativa di carattere nazionale, rispetto alle misure di c.d. “politica attiva” e “passiva”, nel mercato del lavoro”⁶⁴.

Il d.l. 76/13, convertito, con modificazioni, in l. 99/13, ha istituito più recentemente la banca dati delle politiche attive e passive (art. 8), allo scopo di “razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e di garantire un'immediata attivazione della Garanzia per i Giovani”, stabilendo in tal modo il superamento del sistema di monitoraggio e di valutazione previsto dalla riforma Fornero⁶⁵.

Sino a quel momento, la funzione dell'INPS risultava centrale, quale detentore e punto di incontro delle informazioni provenienti da diversi enti, divenendo “il soggetto istituzionale forse virtualmente più importante nel mercato del lavoro nazionale”⁶⁶.

Il d.l. 76/13 ha invece abbandonato un sistema INPS-centrico⁶⁷, prevedendo la costituzione della nuova banca dati nell'ambito del Ministero del

⁶³ Art. 4, co. 51, l. 92/12.

⁶⁴ LASSANDARI, *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, in *LD*, 2012, p. 479 ss. Si v. p. 494.

⁶⁵ MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*, IT - 192/2013.

⁶⁶ LASSANDARI, *op. cit.*, p. 493. Inoltre, ricordiamo come nel documento di marzo 2012 della ministra Fornero, precedente alla riforma ma contenente i punti programmatici principali, l'INPS viene addirittura pensato come gestore di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro con riguardo ai percettori. Nonostante si sia in seguito desistito da questa direzione iniziale, si pongono innumerevoli interrogativi sul ruolo di tale ente multiforme. L'INPS, “dopo l'inglobamento di INPDAP e ENPALS, disposti dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, risulta oramai avviato ad assumere prerogative e dimensioni di entità preoccupanti”: CINELLI, *op. cit.*, spec. p. 257.

⁶⁷ Definizione utilizzata da LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, 2009, p. 45.

lavoro e delle politiche sociali, e quindi non più, come le più recenti banche dati, presso l'INPS: l'INPS parteciperà, insieme agli altri enti costituenti la "struttura di missione" *ex art.* 5, co. 1, d.l. 76/13, a proporre "ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all'articolo 8" (art. 5, co. 1, lett. h).

In tale banca dati, composta anche dal SIL e dalla Borsa Continua Nazionale del Lavoro, confluirà una serie di banche dati già esistenti, in particolare, la banca dati prevista dall'art. 4, co. 51 della l. n. 92/12, la banca dati percettori *ex art.* 19, co. 4, d.l. 185/09, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2 e l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università di cui all'art 1-*bis* del d.l. 9 maggio 2003 n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003 n. 170.

Si conferma, pertanto, un'attenzione costante da parte della legislazione nazionale, allo sviluppo di reti informatiche che possano rivelarsi utili nella gestione o nel controllo delle politiche attive e passive del mercato del lavoro; d'altra parte, è evidente una difficoltà nell'effettivo riscontro di tali reti, in termini di realizzazione e/o di efficienza, provata dalla stratificazione normativa in questo ambito, che vede un susseguirsi continuo di *data base* con obiettivi spesso sovrapposti.

Lo stato di realizzazione delle banche informatiche è ben lontano dagli obiettivi prefissati: già da qualche anno l'INPS ha avviato un'importante operazione di informatizzazione della propria attività, ma il problema rimane quello della comunicabilità di sistemi informatici differenti, tra i diversi enti coinvolti, e, ancora una volta, di differenti situazioni in tutta Italia⁶⁸. A ciò si aggiunga come ciascuna Regione, autonomamente, abbia sviluppato proprie reti, che spesso non dialogano con quelle centrali⁶⁹. Questo, tra l'altro, è stato

⁶⁸ La difficile interoperabilità tra banche dati informatiche di INPS e servizi per l'impiego deriva anche dalla differente organizzazione amministrativa degli uffici. Si v. in BARONIO, MARROCCO, *Il caso dei "Centri Integrati per l'Impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Collana Studi Isfol, n. 2008/3. Gli autori trattano altresì delle problematiche rispetto all'integrazione delle politiche attive e passive in Italia anche considerando la capacità (o meno) dei servizi per l'impiego di offrire adeguate politiche attive e "solidi percorsi di inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità" in relazione alla punibilità in caso di inadempienza degli obblighi di attivazione da parte del disoccupato, nonché la mancanza di premialità in caso di adempienza (pp. 15 e 17).

⁶⁹ Il tentativo di raccordo informativo Stato-Regioni non è una novità recente. Si consi-

uno dei motivi principali che ha causato il fallimento di banche dati come quella INPS dei percettori, oppure come il SIL o la Borsa Continua Nazionale del Lavoro.

All'interno del quadro delineato, la rigidità dimostrata da taluni soggetti, proprietari dei *data base*, nell'accesso ai propri dati, complica ulteriormente il progetto di reti informatiche comunicanti e controllabili e crea dei problemi in una materia di competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, lett. r, Cost.*

3.2. Reti territoriali

La l. 92/12, "in coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni", ha prescritto la sottoscrizione, a livello nazionale, di intese "in sede di Conferenza unificata⁷⁰, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico e sentite le parti sociali", allo scopo di indicare i "criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che" comprendano "l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati". Nella definizione di tale sistema risulta essere prioritaria la costruzione di percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale⁷¹, per individuare i fabbisogni

deri che già attraverso la l. 28 febbraio 1987 n. 56, art. 8, co. 3, lo "Stato rinuncia a costituire propri osservatori nelle regioni ma si garantisce, sulla base di un rapporto convenzionale, che queste ultime forniscano all'osservatorio centrale informazioni aventi un determinato *standard*": LISO *Collocamento. I) Diritto del lavoro* (voce; aggiornamento), cit., spec. p. 19. Da tempo, pertanto, si tenta di promuovere delle reti informative tra Stato-Regioni, che paiono ad oggi ancora non essere pienamente realizzati.

⁷⁰ LASSANDARI, *op. cit.* "La connessione tra istituzioni viene assicurata dal coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano". nel caso di definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, e nella modifica apportata alla delega per il riordino della materia dei servizi per l'impiego, apprendistato e incentivi all'occupazione *ex art. 1 c. 30, l. 24 dicembre 2007 n. 247*; tale connessione viene assicurata "più spesso" dal coinvolgimento "della Conferenza unificata, che unisce appunto la prima alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali (con coinvolgimento quindi pure di province e comuni), ai sensi del d.lgs. 281 del 1997", 486.

⁷¹ In tal senso si colloca il progetto del sistema nazionale di certificazione delle competenze (art. 4 co. 58, l. 92/12).

formativi in relazione alle necessità dei sistemi produttivi territoriali; la certificazione degli apprendimenti e il riconoscimento dei crediti formativi; l’“orientamento” lungo tutto l’arco della vita⁷².

Alla costruzioni delle reti *ex l. 92/12* – nel disegno di legge denominati invece “sistemi integrati territoriali”⁷³ – concorrono anche le università, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l’osservatorio sulla migrazione interna e – in precedenza non menzionate nel disegno di legge – le imprese, attraverso le parti sociali⁷⁴. Le università dovrebbero poter offrire percorsi di formazione continua e possibilità di insegnamento a distanza “per una popolazione studentesca diversificata, idonei servizi di orientamento e consulenza, partenariati nazionali, europei e internazionali a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico”; le camere di commercio dovrebbero invece poter erogare dei servizi che promuovano la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio, come “la formazione, l’apprendimento e la valorizzazione dell’esperienza professionale acquisita dalle persone”⁷⁵.

Le reti delineate dalla riforma, pertanto, dovrebbero ricomprendere i soggetti in grado di offrire servizi di istruzione, di formazione, e di lavoro “collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l’accesso al

⁷² Quanto alla certificazione degli apprendimenti, la Raccomandazione del 7 giugno 2011, Raccomandazione del Consiglio 7/06/2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell’Italia, 2011-2014, SEC (2011) 810 definitivo, inviata dal Consiglio all’Italia, ha indicato come “molto utile e necessario” l’implementazione nel nostro Paese di un sistema unico di certificazione delle competenze e di riconoscimento degli standard di formazione professionale riconosciuto in tutto lo stato. L’accento riservato a questo aspetto appare insolito in un quadro di priorità del risanamento dei conti pubblici, e di politica di austerità: in questo scenario di carenza occupazionale, mancanza di crescita, e scarsità di risorse, parrebbe poco coerente e credibile considerare la creazione di un servizio di certificazione, oggi, un elemento improrogabile.

⁷³ Art. 67, co. 2, d.d.l. n. 3249, comunicato alla Presidenza del Senato il 5 aprile 2012.

⁷⁴ Alla luce di questa specificazione, pertanto, il concetto di “imprese” come indicato dal co. 56 lett. b, art. 4, l. 92/12, indicherebbe non solo la parte datoriale, ma anche i lavoratori, visto che dovrebbe poi concorrere alle reti territoriali “attraverso rappresentanze” non solo “datoriali”, ma anche “sindacali”. Il coinvolgimento delle parti sociali attraverso le reti territoriali dovrebbe inoltre tener presente il ruolo che gli enti bilaterali possono ricoprire nella gestione delle politiche attive e passive, soprattutto alla luce delle ultime disposizioni normative in tema di tutele in costanza di rapporto di lavoro. Sulle problematiche in relazione proprio alla moltiplicazione dei loro compiti, si v. D’ONGHIA, *Bilateralità e politiche attive*, in GOTTARDI, BAZZANI, *op. cit.*

⁷⁵ Art. 4, co. 56, l. 92/12.

lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati".

Com'è evidente, gli obiettivi di tali reti territoriali paiono essere consistentemente vasti, toccando ampi spazi di interesse – istruzione, formazione, lavoro – necessari allo sviluppo delle strategie indicate⁷⁶.

L'approccio olistico parrebbe condivisibile, se non fosse per una certa ambiguità della disposizione, data dalla mancanza di un'indicazione specifica delle scelte ove indirizzare le strategie menzionate.

L'assenza di un chiaro disegno complessivo rischia di non innescare alcun processo collaborativo tra i soggetti coinvolti nelle intese. In questo senso, è possibile che la promozione delle reti territoriali di soggetti locali porti a scaricare su questi ultimi problemi non affrontati a livello superiore. Risulterebbe opportuno, inoltre, che tali intese indicassero il soggetto di riferimento della rete, cioè il soggetto responsabile di promuovere e di coordinare i lavori, senza il quale sarebbe difficile immaginare un effettivo riscontro pratico della rete stessa. Tale soggetto non potrebbe essere altro che pubblico, avendo una finalità di sostegno all'occupazione⁷⁷. Nello stesso tempo, il suo ruolo non dovrebbe essere limitato alla promozione di reti nella gestione del mercato del lavoro locale, ma dovrebbe anche riguardare la promozione della crescita territoriale, secondo indicazioni e principi generali derivanti dal livello nazionale ed europeo.

⁷⁶ Quanto alla promozione del partenariato pubblico e privato tra servizi pubblici e privati, nella gestione di servizi legati a politiche di attivazione e politiche passive, nell'ottica delle transizioni nel mercato del lavoro, si veda ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit.

⁷⁷ A tale proposito, si ricordi, ad esempio, come nel caso dei servizi per l'impiego, a partire soprattutto dal d.lgs. 276/03, si sia evidenziata una fiducia nel ruolo quasi competitivo dei servizi per l'impiego rispetto ai soggetti privati, per poi tornare ad un sostegno della centralità dei primi, basata su un'azione, e un interesse, di natura esclusivamente pubblica. Ciò pare chiaro in OLIVERI, *op. cit.* Si v. inoltre, in merito alla definizione del ruolo dei servizi per l'impiego, VARESI (a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, FrancoAngeli, 2000; CARINCI F., *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in *QDLRI*, 22, 1999, p. 3. Anche Liso ricorda che "se è vero che tutti gli operatori svolgono un'attività funzionale al soddisfacimento dell'interesse pubblico all'operatività di un'efficiente rete che, agevolando l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, contribuisca a favorire l'efficienza allocativa del mercato del lavoro e, quindi, per questa via, la concretizzazione del diritto al lavoro", d'altra parte solo gli operatori del sistema pubblico sono obbligati ad assistere chi ne ha diritto nella ricerca di un'occupazione. È interessante notare, comunque, come per Liso tali operatori "del sistema pubblico" comprendano anche i soggetti privati accreditati, che, mediante l'accREDITAMENTO, sono ammessi a concorrere al servizio pubblico (v. *Servizi all'Impiego*, cit., spec. p. 9).

L’ambiguità della disposizione si accentua, inoltre, nel caso del richiamo alla “cittadinanza attiva”, concetto privo di una definizione legale⁷⁸, ma anche rispetto agli altri ambiti, che potrebbero essere riempiti di contenuti molto differenti vista l’attuale mancanza di chiarezza nella definizione delle strategie indicate.

Le declinazioni adottabili possono innegabilmente essere le più disparate anche nel caso di “strategia” di “riforma del *welfare*”: dal ridimensionamento della spesa e dei servizi offerti, ad un loro rafforzamento, alla scelta di differenti modalità di accesso, ecc. È inoltre evidente come tali tipi di strategie implicino delle precise scelte a livello nazionale, da coordinarsi con le politiche territoriali. La questione si complica ulteriormente se si considera la vastità degli interventi ricompresi all’interno dell’ampio concetto di *welfare*, che includono – tra gli altri – anche gli interventi di sostegno al reddito per mancanza di lavoro. A questo proposito, ragionare sul concetto di rete dovrebbe portare a considerare una serie di aspetti che qui, nell’economia del contributo, non sono stati trattati. Come noto, la legge 92/12 ha riformato la disciplina degli ammortizzatori sociali e delle tutele in costanza di rapporto di lavoro, oggetto di differenti valutazioni⁷⁹. Svariate sono le importanti no-

⁷⁸ Nel diritto costituzionale italiano, il concetto di cittadinanza attiva riguarda il coinvolgimento degli “abitanti” del territorio nei livelli decisionali mediante diverse forme di “democrazia partecipativa”: cfr. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *DD*, 2006, p. 134 ss., spec. p. 136 ss. Nel senso della democrazia partecipativa, il riferimento costituzionale è costituito dal principio della sovranità popolare, ex art 1 Cost., in collegamento con l’art 3 Cost. co. 2 – come “partecipazione” di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, v. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *DD*, 2006, p. 71 ss., spec. pp. 74-75. Rispetto al collegamento tra diritti sociali e lavoro subordinato nella prospettiva della cittadinanza “laboriosa”, ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d’eguaglianza*, in *RTDPC*, 1997, p. 533. Il tema si collega inoltre alla questione del reddito di cittadinanza, es. ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *questa rivista*, 2007, p. 75 ss.; BRONZINI, *Flexicurity e “nuovi” diritti sociali*, in *questa rivista*, 2007, p. 509 ss. In altri Paesi, il concetto di cittadinanza attiva assume un’importanza molto rilevante in relazione al mercato del lavoro, e pertanto alla necessità che anche attraverso esso si creino le condizioni per una partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese. Così in KETSCHER K., *Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries*, in *Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, 2007, p. 143.

⁷⁹ Si accennano solo alcune osservazioni: GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, cit., spec., p. 180: “Lo scambio tra eliminazione del trattamento di mobilità e incremento del trat-

vità, tra cui l'introduzione dell'Aspi e della mini-Aspi, la progressiva scomparsa dell'indennità di mobilità, l'apertura a categorie soggettive prima escluse⁸⁰, i differenti importi, la previsione di un sistema di intervento bilaterale a tre opzioni. Sul versante degli interventi di sostegno al reddito, la riforma, non ha introdotto alcuno strumento di protezione di tipo universalistico, nonostante le dichiarazioni iniziali⁸¹. Questo rimane pertanto un aspetto irrisolto del nostro sistema, che sembra, in parte, essere preso in considerazione dal *Job Act* di Renzi⁸².

L'assenza di una tutela universalistica in tempi di crisi generalizzata, è in grado di condizionare le sorti di un sistema territoriale di gestione/promozione del mercato del lavoro, orientando verosimilmente le risorse locali – pubbliche e private – ad un intervento di tipo passivo, visto il crescente tasso di disoccupazione, piuttosto che attivo, limitando la possibilità di promuovere un sistema virtuoso di investimento nelle professionalità.

Specifiche intese nazionali dovrebbero stimolare la costituzione di reti di servizi a livello territoriale, funzionali alla realizzazione di strategie in vari ambiti, dal sistema economico, a quello di sicurezza sociale, al mercato del lavoro nella propria dimensione locale⁸³.

tamento ordinario di disoccupazione, ora rinominato "Aspi", è a perdere". Per RENGA, *op. cit.*, spec. p. 625, la riforma attua una razionalizzazione della materia. Inoltre, il fatto che l'Aspi sia sostanzialmente un intervento assicurativo non tradirebbe l'intenzione di universalizzazione, da realizzarsi in un ambito differente e distinto.

⁸⁰ Seppur in parte già comprese nella legislazione della crisi a partire dal 2008, come nel caso degli apprendisti. Si veda d.l. 29 novembre 2008 n. 185, conv. con modificazione dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2.

⁸¹ Dichiarazioni espresse esplicitamente nel documento di marzo 2012 del governo.

⁸² Disegno di legge S.1428, "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, e in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro". Il *Job Act* ribadisce il collegamento tra intervento e storia contributiva dell'interessato. Si andrebbe al di là di tale rapporto solo nel caso di esaurimento dell'Aspi, per i disoccupati con "valori particolarmente ridotti dell'indicatore della situazione economica", e pertanto non nel caso di inoccupati. Sarebbe inoltre previsto un'estensione dell'Aspi ai lavoratori con "contratto di collaborazione coordinata e continuativa".

⁸³ A tale proposito, interviene il 20 dicembre 2012, l'intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e la promozione e sostegno di reti territoriali indirizzate prevalentemente a tali politiche. Si v. "Intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'art. 4, co. 51 e 55, della legge 28 giugno n. 2". Repertorio atti n. 154/CU del 20 dicembre 2012.

D'altra parte, l'intesa intervenuta il 20 dicembre 2012⁸⁴, riguardante le politiche per l'apprendimento permanente⁸⁵ e la promozione e sostegno di reti territoriali nell'ambito di tali politiche, ha indicato degli “obiettivi specifici” interessanti, seppur definiti per linee generali, da porre in capo ai soggetti territoriali coinvolti, qualora non fossero già realizzati nelle realtà maggiormente avanzate: “creare sinergie tra i sistemi di apprendimento.. e fra i diversi soggetti dell'offerta formativa...”, ...qualificare gli standard e gli obiettivi specifici dei diversi percorsi e servizi; promuovere azioni trasversali tra le diverse offerte formative e di servizi; ... favorire l'integrazione tra le diverse opportunità finalizzate all'inserimento lavorativo, anche attraverso la ri-qualificazione professionale; ... favorire azioni condivise di orientamento permanente a partire dalle azioni e dalle misure di coordinamento dell'offerta; realizzare azioni di accompagnamento rivolte a giovani e adulti finalizzate al rientro nel sistema educativo di istruzione e di formazione e/o all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro; promuovere la formazione permanente continua, ... Seppur le parti s'impegnino a “sostenere le azioni delle reti volte a contrastare gli alti tassi di inattività della popolazione giovanile nell'attuale periodo di recessione”, la stessa intesa ha specificato la necessità di non implicare alcun onere a carico della finanza pubblica. Questa disposizione segue la linea presente nella riforma Fornero, secondo la quale la costituzione delle reti territoriali non deve comportare “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”⁸⁶.

Come già cennato, quello delle risorse economiche è un aspetto centrale: sebbene la l. 92/12 preveda la costituzione di reti territoriali e di banche dati, non contempla, infatti, le risorse necessarie a tal fine⁸⁷, da ricercarsi, eventualmente, nei fondi europei, secondo un principio di premialità, principio, tra l'altro, che si ricollega direttamente ai nuovi orientamenti in tema di utilizzo dei fondi.

La disposizione della l. 92/12, co. 56 dell'art. 4, volta alla realizzazione e

⁸⁴ Accordo sottoscritto tra Governo, Regioni e Enti locali.

⁸⁵ Ricordiamo, d'altra parte, come sia decaduta la delega al Governo, ex art. 4, co. 58, l. 92/12, per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui ai commi da 64 a 68 della stessa legge.

⁸⁶ Art. 4, co. 57, l. 92/12.

⁸⁷ Art. 4, co. 37, co. 57, co. 62 e co. 63, l. 92/12; art. 8, co. 1, conv. con modif. in l. 99/13. In tutti questi casi, come nel caso della necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, stabiliti dalla l. 92/12, il problema della mancanza di risorse da investire pare determinante nell'attuazione delle disposizioni normative.

allo sviluppo delle reti territoriali dei servizi, pare, in alcune realtà, molto distante dall'essere raggiunta, in altre lontana dal delineare un sistema innovativo, ove vi possano essere ad esempio reti locali più evolute di quelle immaginate dalla normativa.

Basti pensare ai differenti gradi di efficienza dei centri per l'impiego, alla disomogeneità della loro azione ed incidenza sul territorio nazionale. Così, a questioni di efficienza non omogenea si possono riferire anche le azioni degli enti locali, dell'INPS territoriale, al grado di sviluppo delle relazioni industriali, ecc.

Un problema forse non risolvibile attraverso la spinta all'intensificazione delle buone pratiche, auspicato dalla strategia Europa 2020, ma richiedente un intervento strutturale più consistente in grado di delineare un soggetto titolato a promuovere processi virtuosi, sia interni che esterni, favorendo le relazioni e la cooperazione con gli altri enti territoriali. Vedremo, a tal proposito, quale sarà l'effetto e le funzioni dell'Agenzia nazionale per l'impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, proposta nel *Jobs Act* di Renzi, e se ciò troverà un riscontro normativo effettivo⁸⁸.

Le reti territoriali dovrebbero comunque poter avvicinare e coordinare gli interventi sul mercato del lavoro, come formazione e intermediazione, gli interventi di *welfare*, e le strategie di crescita locale. Ciò pare coerente con l'interesse delle imprese a un mercato del lavoro locale che possa fornire le qualifiche di cui le stesse hanno bisogno⁸⁹. La l. 92/12 immagina inoltre un intervento delle aziende anche su temi concernenti "i servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di *welfare* aziendale, ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa"⁹⁰. Si tratta dell'ampio tema, nel quale non ci addentreremo, relativo all'informazione e consultazione dei lavoratori nell'impresa, riguarda la costituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti⁹¹, la cui delega per l'attuazione, contenuta nella legge Fornero, si sarebbe dovuta esercitare entro 6 mesi, non trovando però seguito.

⁸⁸ Ad oggi gli elementi per comprendere il progetto di Agenzia nazionale per l'impiego sono ancora vaghi: le indicazioni presenti nel Disegno di legge S. 1428 la individuano come un'agenzia, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, con compiti anche di raccordo tra politiche attive e passive.

⁸⁹ Bruxelles, 18.7.2001, COM(2001) 366 definitivo.

⁹⁰ Art. 4, co. 62, l. 92/12.

⁹¹ Pare interessante notare come la modalità di realizzazione della responsabilità d'impresa indicata dalla l. 92/12 passi per la via di organismi congiunti, paritetici o comunque misti, suggerendo in tal modo una declinazione della RSI rispettosa delle relazioni industriali.

4. Conclusioni: ipotesi sugli impatti

Il concetto di “rete” è presente in varie forme nel sistema giuridico italiano ed europeo, concernente la politica per l’occupazione promossa in tali ordinamenti.

Le declinazioni di rete qui analizzate riguardano le reti territoriali, implementabili tra specifici soggetti locali, e le reti informatiche, necessarie ad una condivisione dei dati relativi al mercato del lavoro.

Da un lato, le reti territoriali possono favorire una compenetrazione tra differenti aspetti destinati a giocare un ruolo di rilievo nel mercato del lavoro locale (istruzione, formazione, lavoro), dall’altro la costituzione di tali reti e il partenariato pubblico e privato a livello territoriale, è incoraggiata come modalità di attuazione della Strategia Europea per l’occupazione e della politica di coesione economica e sociale territoriale, anche attraverso l’utilizzo dei fondi europei⁹².

Le reti informatiche possono essere considerate, d’altra parte, lo strumento delle reti territoriali, funzionali alla gestione della politica occupazionale da parte delle istituzioni e dei soggetti della rete stessa: in Italia, la banca dati delle politiche attive e passive rilancia la necessità di un coordinamento tra enti, mette in collegamento la gestione delle iniziative di attivazione con il godimento degli ammortizzatori sociali e pone all’evidenza innanzitutto la problematicità derivante dalla trasmissibilità dei dati tra i reciproci sistemi informatici.

Nel medesimo tempo, a livello europeo la rete Eures è pensata non solo al servizio degli enti, ma anche quale servizio pubblico europeo fruibile direttamente dai cittadini, come del resto, a livello nazionale, il Sil e la Borsa Continua Nazionale del Lavoro, componenti della banca dati *ex l. 99/13*.

Ma quale può essere considerato oggi il grado di attuazione delle disposizioni relative alle due tipologie di “rete” considerate, e le prospettive della loro realizzazione?

Il continuo intervento normativo in questi ambiti non sembra avere riscontri concreti particolarmente rilevanti.

Per quanto concerne le reti informatiche, la loro realizzazione pare es-

⁹² La partecipazione delle imprese alla gestione dei problemi occupazionali del territorio è inoltre promossa dall’Unione Europea, ed è coerente, d’altra parte, al principio di sussidiarietà promosso dalla nostra Carta Costituzionale.

sere impedita da una complessità di problematiche che si intrecciano reciprocamente, rendendo la realizzazione dell'impianto immaginato sempre più lontano: differenze regionali, territoriali, incomunicabilità tra diverse banche dati ai vari livelli e tra i vari enti, rigidità nell'accesso ai dati.

Le reti territoriali, d'altra parte, se realizzate possono creare le condizioni per favorire la creazione di impiego; nel contempo, necessitano di precise politiche che indirizzino la loro azione all'interno di un chiaro disegno complessivo di crescita territoriale e nazionale. Sicuramente un sistema d'integrazione tra le dimensioni "educazione, formazione, lavoro" pare essere un aspetto necessario e strettamente collegato alla creazione delle condizioni per lo sviluppo del territorio e del Paese stesso.

Come già menzionato, è inoltre opportuno tenere presente che la recente legislazione in materia prevede costantemente la necessità di attuare gli interventi promossi senza un impiego di risorse pubbliche: la mancanza di un investimento preciso pare complicare la realizzazione di un sistema che assicuri i *LEP*: in questo quadro e all'interno di tali premesse, la spinta rispetto al partenariato pubblico-privato da un lato, e verso un rafforzamento del livello territoriale, dall'altro, può rischiare di "scaricare" sul privato e sul territorio la necessità rispondere alle crescenti esigenze di tutela da parte dei disoccupati, sia sul versante passivo, in termini di sostegno al reddito, sia sul versante attivo, in termini di promozione di adeguate politiche di attivazione.

La rete, pertanto, non deve essere un pretesto per allentare precise responsabilità pubbliche rispetto alla garanzia del diritto al lavoro e del diritto alla protezione sociale in caso di disoccupazione⁹³.

In questo senso assumono una particolare importanza eventuali forme di sperimentazione di "reti" tra soggetti del mercato del lavoro, con un ruolo di spicco degli attori pubblici. A tale proposito, il d.l. n. 76/2013, conv. con modif. in l. 99/2013, introduce la c.d. "struttura di missione", con compiti propositivi e istruttori, finalizzata all'attuazione della c.d. "*Youth Guarantee*"⁹⁴. Tale struttura costituisce un interessante spunto per un coordinamento tra

⁹³ Rispetto a questi diritti, si v. ad es. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro*, cit.; BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2005; MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, I, 1998; RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, FrancoAngeli, 1996; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, 1994; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984; CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, FrancoAngeli, 1982.

⁹⁴ VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, in *DLRI*, 2014.

differenti soggetti⁹⁵: essa è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, o da un Dirigente Generale a tal fine designato, e composta dal Presidente dell’ISFOL, dal Presidente di Italia Lavoro Spa, dal Direttore Generale dell’INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell’Istruzione, dell’università e delle ricerca, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due rappresentanti designati dall’Unione Province Italiane da un rappresentante designato dall’Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. La struttura di missione è tenuta, tra le altre cose, ad interagire con diversi livelli di governo; definire le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva; promuovere, indirizzare e coordinare gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro Spa e dell’ISFOL; individuare le miglior prassi, promuovendone la diffusione; promuovere la sottoscrizione di convenzioni tra enti pubblici e privati, attraverso un evidente ruolo di direzione, guida e promozione delle attività di rete/*partnership* tra i soggetti coinvolti; promuovere azioni per l’integrazione informatica definendo a tal fine linee guida per la banca dati delle politiche attive e passive; valutare l’efficacia e l’efficienza delle azioni promosse, anche in relazione a meccanismi di premialità, ecc.

Nell’implementazione della *Youth Guarantee*, la struttura di missione assume pertanto importanti compiti di coordinamento, da declinarsi a livello territoriale, potendo in tal modo fornire un’interessante sperimentazione utilizzabile nel disegno delle reti territoriali promosse dalla l. 92/12.

Tale struttura ha approvato il 31 ottobre 2013 il documento preparatorio di definizione del Piano Italiano per la “Garanzia per i giovani”, contenente gli obiettivi, gli elementi fondamentali, ed i prossimi passi da compiere: la definizione delle linee guida per l’attuazione del Piano, il Piano degli obiettivi, e il target minimo di giovani cui offrire la Garanzia, seppur si assuma l’universalità dell’accesso alla garanzia. In questo quadro, il Piano valorizza “l’autonomia propria dei vari livelli di Governo” e favorisce “lo sviluppo di

⁹⁵ Il fatto che la partecipazione alla struttura di missione non possa dar luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti o indennità di alcun tipo, ma solo a rimborsi, potrebbe anche indicare come il coordinamento tra l’azione dei vari enti partecipanti debba oramai costituire un elemento imprescindibile del loro agire, connotato alle normali attività: indicando, con questo, l’implementazione della rete come *modus operandi* dei soggetti coinvolti.

sinergie tra le diverse aree territoriali e i diversi attori coinvolti”⁹⁶. Il 23 dicembre 2013 è stato approvato il “Piano di attuazione italiano” definitivo, che individua le risorse, le azioni comuni e il coordinamento tra enti. Ne emerge un “apprezzabile sforzo di coesione svolto dalle diverse istituzioni rappresentate nella struttura di missione”, confermato dalla possibilità, per il giovane destinatario delle misure inerenti alla *Youth Guarantee*, di accedervi attraverso un qualsiasi soggetto della rete, in forza delle “Linee guida” per l’attuazione del sistema informativo, mediante l’Accordo del 20 febbraio 2014 in Conferenza Stato-Regioni⁹⁷. Sarà pertanto molto interessante osservare l’implementazione e l’intervento della struttura di missione, quale modello sperimentale – sopra cennato – da applicarsi eventualmente ad altri ambiti di gestione del mercato del lavoro.

Certamente, come ci insegnano altre esperienze estere⁹⁸, non è sufficiente che le reti territoriali, o in quest’ultimo caso, la “struttura di missione”, siano promosse sulla carta, quindi legislativamente, essendo necessarie, per un loro buon funzionamento, la volontà dei soggetti e la relativa disponibilità a partecipare attivamente, nonché un buon grado di sviluppo e stato delle relazioni industriali e istituzionali.

Ciò che del concetto di rete si vuol porre all’attenzione è proprio la sua potenzialità nel produrre effetti positivi all’interno del mercato del lavoro.

⁹⁶ Piano per l’attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una “Garanzia per i giovani”. Documento preparatorio. Approvato il 31/10/2013. Si veda a tale proposito: www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20131031_PianoGiovani.aspx.

⁹⁷ VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l’impiego*, cit., spec. 193.

⁹⁸ Ad es. quella danese (a cui spesso guardiamo con interesse): LARSEN F., *Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements. What can be learnt?*, *Tlm.net Working Papers* No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005: “...deply rooted corporatist structures, dating back more than 100 years, are another important influence” in the Danish system. In questo caso l’autore mette in evidenza il grado di evoluzione delle relazioni industriali in Danimarca e la sua influenza sul sistema danese, spec. 8. Altri autori evidenziano in vario modo le caratteristiche dei sistemi scandinavi, come elementi determinanti della gestione partecipata delle problematiche proprie del mercato del lavoro. Si v. ad es. FÄRM G., JØRGENSEN H., PALSHØJ P., *The story of active societies based on welfare and justice*, Joint Committee of the Nordic Social Democratic Movement (SAMAK) together with The Social Democratic group in the Nordic Council and the Danish Social Democrats, <http://s-dialog.dk/default.aspx?site=nordicmodel&func=article.view&id=161473>, 1st edition, Copenhagen, June 2006, nonché FLASCHEL P., GREINER A., LUCHTENBERG S., *Labor Market Institutions and the Role of Elites in Flexicurity Societies*, *Review of Political Economy*, Vol. 24, n. 1, 2012, 103 ss.

È d'altra parte necessario attribuire a tale concetto un senso preciso, indirizzandolo alla realizzazione di chiare politiche territoriali collegate a politiche statali (ed europee), che vedano nel ruolo dello Stato, un irrinunciabile centro d'imputazione della responsabilità del processo nel suo complesso.

Se ciò non fosse, si abbandonerebbero le potenzialità della struttura a rete nelle indefinite maglie del processo reticolare. Dunque, senza una definizione precisa degli obiettivi e della responsabilità nella gestione del processo, la rete si ridurrebbe a mera entità flessibile, non controllabile, a-gerarchica e sprovvista di alcuna finalità predeterminata⁹⁹.

È pertanto necessario tener presente questi aspetti della rete, che, come nel caso di altri concetti utilizzati nel diritto del lavoro (tra tutti si ricordi quello di *flexicurity*), richiede di assumere declinazioni specifiche attraverso non solo una precisa normativa, ma anche una chiara politica occupazionale a tutti i livelli.

Abstract

Il presente contributo intende proporre una lettura del concetto di “rete” utilizzato dal legislatore nell'ambito delle politiche per l'occupazione. In particolare, l'articolo esamina alcune tipologie di reti – reti tra soggetti del territorio e reti tra banche dati informatiche –, così come contenute nella l. 92/12, alla luce della l. 99/13, tentando di evidenziare la *ratio* della normativa all'interno dell'attuale impianto normativo. Considerati gli evidenti condizionamenti sul diritto interno da parte del diritto europeo, l'articolo verifica inoltre come il concetto di rete sia presente nei documenti europei e con quali finalità, nell'ambito delle politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Le conclusioni suggeriscono infine alcune ipotesi concernenti l'impatto concreto che le reti prese in considerazione potrebbero avere nel nostro ordinamento, evidenziando gli elementi problematici che sembrano poter ostacolare le potenzialità del processo reticolare.

The article aims to analyse the concept of “networking” in the employment policies legislation, trying to point out its normative scope. In particular, the research focuses on some typologies of “networks” stated by the Law 92/2012: the territorial actors' networks and the data bases networks. Considering the influence of EU Law on national laws, the research also examines the goals of “networking” in the European documents within the research field.

⁹⁹ BOMBELLI, *Sfera Giuridica e scenari contemporanei: intorno al diritto come “rete”*, in *Jus*, 2012, p. 261 ss., spec. p. 264.

The conclusions outline some hypothesis on the potential effectiveness of the considered networks and highlight the open issues frustrating the potentialities of the networking process.

Key words

Rete, politiche per l'occupazione, politiche attive, politiche passive, banche dati, mercato del lavoro.

Network, employment policies, active labour market policies, passive labour market policies, data bases, labour market.

Raoul C.D. Nacamulli

Modelli organizzativi flessibili ad alta performance e sindacati: i contratti di produttività di seconda generazione

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** Le sfide dei modelli di organizzazione ad alta performance: non solo intelligenza e responsabilità tecnica e sociale dei lavoratori ma anche partecipazione sindacale. **3.** La diffusione dei modelli organizzativi ad alta performance porta al primato della contrattazione decentrata. **4.** Le sfide di diffusione dei modelli di organizzazione flessibile ad alta performance nei contesti europei ed in quello italiano: il nostro Paese ha ancora un importante cammino da compiere. **5.** Organizzazione flessibile ad alta performance e contratti di produttività di seconda generazione in condizioni di sviluppo e di crisi. **6.** Management e sindacati nei processi di ristrutturazione della catena del valore delle imprese italiane. **7.** Considerazioni finali.

1. Introduzione

Il dibattito attuale sulla flessibilità in Italia appare essere centrato più sulla dimensione esterna (l'entrata e l'uscita dei lavoratori) del fenomeno che su quella organizzativa interna. Per lo più, ci si domanda, se per rilanciare il mercato del lavoro possa risultare utile una maggiore flessibilità dei contratti oppure al contrario se una flessibilità eccessiva finisca per rappresentare solamente un ostacolo non solo all'equità (gli *insider vs gli outsider*) ma pure allo sviluppo economico del Paese. Minore attenzione risulta invece rivolta alla contrapposizione fra l'impiego delle leve della "flessibilità povera" (o flessibilità numerica) che si basa sull'impiego di turni e straordinari e sul lavoro stagionale a termine e la cosiddetta "flessibilità ricca" che implica una tensione verso il miglioramento della qualità sia attraverso la riaggregazione delle mansioni di esecuzione, manutenzione, programmazione e controllo, sia mediante la ricomposizione dei tempi di lavoro al fine di potere ottenere nel contempo un maggiore grado di produttività e riuscire a conciliare positivamente la vita professionale dei lavoratori con quella privata/personale.

A proposito dell'impiego, congiunto o disgiunto, delle due categorie di flessibilità nei differenti Paesi europei si deve rilevare che in Europa vale ancora il primato della “flessibilità povera” vale a dire dell'impiego dei turni e degli straordinari (Tavola 1, basata su dati Cranet)¹.

Tavola 1 - Le leve di flessibilità

	Turni e straordinari	Lavoro a distanza	Lavoro flessibile	Lavoro temporaneo	Tempo flessibile
Francia	30,7	=	15,3	1,7	4,8
Germania	27,3	1,6	13,3	6,1	41,3
Italia	37,9	0,4	3,3	5,5	3,6
Svezia	34,2	1,2	22,2	5,8	27,8
Regno Unito	35,3	1,4	15	7,2	13

Fonte: Ass. ns. elaborazione su dati Cranet (aziende che usano questo tipo di contratti per più di un quinto dei dipendenti)

Analizzando i dati si rileva anche che questo tipo di flessibilità risulta essere meno impiegata in Germania che invece utilizza più degli altri il tempo flessibile. La Svezia poi risulta utilizzare congiuntamente l'intero ventaglio delle leve di flessibilità.

Comunque sia è opportuno sottolineare che il concetto di “flessibilità ricca” sottende quello di *High Performance Work Systems* (HPWS) fondati

¹ La ricerca Cranet è una ricerca coordinata dalla Cranfield School of Management alla quale partecipa un'istituzione accademica rappresentativa per ciascuna nazione europea oltre che degli Stati Uniti e del Giappone. La raccolta dati si svolge, ogni quattro anni, sulla base di un questionario omogeneo somministrato alle direzioni del personale di un campione rappresentativo delle aziende di ciascun Paese aventi dimensione medio e grandi. L'istituzione che rappresenta in Italia Cranet è l'Università di Milano-Bicocca ed i dati riportati nelle tavole si riferiscono all'ultima rilevazione utile (2010). Maggiori informazioni su Cranet sono disponibili su www.cranet.org.

sull'accrescimento del grado di partecipazione organizzativa dei lavoratori e sul coinvolgimento delle rappresentanze sindacali a livello decentrato. Questo avviene attraverso programmi di formazione e di sviluppo delle competenze dei lavoratori, lavoro in *team*, arricchimento delle mansioni ed opportunità di carriera, sistemi retributivi incentivanti variabili collegati ai risultati. Certo è che i “modelli di organizzazione ad alta performance” costituiscono nell'era del “grande gioco della globalizzazione” un ingrediente fondamentale al fine di sostenere il mantenimento e l'accrescimento del vantaggio competitivo delle imprese in un contesto di mercato iper-competitivo e turbolento che richiede alle imprese, per potere sopravvivere e svilupparsi, delle spiccate capacità di adattamento e di miglioramento continuo. È in questo scenario, profondamente nuovo, che risulta importante riflettere sistematicamente su alcune esperienze pilota di “contratti di produttività di seconda generazione” realizzati in Italia volti a scambiare flessibilità organizzativa interna con investimenti produttivi e sociali. Questo anche allo scopo di valutare le condizioni di trasferibilità di questi modi di operare in diversi contesti territoriali, aziendali e sindacali del nostro Paese.

2. *Le sfide dei modelli di organizzazione ad alta performance: non solo intelligenza e responsabilità tecnica e sociale dei lavoratori ma anche partecipazione sindacale*

La grande trasformazione in corso, generata dai processi di globalizzazione, dalle innovazioni tecnologiche dell'era d'internet e dalla crisi economica, non solo ha fatto nascere nuovi schemi competitivi aziendali ed ha determinato la diffusione di nuovi modelli di organizzazione e di gestione delle risorse umane, ma ha comportato anche considerevoli sfide nel campo delle relazioni industriali. Più in dettaglio le strategie aziendali di competizione dinamica, quelle proprie delle imprese della nostra epoca, domandano forti capacità organizzative di adattamento alle condizioni d'instabilità. Nella sostanza perseguire il miglioramento continuo comporta un elevato grado di flessibilità organizzativa interna, vale a dire, l'assunzione di “sistemi organizzativi ad alta performance” (*High Performance Work Systems* - HPWS). Gli schemi HPWS consistono in un insieme integrato di pratiche organizzative flessibili e di gestione delle risorse umane ad “elevata intensità di coinvolgi-

mento” (sistemi organizzativi snelli, lavoro in *team*, partecipazione alle decisioni ed *empowerment* degli attori organizzativi, comunicazione orizzontale, schemi retributivi per obiettivi)². In altre parole essi sono orientati all’impiego dell’intelligenza tecnica sociale e alla presa di responsabilità da parte dei lavoratori (autonomia responsabile). Nella sostanza riuscire a sviluppare con successo i modelli HPWS nel mondo delle imprese significa puntare sulla partecipazione organizzativa di base. Infatti, se è vero che le filosofie HPWS consentono in potenza il conseguimento di risultati migliori sia sul versante della riduzione dei costi che su quello del miglioramento continuo della qualità dei beni e dei servizi prodotti, questo non avviene automaticamente. Al contrario gli HPWS possono avere successo solo e soltanto ove siano rispettate due condizioni fra loro interrelate: la presenza di investimenti in formazione proporzionati ed adeguati processi di partecipazione organizzativa fondata su rapporti sindacali cooperativi decentrati. Più in dettaglio le politiche di formazione debbono comprendere investimenti aziendali in capitale intellettuale e sociale orientati al miglioramento continuo. Qui l’intento è quello di accrescere sia le abilità tecnico-professionali collegate all’evoluzione specifica dei ruoli organizzativi che quelle di risoluzione dei problemi e d’intelligenza cooperativa e sociale. Infatti è proprio la combinazione di elevate abilità professionali e sociali unite a pratiche organizzative volte a stimolare il lavoro in *team* che genera il terreno di coltura per l’apprendimento continuo essenziale per far fronte efficacemente alle sfide di adattamento, di cui debbono essere capaci i “sistemi produttivi flessibili” caratteristici della nostra epoca³. D’altra parte lo sviluppo di sistemi di partecipazione basati su rapporti sindacali cooperativi poggia sulla costruzione ed il consolidamento di un ambiente e di regole entro cui i sindacati ed il *management* possano risultare capaci di sviluppare rapporti positivi di dialogo e di negoziazione produttiva con il management aziendale. Il ruolo del sindacato nello sviluppo e nel consolidamento degli schemi HPWS risulta particolarmente importante anche perché la “voce collettiva” sindacale costituisce un fattore di garanzia a tutela dell’equità del rapporto fra compensi erogati dall’azienda e i contributi di lavoro forniti dalle persone⁴. È proprio il potere di contrappeso del sindacato

² PENDLETON A., DEAKIN S., *Corporate governance and workplace employment relations: the potential of WERS 2004*, in *IRJ* 38:4, 338-355, 2007.

³ ASHTON D., SUNG J., *Supporting Workplace Learning for High Performance Working*, International Labour Office, 2002.

⁴ SWEENEY, P.D., & MCFARLIN, D.B., *Workers’ evaluations of the “ends and the “means”*: An

che consente di assicurare i lavoratori che siano effettivamente rispettati gli impegni presi dall'azienda nei loro confronti ed è poi sempre la buona qualità delle relazioni sindacali che facilita il regolare e fattivo coinvolgimento dei dipendenti⁵. Naturalmente per potere esercitare questo ruolo positivo il sindacato deve risultare, a livello decentrato, sufficientemente rappresentativo della base dei lavoratori e deve poi possedere un orientamento di fondo non intrinsecamente conflittuale ma favorevole verso i processi di risoluzione integrativa dei conflitti di lavoro⁶. In altre parole come affermano Pero e Ponzellini: "per il nostro sistema industriale [puntare sulla flessibilità organizzativa interna] significa affrontare il problema di una riconversione delle relazioni industriali a livello d'impresa in direzione della partecipazione piuttosto che del conflitto, di un nuovo ruolo e nuove competenze per gli organismi di rappresentanza"⁷. Dunque lo sviluppo dei sistemi di organizzazione flessibile (HPWS) nel nostro Paese per potere avere successo richiede non solo delle politiche aziendali all'altezza della situazione ma anche che sindacati e lavoratori si mostrino in grado di sviluppare convinzioni e capacità di partecipazione organizzativa in grado di consentire loro di contribuire fattivamente all'attiva regolazione dell'impresa flessibile. Insomma i sistemi di organizzazione flessibile (HPWS) possono funzionare positivamente solo e soltanto ove gli attori del sistema delle relazioni industriali considerino queste innovazioni non tanto un vincolo ed una minaccia ma piuttosto come una concreta opportunità di sviluppo culturale e di crescita collettiva.

Certo è che per potere esercitare complessivamente questo ruolo positivo il sindacato deve risultare, per prima cosa, davvero rappresentativo della base dei lavoratori ed a questo riguardo siamo di fronte ad un dato confortante solo in apparenza. Infatti il numero degli iscritti, nell'attuale Unione Europea a 27, ha superato la soglia dei quarantadue milioni di lavoratori dipendenti. Ciò che significa un tasso di sindacalizzazione medio non trascurabile del 25,1%⁸. La significatività di questo indicatore aggregato risulta,

examination of four models of distributive and procedural justice, in Organizational Behavior and Human Decision Processes, 55, 1993, 23-40.

⁵ GILL C., *Union impact on effective adoption of High performance Work Practices*, in *Human Resource Management Review*, 19, 2009, 39-50.

⁶ FREEMAN R.B., MEDOFF J.L., *What Do Unions Do?*, Basic Books, 1984.

⁷ PERO e PONZELLINI, *Innovazione organizzativa, produttività e partecipazione dei lavoratori*, AISRI-AIEL, *Workshop Relazioni industriali, produttività e crescita in Italia*, 2013.

⁸ CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL), *Rapporto sul Mercato del Lavoro*, 2010.

tuttavia, limitata dalla constatazione che in Europa le differenze di tasso di sindacalizzazione fra un Paese e l'altro rimangono piuttosto considerevoli. Ne consegue che in alcuni dei Paesi europei il sindacato costituisce un interlocutore rappresentativo, mentre in altri molto meno (vedi Tavola 2).

Tavola 2 - L'evoluzione del tasso di sindacalizzazione e del grado di copertura sindacale in Europa

Periodo	Tasso di sindacalizzazione		Tasso di copertura	
	2000	2010	2000	2010
Francia	8	7,6	90	90
Germania	23	18,8	66,3	66,2
Italia	34,8	35,1	80	80.00.00
Svezia	79,1	68,8	94	91
Regno Unito	29,8	27,4	36,4	32,7

Fonte: Visser, 2010⁹. Il tasso di copertura sindacale coglie gli effetti negoziali del sindacato registrando tutti i lavoratori che sono interessati ad almeno un contratto collettivo.

Fra le realtà considerate è la Svezia che registra il tasso di sindacalizzazione maggiore; la densità sindacale in Germania risulta invece fra le più basse in Europa; la percentuale dei lavoratori iscritti ad un sindacato risulta poi particolarmente ridotta in Francia dove si assesta su un valore che risulta il minore fra tutti i Paesi industrializzati; il tasso di sindacalizzazione nel Regno Unito risulta superare il 27% mentre in Italia oltrepassa il 35%. In-

⁹ VISSER, J., *The Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, - ICTWSS database, version 3.0, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, 2010.

somma in Europa il tasso di sindacalizzazione varia significativamente fra Paesi denunciando la presenza di contesti storici ed istituzionali assai dissimili. Malgrado ciò bisogna affermare anche un dato convergente nel complesso dei Paesi europei vale a dire: il tasso di sindacalizzazione risulta dappertutto in progressiva diminuzione (in questo ambito fa eccezione marginalmente l'Italia). Sebbene questo sia un dato di fatto conclamato si deve anche considerare come in Europa, per lo più, il declino della densità sindacale non si è ancora tradotto in una parallela riduzione proporzionale dell'influenza dei sindacati. Infatti nei Paesi dell'Europa continentale alla riduzione del numero degli iscritti sindacali non è corrisposto un calo corrispondente del grado di copertura della contrattazione collettiva. Al contrario il grado di copertura continua ad essere, in generale, piuttosto ampio. Questo andamento a forbice fra tasso di sindacalizzazione in forte caduta e costanza dell'influenza del sindacato nei Paesi europei continentali misurato in termini di diffusione della copertura dei contratti risulta dovuto a fattori istituzionali fra cui, in particolar modo, all'estensione dei risultati conseguiti nella negoziazione anche ai non iscritti al sindacato. Riguardo alla forza del sindacato in Italia è poi rilevante sottolineare innanzitutto che nel nostro Paese, come altrove, specie nell'ultimo decennio, risulta ampiamente mutata la composizione degli iscritti al sindacato. Limitandoci al caso italiano si rileva come le trasformazioni dell'economia e l'andamento demografico si rispecchino nella composizione degli iscritti al sindacato. Più in particolare appaiono diminuiti gli iscritti del settore privato, mentre è rimasto costante, o è aumentato, il tasso di sindacalizzazione nel settore del pubblico impiego, appare in continuo aumento il numero degli immigrati che aderiscono ai sindacati ed infine molto significativa risulta l'adesione sindacale dei pensionati¹⁰. Bisogna rilevare infine come il tasso di sindacalizzazione appare differente nelle diverse regioni della Penisola e nei diversi settori economici dell'industria e dei servizi. Inoltre per quanto riguarda il comparto privato appare variare significativamente a seconda delle dimensioni aziendali e poi da azienda ad azienda. Quest'ultimo aspetto risulta di particolare rilievo nella prospettiva di *management*. A questo riguardo risulta utile rilevare come nel nostro Paese è particolarmente vivo il dibattito su quale tipo di sindacato serva nell'epoca attuale. A questo proposito si mette in risalto come in molti casi lo sviluppo di relazioni sindacali cooperative risulti bloccata da un sindacato che opera più sulla base

¹⁰ FELTRIN, *La rappresentatività dei sindacati ieri ed oggi*, Enalp, Formazione e Lavoro, 2009.

di presupposti ideologici che di dati di fatto valutati razionalmente per ribadire come: “il sindacato deve essere l’intelligenza collettiva dei lavoratori che consente loro di valutare un piano industriale [... e se] la valutazione è positiva, il sindacato deve saper guidare i lavoratori nella scommessa comune con l’imprenditore su quel piano, stabilendo e garantendo la ripartizione dei frutti, quando la scommessa sarà stata vinta¹¹”. È questa una discussione che richiama, entrando nel vivo del contesto del nostro Paese, la concettualizzazione di base delle due facce compresenti nel sindacato: quella autoreferenziale e monopolista poiché genera esternalità negative sulla società e quella di voce collettiva capace invece di essere un canale efficace ed efficiente di comunicazione e di sintesi delle aspettative dei lavoratori dipendenti verso il *management* generando effetti positivi sulla produttività e l’innovazione¹². È certamente quest’ultima la faccia del sindacato che dovrebbe prevalere in Italia attualmente ed in prospettiva a fronte delle sfide della contrattazione decentrata e degli schemi dei *High Performance Work Systems* costruiti all’insegna della flessibilità organizzativa interna che implica la tensione verso il miglioramento della qualità sia attraverso la riaggregazione delle mansioni di esecuzione, manutenzione, programmazione e controllo, sia mediante la ridefinizione dei tempi di lavoro al fine di potere conciliare positivamente la vita di professionale con quella personale. In conclusione per potere sopravvivere, crescere e giocare un ruolo importante entro i contesti generati dai modelli organizzativi ad alta *performance* il sindacato dovrebbe divenire sempre più capace di essere un attore propositivo e positivo. Naturalmente lo sviluppo di un sistema di relazioni di lavoro cooperativo non dipende solo dalle competenze e dagli orientamenti del sindacato ma pure da quelli del *management* e poi anche dai meccanismi che assicurano che il sistema possa effettivamente funzionare e che debbono tutti fare un salto di qualità per potere affrontare profittevolmente le sfide attuali.

¹¹ ICHINO, *A cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Mondadori, 2005.

¹² FREEMAN R.B., MEDOFF J.L., *op. cit.*

3. *La diffusione dei modelli organizzativi ad alta performance porta al primato della contrattazione decentrata*

Si è visto come lo sviluppo di strategie di competizione dinamica entro uno scenario di mercato risolutamente globale ha determinato la definitiva decadenza del modello fordista rendendo necessario lo sviluppo e la diffusione di modelli organizzativi ad alta *performance* (HPWS) fondati su un alto grado di flessibilità unito ad una elevata richiesta di coinvolgimento sociale dei dipendenti. Il tentativo di adeguare le istituzioni delle relazioni sindacali al nuovo contesto ha definitivamente posto in crisi il modello tradizionale delle relazioni sindacali del nostro Paese (come pure di altre nazioni europee) che risultava fondato tipicamente su alcuni fattori vale a dire: a) la prevalenza dei sindacati di classe (*encompassing*); b) le rappresentanze di base nei luoghi di lavoro che non sono espressione diretta dei sindacati e si configuravano come un canale complementare di rappresentanza dei lavoratori; c) un sistema di contrattazione collettiva con un'architettura per livelli collegati gerarchicamente fra loro (*multiemployer bargaining* e *employer bargaining*); d) dei patti sociali triangolari¹³. Nel quadro emergente risulta accentuata la tendenza verso il decentramento contrattuale a livello aziendale. Infatti in un'epoca di globalizzazione aperta la tradizionale "regola del convoglio" su cui si basa tipicamente la contrattazione *multiemployer* tende ad andare naturalmente in crisi. A questo riguardo il caso Fiat costituisce, nel nostro Paese, l'esempio emblematico che combina l'esigenza di diffusione dei *World Class Manufacturing* (i HPWS marchiati Fiat) con l'esigenza di decentramento contrattuale per giungere infine alla decisione dell'azienda di uscire dalla Confindustria (vedi Tavola 3).

Tavola 3 - La Fiat e il decentramento della contrattazione a livello aziendale

La battaglia FIAT per la contrattazione decentrata

Cara Emma, negli ultimi mesi, dopo anni di immobilismo, nel nostro Paese sono state prese due importanti decisioni con l'obiettivo di creare le condizioni per il rilancio del sistema economico. Mi riferisco all'accordo interconfederale del 28 giu-

¹³ REGINI, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, in *SM*, n. 94, 4, 2012.

gno, di cui Confindustria è stata promotrice, ma soprattutto all'approvazione da parte del Parlamento dell'Articolo 8 che prevede importanti strumenti di flessibilità oltre all'estensione della validità dell'accordo interconfederale ad intese raggiunte prima del 28 giugno. La Fiat fin dal primo momento ha dichiarato a Governo, Confindustria e Organizzazioni sindacali il pieno apprezzamento per i due provvedimenti che avrebbero risolto molti punti nodali nei rapporti sindacali garantendo le certezze necessarie per lo sviluppo economico del nostro Paese. Questo nuovo quadro di riferimento, in un momento di particolare difficoltà dell'economia mondiale, avrebbe permesso a tutte le imprese italiane di affrontare la competizione internazionale in condizioni meno sfavorevoli rispetto a quelle dei concorrenti. Ma con la firma dell'accordo interconfederale del 21 settembre è iniziato un acceso dibattito che, con prese di posizione contraddittorie e addirittura con dichiarazioni di volontà di evitare l'applicazione degli accordi nella prassi quotidiana, ha fortemente ridimensionato le aspettative sull'efficacia dell'Articolo 8. Si rischia quindi di snaturare l'impianto previsto dalla nuova legge e di limitare fortemente la flessibilità gestionale. Fiat, che è impegnata nella costruzione di un grande gruppo internazionale con 181 stabilimenti in 30 paesi, non può permettersi di operare in Italia in un quadro di incertezze che la allontanano dalle condizioni esistenti in tutto il mondo industrializzato. Per queste ragioni, che non sono politiche e che non hanno nessun collegamento con i nostri futuri piani di investimento, ti confermo che, come preannunciato nella lettera del 30 giugno scorso, Fiat e Fiat Industrial hanno deciso di uscire da Confindustria con effetto dal 1 gennaio 2012. Stiamo valutando la possibilità di collaborare, in forme da concordare, con alcune organizzazioni territoriali di Confindustria e in particolare con l'Unione Industriale di Torino. Da parte nostra, utilizzeremo la libertà di azione applicando in modo rigoroso le nuove disposizioni legislative. I rapporti con i nostri dipendenti e con le Organizzazioni sindacali saranno gestiti senza toccare alcun diritto dei lavoratori, nel pieno rispetto dei reciproci ruoli, come previsto dalle intese già raggiunte per Pomigliano, Mirafiori e Grugliasco. È una decisione importante, che abbiamo valutato con grande serietà e attenzione, alla quale non possiamo sottrarci perché non intendiamo rinunciare a essere protagonisti nello sviluppo industriale del nostro Paese.

Con i miei migliori saluti

Sergio Marchionne

3 ottobre 2011

Gli antefatti 2010 e 2011

Nel 2010 la Fiat rende noto che le scelte di localizzazione produttiva del prossimo decennio saranno compiute tenendo conto delle possibilità di saturazione efficiente della capacità produttiva. La proposta di maggiori investimenti in cambio di maggiore produttività implica dapprima per lo stabilimento di Pomigliano e poi per quello di Mirafiori la stipula di un contratto collettivo aziendale di primo livello che pone in crisi l'assetto gerarchico del sistema di contrattazione collettiva tracciato da Confindustria e da CISL e UIL con gli accordi interconfederali del gennaio ed aprile 2009 che fa perno sul CCNL. La trattativa con Organizzazioni Sindacali su Pomigliano si conclude con l'accordo del 15 giugno 2010. L'obiettivo principale dell'accordo è la flessibilità ed il maggiore grado di saturazione degli impianti per fare fronte alle esigenze poste dalla maggiore competizione internazionale. In particolare l'accordo prevede un ampio raggio di alternative di turnazione e fino a 120 ore di straordinario a discrezione dell'azienda. Inoltre le attività di produzione si svolgono 24 ore su 24 per sei giorni la settimana mentre si passa ad una nuova suddivisione dei tempi di lavoro nelle otto ore che prevede tre pause di dieci minuti ciascuna mentre la pausa di mezz'ora di mensa viene collocata a fine turno. L'altro aspetto importante è il divieto di scioperi che rendano inesigibili le clausole contrattuali. Vale a dire se l'azienda richiede una giornata di lavoro straordinario i sindacati non possono proclamare uno sciopero proprio in quel giorno. In altre parole la norma vuole superare il sistema con cui la flessibilità risulta esigibile solo negoziandola di volta in volta con le rappresentanze sindacali. Inoltre riguardo alle RSU si torna alla situazione precedente l'accordo interconfederale del 1993 che sottende l'applicazione dell'articolo 19 della legge 300 che riconosce le rappresentanze sindacali aziendali. Ciò escludendo i sindacati non firmatari dell'accordo. Tale contenuto risulta di particolare rilevanza specie se si tiene conto che all'accordo hanno aderito Fim, Uilm e Ugl ma non la Fiom che si è mostrata fortemente contraria. Il 23 dicembre 2010 viene poi siglato, dopo oltre un mese di trattativa, un nuovo accordo fra Fiat e Sindacati per lo stabilimento di Fiat Mirafiori a Torino che prevede anch'esso un patto di produttività volto al pieno utilizzo flessibili degli impianti. Anche in questo caso la Fiom non ha firmato l'accordo. Spiega, a questo proposito Federico Belloni della Fiom di Torino: "con questo accordo si butta a mare il contratto del 1993 e si sostituiscono le RSU con le RSA. Vengono cioè cancellati vent'anni di relazioni industriali e questo proprio con la più grande industria del Paese e di fronte al silenzio delle altre sigle..." Il 13 gennaio 2011 a Fiat Mirafiori il contratto viene approvato con la partecipazione di oltre cinquemila lavoratori con il 54% (decisivo il voto degli impiegati). Più in particolare hanno votato a favore 2735 dipendenti, contrari

2307, schede nulle o bianche 59. Il 29 dicembre 2010 viene quindi firmato un contratto collettivo separato a valere per tutte le fabbriche Fiat senza assistenza confindustriale. Il contratto è siglato a Pomigliano ma è estendibile per adozioni successive alle fabbriche Fiat. Il 4 maggio 2011 viene siglato, anche, l'accordo ex Bertone per cui anche alle Officine Automobilistiche Grugliasco viene applicato il nuovo contratto Fiat, già in vigore a Pomigliano d'Arco ed a Mirafiori. A Grugliasco i voti positivi hanno segnato una maggioranza pari a circa l'80% dei votanti (510 sì e 55 no), e soprattutto hanno votato in maniera affermativa tutte le sigle sindacali. A proposito della linea di relazioni industriali intrapresa dalla Fiat l'ex segretario della CISL Savino Pezzotta dichiara nel suo blog: "... la Fiat non può vivere solo di sfide nei confronti del sindacato. Deve essere capace di cogliere quelle che il sindacato pone e mettersi nell'ottica di produrre innovazione sui prodotti e nei suoi programmi industriali. C'è l'esigenza di comprendere meglio non solo la quantità ma anche la qualità degli investimenti...".

Fonte: Ns. elaborazione su fonti documentali

Più in generale a proposito della tendenza al decentramento contrattuale a livello aziendale in Europa risulta opportuno rilevare come, pur essendo la tendenza comune al complesso dell'Europa continentale, essa risulta meno marcata in Svezia ed in Germania dove l'indice di coordinamento della contrattazione collettiva totalizza nel 2010 rispettivamente i valori di 51 e di 48 a fronte al 21 della Francia e al 34 del nostro Paese (-4 rispetto ai dati del 2000). Nel Regno Unito invece si assiste ad un grado di decentramento decisamente maggiore pari a 12 (+2 rispetto al 2010)¹⁴. Dunque la tendenza generale verso il decentramento sembrerebbe essere mitigata dal tenere conto nei diversi contesti Paese delle proprie specificità storico-istituzionali. Si deve peraltro mettere in evidenza poi che la crisi economica a partire dal 2008 ha per un verso prodotto un'accelerazione della tendenza verso il decentramento contrattuale, ma per altro verso ha indotto anche a non disdegnare il ricorso alla contrattazione *multiemployer*. Ne consegue che l'aggravarsi della crisi ha generato in alcuni Paesi dell'Europa continentale risposte rilevanti sul piano della contrattazione *multiemployer*. Ciò, in particolare, in maniera da fornire un quadro di riferimento non troppo incerto riguardo a temi tra-

¹⁴ VISSER J., *op. cit.*

sversali alle imprese di un dato settore come la flessibilità dell'orario e la gestione degli esuberanti¹⁵.

4. *Le sfide di diffusione dei modelli di organizzazione flessibile ad alta performance nei contesti europei ed in quello italiano: il nostro Paese ha ancora un importante cammino da compiere*

La diffusione di modelli di organizzazione flessibile ad alta *performance* (HPWS) implica che le relazioni sindacali perdano l'esclusiva dell'esercizio della voce dei lavoratori che poteva essere possibile solo quando il modello di regolazione dei rapporti di lavoro più comune era quello standardizzato della grande fabbrica fordista¹⁶. Ci si domanda, quindi, se nel contesto attuale ed in prospettiva le relazioni sindacali abbiano ancora ragione di esistere oppure possano essere "in toto" sostituite da politiche di gestione del personale d'iniziativa manageriale vale a dire da sistemi di *Human Resource Management* sviluppati autonomamente dalle direzioni d'impresa orientati ad espandere il livello di motivazione e di coinvolgimento dei lavoratori così come richiesto nel mondo dei sistemi produttivi flessibili¹⁷. Sulla base delle nostre evidenze non sembra che si assista ad una scomparsa generalizzata delle relazioni sindacali. Pare piuttosto che i rapporti intermediati dai sindacati risultino avere un'importanza complessivamente minore di quanto avveniva un tempo e siano più rilevanti in alcuni Paesi ed in alcune realtà aziendali mentre rivestano un ruolo assai inferiore in altri contesti istituzionali e d'impresa. Ne consegue che le politiche d'iniziativa manageriale appaiono, in generale, affiancarsi alla voce collettiva del sindacato piuttosto che essere orientati a sostituirla completamente. Certo al loro nascere, all'inizio degli anni ottanta del secolo scorso, le politiche d'iniziativa manageriale si sono spesso poste in maniera decisamente concorrenziale rispetto alle relazioni sindacali. È stato questo, ad esempio, il caso delle "Relazioni Interne" sviluppate, nel nostro Paese, dalla Fiat che si prefiggevano, tra l'altro, una finalità di ricupero di un ruolo pienamente valorizzato e riconosciuto dei quadri

¹⁵ GLASSNER V., KEUNE M., MARGINSON P., *Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe*, in *European Review of Labour and Research*, 2011, 17: 303.

¹⁶ REGINI, *op. cit.*

¹⁷ BOLDIZZONI, NACAMULLI, TURATI, *Integrazione e Conflitto: relazioni sindacali, flessibilità e marketing del personale*, EGEE, 1996.

intermedi aziendali sul piano della comunicazione a due vie fra la base dei lavoratori e l'alta direzione. Successivamente i contenuti delle politiche di gestione del personale d'iniziativa manageriale si sono, via via, allargati, articolati e precisati finendo, in molti casi, per assumere una funzione complementare e sinergica rispetto ai rapporti sindacali. Ciò dando spazio, ad esempio, anche alla diffusione dei sistemi di miglioramento continuo come i *Kaizen*, le filosofie di qualità totale e il *Total Productive Maintenance*. Un'altra area di qualificazione delle politiche d'iniziativa manageriale ha riguardato lo sviluppo di atteggiamenti positivi di fiducia e quello di competenze riguardo al lavoro in *team* ovvero su una pratica che costituisce un ingrediente essenziale delle modalità d'azione proprie dei sistemi produttivi flessibili. Si deve tuttavia rimarcare che la diffusione degli strumenti di *empowerment* e di apprendimento continuo e di lavoro di gruppo da parte del *management* risulta essere stata, in molti casi, realizzata assieme ai sindacati e non contro di essi. In altre parole, per lo più, espandere le politiche d'iniziativa manageriale non ha significato per il *management* sostituirsi "tout court" ai sindacati. Ha voluto invece dire incrementare la forza e la qualità della voce dei lavoratori attraverso l'adozione e lo sviluppo di sistemi di suggerimento e di miglioramento in maniera da innalzare il livello di coinvolgimento e di attivazione dei lavoratori. Dunque, con il passare del tempo e l'accumulazione di esperienza, i gruppi dirigenti aziendali si sono resi sempre più conto che relazioni sindacali cooperative ed iniziativa manageriale non risultavano in concorrenza ma potevano convivere profittevolmente¹⁸. A questo punto si apre, tuttavia, un ulteriore interrogativo importante. Ci si deve cioè domandare in che maniera si bilanciano, nel concreto dei sistemi istituzionali Paese, le relazioni sindacali e l'iniziativa manageriale. In altri termini quanto contano oggi i processi di attivazione della voce collettiva d'iniziativa manageriale e quanto pesano quelli intermediati dal sindacato in Italia ed in Europa?

¹⁸ MAYRHOFER W., BREWSTER C., MORLEY M., GUNNIGLE P., *Communication, Consultation and HRM Debate*, in BREWSTER C., MAYRHOFER W., MORLEY M. (a cura di), *New Challenges for European Human Resource Management*, Macmillan, 1990, 222-244.

Tavola 4 - Metodi d'integrazione impiegati nelle aziende

	Rapporti gerarchici	Relazioni sindacali	Teamworking	Sistemi organizzativi
Francia	1,8	1,5	1,5	1,2
Germania	1,9	1,2	1,7	1,8
Italia	1,6	1,1	1,1	1,3
Svezia	2,1	1,9	2,1	1,7
Regno Unito	2,1	1,1	1,9	1,9

Fonte: ns. elaborazione su dati Cranet
(scala: 1 min-3 max)

Sulla base delle risultanze riportate nella Tavola 4, le relazioni sindacali mostrano un maggiore impiego anzitutto in Svezia e poi a seguire in Francia ed infine Germania. La Svezia costituisce un caso emblematico di complementarità virtuosa fra politiche d'iniziativa manageriale (come sistemi di consultazione, analisi di clima, *teamworking*, ecc.) e rapporti sindacali. Che risulta sostenuto oltre che dalla storia e dalla cultura degli attori del sistema di relazioni industriali anche dal quadro normativo e dall'efficienza dei servizi statali. Un certo livello di complementarità fra canale sindacale e manageriale si riscontra poi in Francia. La situazione del Regno Unito appare, invece, diversa poiché si assiste ad una netta prevalenza delle politiche d'iniziativa manageriale e dei rapporti gerarchici accompagnati da un basso utilizzo delle relazioni sindacali. La situazione delle aziende italiane, infine, mostra una prevalenza dei rapporti gerarchici accompagnata da un ridotto impiego sia di rapporti sindacali che dell'iniziativa manageriale. Dunque parrebbe che nel nostro Paese si debba compiere ancora un cammino importante per potere giungere ad un salto di qualità delle relazioni di lavoro aziendali così come richiesto dai modelli produttivi flessibili.

5. *Organizzazione flessibile ad alta performance e contratti di produttività di seconda generazione in condizioni di sviluppo e di crisi*

I contratti di produttività rientrano nella categoria più ampia della negoziazione integrativa. L'espressione integrativa si riferisce al potenziale di "combinazione creativa" degli interessi delle parti che debbono essere scoperti e concretizzati in un accordo a "somma maggiore di zero" per il complesso degli attori coinvolti. I contratti di produttività di prima generazione sono centrati su specifici schemi di incentivazione sui risultati volti a produrre da un lato incrementi di produttività per generare dall'altro incrementi retributivi legati ai risultati (*Payment for Results*)¹⁹. Gli accordi di seconda generazione si fondano, invece, su un patto più ampio e complesso centrato sulla flessibilità organizzativa (in primo luogo la flessibilità organizzativa interna e poi anche, ove risulti necessaria, quella esterna numerica, fondata su un piano sociale). Più in particolare nei contratti di produttività evoluti lo scambio è fra flessibilità organizzativa interna (pratiche organizzative di innovazione che includono *lean management*, lavoro in squadra, flessibilità degli orari, riprogettazione dell'organizzazione delle mansioni, ecc.) e coinvolgimento dei lavoratori e condizioni capaci di generare opportunità di crescita e di sviluppo per l'azienda ed i lavoratori. Un recente esempio emblematico di contratto di produttività di nuova generazione, realizzato in Italia, è quello della Luxottica. L'azienda già nel 2009 aveva avviato un accordo di produttività di nuova generazione all'insegna del motto "*welfare* in cambio di qualità" che si proponeva, così come recita il testo del contratto, "di individuare e sostenere attivamente la realizzazione d'interventi gestionali utili a conseguire migliori *performance* organizzative da cui ricavare risorse finanziarie da investire in programmi di *welfare* aziendale [per poi] decidere l'allocazione di tali risorse finanziarie in funzione delle necessità dei dipendenti ed a criteri di ottimizzazione degli investimenti".

¹⁹ LUPTON T., GOWLER D., *Selecting a Wage Payment System*, Kogan, 1969.

*Tavola 5 - La Luxottica ed i contratti di produttività di nuova generazione**Qualità e flessibilità organizzativa verso welfare aziendale in Luxottica*

La Luxottica nel 2013 ha avuto un fatturato di 7,3miliardi di euro con un utile operativo di oltre un miliardo di euro mentre nel 2011 ha festeggiato i suoi cinquant'anni di vita. Per misurare la lunghezza del cammino compiuto basti pensare che nel 1961 nello stabilimento di Agordo i dipendenti erano quattordici mentre ora l'organico mondiale è di sessantaduemila unità. Non è dunque un caso che nella conca agordina ogni famiglia ha almeno un membro che lavora in Luxottica. D'altra parte l'azienda distribuisce ogni anno più di cinquanta milioni di occhiali in cinque continenti. Ebbene il 17 ottobre 2011 Luxottica e le Organizzazioni Sindacali hanno firmato il nuovo accordo integrativo aziendale della durata di tre anni e che integra il CCNL dell'Occhialeria. Il contratto all'insegna di "welfare in cambio di flessibilità" sarà applicato a tutti i dipendenti degli stabilimenti produttivi. Luxottica per un perimetro di organico complessivo di ottomila unità circa. L'intesa rappresenta un ulteriore passo verso la costruzione di un modello di welfare aziendale già iniziata con gli accordi dell'11 febbraio e del 14 dicembre 2009 quando all'insegna del motto "welfare in cambio di qualità" si era deciso di destinare un pacchetto di aiuti concreti in termini di sanità integrativa, borse di studio per figli di dipendenti, spesa alimentare, assistenza agli anziani. Il patto fra azienda e sindacati richiedeva allora una maggiore "attenzione diffusa" dei lavoratori lungo tutto il processo produttivo. È questa una condizione necessaria per la riduzione degli scarti poiché un paio di occhiali può essere preso in mano da decine di lavoratori lungo il processo. Grazie all'accordo del 2009 la qualità è migliorata davvero e ciò ha generato una sorta di premio sociale collettivo frutto della qualità globale per cui i 2,7 milioni di euro che finanziano il futuro del welfare aziendale per i dipendenti italiani sono tratti dalla riduzione dei costi di qualità interna. Il nuovo contratto del 2011 prende atto dei successi conseguiti durante il triennio precedente e prevede innanzitutto delle novità relativamente all'organizzazione flessibile orientate ad una maggiore gestione individuale della presenza (straordinari, flessibilità positiva e negativa) ed un più ampio riconoscimento del part-time e della presenza lavorativa legata alla stagionalità e ai cicli delle produzioni. In altre parole le misure di flessibilità sono finalizzate a un migliore utilizzo del personale nel tempo attraverso una maggiore possibilità di gestione individuale degli orari e degli straordinari ed un più ampio riconoscimento del part time verticale o ciclico che permette di ridurre l'uso dei contratti di somministrazione, abbassando il tasso di precarietà. Per altro verso ai lavoratori con contratto di somministrazione sono riconosciuti dei vantaggi retributivi. Vengono rinforzate poi le opzioni di

flessibilità individuale anche per i lavoratori (banca ore, permessi di paternità, job sharing e via dicendo). Per quanto riguarda la parte economica, il valore target è collegato ad alcuni macro indicatori, fra i quali la redditività del Gruppo, il coinvolgimento delle persone ed anche la riduzione dei costi di energia, dei rifiuti e dei materiali di consumo degli uffici. Nella prospettiva del welfare aziendale vengono poi allargate le iniziative a sostegno della formazione continua con la possibilità di convertire le ore annue previste dal contratto collettivo nazionale e non utilizzate in borse di studio a sostegno di percorsi formativi correlati alle attività di Luxottica nel programma di welfare; rafforzata la tutela della salute dei collaboratori affetti da gravi patologie, con un'integrazione fino al 100% della retribuzione oltre i 180 giorni di assenza. Per altro verso per le malattie brevi si prevede una riduzione proporzionale del premio integrativo annuale qualora si superi un certo numero di assenze. Più in particolare vengono introdotti, tra l'altro, come si è già accennato, i seguenti istituti: "banca ore" a sostegno della maternità e paternità (i genitori che prevedano una maternità nei successivi tre anni avranno la possibilità di conferire alla "banca ore" permessi, ore di straordinario o giorni di ferie, in vista di una futura fruizione alla nascita del bambino); "permessi di paternità": possibilità da parte dei neo-padri di assentarsi sino a cinque giorni lavorativi interamente retribuiti in occasione della nascita del bambino; "job sharing familiare": sono introdotti tre casi applicativi: job sharing tra il dipendente ed il coniuge disoccupato o in cassa integrazione guadagni; job sharing tra il dipendente e il figlio prossimo alla conclusione degli studi o che ha terminato gli studi; job sharing tra il dipendente impossibilitato a recarsi al lavoro e il coniuge/figlio inoccupato. Sono quest'ultimi degli interventi di sostegno al bilanciamento tra vita privata e professionale aventi particolare riguardo alla redistribuzione dei ruoli all'interno della famiglia. Nel 2013 il percorso è continuato attraverso il microcredito per gli impiegati e gli operai in difficoltà finanziarie, i soggiorni all'estero per i figli presso famiglie di altri dipendenti della società, gli aiuti scolastici per i figli dei lavoratori del gruppo e un ampliamento ulteriore delle coperture assicurative per spese diagnostiche e specialistiche attualmente non previste dal piano sanitario integrativo. Insomma la filosofia alla base degli accordi Luxottica di welfare aziendale è quella di costruire delle condizioni utili per far crescere la cittadinanza organizzativa dei lavoratori nell'azienda e dell'impresa nel territorio. Questo puntando su un maggiore grado di senso di sicurezza capace di generare un maggiore grado di coinvolgimento dei lavoratori anche a fronte delle esigenze di flessibilità organizzativa d'impresa. A proposito dei risultati raggiunti con il contratto integrativo Luxottica, Giuseppe Colferai, segretario provinciale FILTEA-CGIL, ha dichiarato: "Abbiamo costruito un buon impianto contrattuale, che rispecchia i tempi che viviamo e che ha al suo interno alcune importanti novità per i nostri lavoratori. Si tratta ora

di dargli immediata operatività e applicazione”. “L’accordo rafforza il dialogo attraverso l’arricchimento e il rafforzamento del sistema delle informazioni e l’introduzione di nuovi strumenti di partecipazione: è molto positivo perché rinnova il contratto per rispondere alle variabilità del mercato, è aperto al futuro perché volto a realizzare un sistema più partecipativo ed introduce molte normative innovative”, ha commentato Sergio Spiller, Segretario Generale Aggiunto FEMCA-CISL. Paolo Da Lan, segretario provinciale UILTA-UIL, ha concluso: “È una vera e propria sfida che si attua su più fronti, sia per l’azienda sia per il sindacato, passando da un modello di rivendicazione a un modello di fattiva partecipazione. In questo quadro diviene fondamentale il ruolo delle RSU, alle quali sono affidati nuovi strumenti, specialmente in ambito di responsabilità sociale: quest’ultima in particolare avrà il suo sbocco, a differenza che in passato, in azioni mirate e, quindi, di maggiore efficacia per i lavoratori”. Insomma dichiara Pier Giorgio Angeli, direttore delle relazioni industriali di Luxottica: “L’obiettivo principale del nuovo Contratto Integrativo Aziendale è massimizzare i nostri punti di forza, quali la velocità, la qualità e la flessibilità, attraverso la valorizzazione delle specificità degli stabilimenti italiani e proseguendo nei percorsi di costruzione di un grado considerevole di coesione sociale”.

Fonte: ns. elaborazione su dati documentali

Il contratto siglato nel 2009 ha generato durante il triennio successivo una sorta di “premio sociale” che risulta alla base del contratto di produttività del 2011 costruito all’insegna di “welfare in cambio di flessibilità”. L’idea alla base di quest’accordo è di valersi dell’intero ventaglio di leve fra cui un più ampio riconoscimento del *part time*, le opzioni di flessibilità individuale oltre alle leve di flessibilità numerica.

Un esempio differente, sebbene altrettanto emblematico, di contratto di produttività di seconda generazione sviluppato nel nostro Paese entro un’impresa che opera in un settore nel quale sono rilevanti le economie di scala, è quello di Electrolux Italia siglato nel 2014 (Tavola 5). L’accordo costituisce il risultato di un articolato processo negoziale che ha visto come protagonisti l’azienda, i sindacati, l’associazione industriale territoriale, le autorità regionali ed anche il governo. La risoluzione della vertenza si è basata su un “allargamento della torta” che implica il ricorso a ingredienti differenti quali: investimenti aziendali, flessibilità organizzativa ed interventi governativi e regionali di riduzione del peso fiscale, di supporto alla ricerca e sviluppo ed a progetti di formazione e riqualificazione professionale.

Tavola 5.1. - *Electrolux Italia ed i contratti di produttività in situazione di crisi**Investimenti, flessibilità e piano sociale in Electrolux Italia*

Electrolux è una multinazionale di origine svedese che è attualmente il secondo produttore al mondo di elettrodomestici. La produzione dell'azienda è rivolta sia all'utilizzo domestico che a quello professionale, l'organico conta 55.000 dipendenti distribuiti in sessanta Paesi. Il settore degli elettrodomestici vive da tempo una crisi di competitività. A fronte di questa sfida le imprese hanno puntato sull'incremento della produttività, promosso investimenti in innovazioni di processo e strategie di upgrading del portafoglio prodotti. Electrolux Italia produce negli impianti di Solaro, Pordenone, Porcia, Forlì e Susegana che impiegano complessivamente oltre 5700 unità di organico. Electrolux vive anche in Italia la situazione di crisi che ha colpito il mercato europeo occidentale che a partire dal 2007 si è progressivamente ridotto del 15% con un calo dei volumi di vendita di oltre tre milioni di pezzi. Nel 2011 la perdita di volumi si è concentrata nell'Europa occidentale (-5%), mentre l'Europa dell'Est ha registrato una crescita a due cifre. Il mercato mediterraneo, servito in maggioranza dagli stabilimenti italiani, registra una consistente flessione: Italia -10,5%, Grecia -25%, Spagna -20%. Entro questo scenario il 31 marzo 2011 viene siglato un accordo tra Electrolux Italia e i sindacati che supera la richiesta aziendale posta all'inizio delle trattative di circa ottocento esuberi negli stabilimenti di Porcia e Susegana. L'accordo riafferma le missioni industriali degli stabilimenti italiani che puntano sulle produzioni di medio ed alto di gamma. Sono inoltre programmati negli stabilimenti della Penisola investimenti produttivi per 172 milioni di euro nei prossimi tre anni per realizzare innovazioni tecnologiche e di prodotto e sono mantenuti in Italia i centri strategici di competenza in tre aree di prodotto e sulla ricerca tecnologica avanzata. Sul versante del piano sociale si prevede poi per i lavoratori la leva dell'uscita incentivata, la possibilità di scegliere e passare al part-time ed un incentivo per l'assunzione presso un'altra azienda, l'auto imprenditorialità ed infine il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria che potrà essere attivata per un massimo di 600 persone sia Porcia che a Susegana e sarà utilizzata con la forma della rotazione ed in particolari casi, potrà interessare tutto l'organico con fermate collettive. Malgrado ciò nell'ottobre 2013 Electrolux annuncia duemila tagli a livello globale (di cui 1.500 in Europa). Per cui per far sopravvivere le sedi produttive di Susegana, Porcia, Solaro e Forlì, il Gruppo prevede di ridurre di 3-5 euro gli attuali 24 euro dell'attuale costo medio orario del lavoro, in modo da diminuire il divario con i salari in Polonia, dove gli operai di Electrolux percepiscono 7 euro l'ora. Secondo fonti sindacali, il Gruppo ha lasciato intendere che se il piano non dovesse essere ac-

cezzato verrebbero bloccati gli investimenti che l'azienda avrebbe intenzione di fare in Italia per dirottarli verso Paesi dell'Europa dell'Est. A fronte della drammatizzazione della vertenza l'Unione Industriali di Pordenone, nel gennaio 2014, propone d'intervenire complementariamente su diversi istituti contrattuali di fonte nazionale e territoriale allo scopo di superare la situazione di stallo. Più specificatamente si prospetta di: 1) costruire le condizioni per evitare ricadute occupazionali negative e favorire un utilizzo "attivo" degli ammortizzatori sociali, così da perseguire il miglioramento organizzativo e gestionale dell'impresa; 2) ridurre il costo del lavoro per unità prodotta; 3) incrementare la flessibilità prestativa e organizzativa dell'impresa; 4) costruire un paniere di elementi di welfare da utilizzare a livello aziendale per tutelare i lavoratori e le loro famiglie alla luce delle mutate condizioni economiche e sociali; 5) favorire l'investimento nella formazione delle risorse umane e nella cultura organizzativa. Il 14 maggio 2014 viene siglato un nuovo accordo centrato su un piano industriale che consente di mantenere la produzione in tutti e quattro gli stabilimenti in Italia, compreso quello di Porcia, grazie anche all'impegno da parte dell'azienda a investire per migliorare la competitività come pure agli interventi del Governo come la riduzione del 10 per cento dell'Irap, la decontribuzione dei contratti di solidarietà ed alcuni provvedimenti messi in campo dalla Regione Friuli Venezia Giulia come: sostegno agli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica; progetti per formazione e riqualificazione professionale. La vertenza, peraltro, si è chiusa in contemporanea con la conversione in legge del DL Poletti che porta dal 25% al 35% la riduzione della contribuzione previdenziale per i datori di lavoro che utilizzano i contratti di solidarietà, lo strumento sul quale punta l'accordo per evitare i licenziamenti. È stata poi confermata la candidatura delle aree relative agli insediamenti produttivi del settore dell'elettrodomestico tra quelle dove sono possibili aiuti di stato a maggiore intensità, in considerazione dello svantaggio socioeconomico. Il 14 maggio 2014 con la firma del presidente del Consiglio, Matteo Renzi, si ufficializza la chiusura dell'accordo su Electrolux, che passa rapidamente allo scrutinio dei lavoratori dei quattro stabilimenti di Electrolux Italia.

Fonte: ns. elaborazione da fonti documentali

Dunque gli accordi di produttività Luxottica ed Electrolux rappresentano entrambi l'esito di processi di contrattazione integrativa evoluta che hanno come fondamento la ricerca di flessibilità organizzativa per affrontare positivamente le sfide dell'era della globalizzazione. Infatti nel caso Luxottica

lo scambio di flessibilità organizzativa e prestativa avviene in cambio d'investimenti aziendali di *welfare* e si colloca entro uno scenario di crescita e di sviluppo. Così non è nel caso Electrolux Italia in cui il contesto di riferimento è quello segnato dalle difficoltà vissute dal settore degli elettrodomestici in Europa occidentale. È per questo che, per far fronte alla situazione, si deve ricorrere ad una triangolazione dello scambio contrattuale che implica la partecipazione all'accordo da parte di Regione e Governo, mentre la transazione fra lavoratori ed azienda si articola nell'utilizzo di un portafoglio di fattori differenti: la garanzia degli investimenti, la flessibilità interna ed anche un piano sociale fondato su ammortizzatori sociali e contratti di solidarietà.

6. *Management e sindacati nei processi di ristrutturazione della catena del valore delle imprese italiane*

Quali leve sono state prevalentemente impiegate per la gestione dei lavoratori in esubero in Europa ed in Italia? Quali sono le implicazioni in termini di rapporti sindacali delle ristrutturazioni della catena del valore delle aziende entro cui hanno centralità i processi di snellimento del personale? In altre parole quali sono le modalità tipiche dei rapporti fra impresa e sindacati, quando gli interessi delle parti sono strutturalmente in opposizione per cui il gioco negoziale ha una struttura distributiva? Bisogna affermare, in generale, che in nei casi di presenza di una consistente quantità di lavoratori in esubero il ruolo delle relazioni sindacali cambia giocoforza rispetto alle situazioni di gestione normale. Questo perché la funzione del sindacato deve oltrepassare quella di “voce collettiva dei lavoratori” dell'azienda per diventare un vero e proprio soggetto politico chiamato a mediare fra gli interessi dell'azienda, quelli dei lavoratori occupati e di quelli dei lavoratori in esubero. In altre parole in questi casi, il sindacato non può limitarsi a guardare all'interno dell'azienda ma deve presidiare anche delle “dimensioni esterne” come, ad esempio l'area territoriale, quella nazionale e talvolta, ove possibile, quella internazionale. Più in generale la natura sostantiva delle sfide di ristrutturazione collegate ad esuberi di personale richiede di norma processi di triangolazione fra *management*, sindacati e soggetti politico-istituzionali locali e/o centrali. Tale triangolazione può svolgersi in maniera diversa nei vari contesti istituzionali Paese e nelle differenti circostanze per richiamare nelle particolari situazioni: il ricorso prevalente a procedure legali, a sistemi di par-

tecipazione istituzionale, alla gestione del conflitto al tavolo delle trattative, oppure a sistemi misti, combinazione di quelli elencati. Nella nostra prospettiva un elemento essenziale per qualificare i processi di ristrutturazione riguarda le modalità prevalentemente utilizzate per la gestione degli esuberi (Tavola 6).

Tavola 6. - Le leve di gestione degli esuberi più utilizzate in Europa

	Blocco del turnover	Gestione morbida	Aggiustamenti strutturali	Licenziamenti
Francia	42%	8%	13	=
Germania	63%	46%	19%	23%
Italia	32%	25%	9%	10%
Svezia	36%	24%	14%	37%
Regno Unito	46%	28%	18%	27%

Fonte: ns. elaborazione da dati Cranet

A questo proposito si rileva come in Europa risultino, in generale, più utilizzate le leve di blocco del turnover e di gestione morbida (pensionamento anticipato e dimissioni volontarie). A questo riguardo si riscontrano, tuttavia, delle differenze fra Paesi. La Svezia usa in maniera importante l'intero ventaglio delle leve vale a dire sia quelle più "soft" (blocco del turnover e gestione morbida) sia la più *hard* per eccellenza, vale a dire i licenziamenti che poi anche gli aggiustamenti strutturali (i processi di *outsourcing* e di riallocazione mediante la mobilità) e così pure il Regno Unito seppure con diversa intensità e composizione. L'uso rilevante di un'ampia gamma di leve riguarda anche la Germania che si distingue però per utilizzare maggiormente le leve morbide così come l'Italia che in generale mostra tuttavia un'intensità minore di utilizzo, mentre la Francia appare non impiegare intensamente i licenziamenti. Come si è visto una parte importante dei processi di ristrutturazione attuali attengono alla ridefinizione della catena del valore

sia mediante processi di *outsourcing*, vale a dire di svolgimento da parte di aziende esterne di attività prima svolte all'interno dell'azienda, come pure di processi di delocalizzazione che implicano lo spostamento di attività in Paesi emergenti (aggiustamenti strutturali). I processi di *outsourcing* sono esemplificati dal caso Vodafone (Tavola 7). Qui la leva degli aggiustamenti strutturali viene impiegata in termini *soft* poiché si traduce nella cessione di un ramo d'azienda e parallelamente nello sviluppo fra l'azienda cedente e quella acquisitrice di un rapporto di *partnership* secondo la filosofia delle reti d'impresa. In altre parole, pur avendo natura distributiva, il processo negoziale di Vodafone si focalizza sugli interessi delle parti piuttosto che sull'affermazione di posizioni rigide²⁰. In questo modo il processo negoziale arriva ad originare sia una distribuzione delle risorse che anche dei "valori congiunti": che, nel caso particolare, assume la forma di garanzie temporali dei livelli retributivi e dei benefici acquisiti dai lavoratori. Naturalmente, come appare estesamente nella descrizione della vertenza, i lavoratori interessati mettono in evidenza come, malgrado la gestione aziendale *soft*, permangono le loro preoccupazioni rispetto al mantenimento, nel medio periodo, delle condizioni retributive e dei benefici acquisiti.

Tavola 7. - La vertenza riguardo all'outsourcing del customer operation in Vodafone

L'outsourcing del customer operation di Vodafone

Il 17 settembre 2007 Pietro Guindani, amministratore delegato di Vodafone Italia, presenta un piano industriale orientato allo sviluppo dell'azienda per allargare il perimetro di riferimento all'intero mercato dei servizi di comunicazione. Il piano verte sullo sviluppo di segmenti di mercato quali: la voce e la telefonia mobile, la banda larga in mobilità ed i servizi totali di comunicazione per la casa e per l'ufficio. In quest'ambito, data l'ampiezza e la pluralità degli obiettivi di crescita, si rivela però necessario, a giudizio dell'azienda, anche un processo di focalizzazione e specializzazione delle competenze. È in questo quadro che si colloca l'operazione di esternalizzazione relativa alle attività di back office del Customer Care svolte, fino ad allora, direttamente da Vodafone nelle proprie sedi di Roma, Milano, Ivrea, Padova e Napoli. A

²⁰ LAX D., SEBENIUS J., *The Manager as Negotiator: The Negotiator's Dilemma: Creating and Claiming Value*, Little Brown e Co., 1992.

questo proposito l'azienda ha comunicato alle rappresentanze sindacali l'intenzione di avviare concretamente il processo di cessione di ramo d'azienda e dei relativi dipendenti al Gruppo Comdata che ha come propria specifica missione "l'essere business partner di riferimento per l'outsourcing delle Customer Operation". Comdata lavora con Vodafone fin dal 1996, conta pressappoco quattromila dipendenti e circa duecento milioni di fatturato annuo. A proposito dell'accordo realizzato con Vodafone Firenze Codognotto, amministratore delegato di Comdata, dichiara che la linea strategica della propria azienda a proposito dell'acquisizione riguarda non tanto la riduzione dei costi quanto l'enfasi sulla qualità del servizio e l'innovazione. I lavoratori complessivamente interessati all'operazione risultano essere novecentoquattordici, vale a dire, poco meno di un decimo dell'organico di Vodafone Italia che assommava a circa diecimila unità. In seguito a questa comunicazione, i sindacati confederali del settore hanno proclamato lo stato di agitazione, dando all'azienda il preavviso di 10 giorni previsto dalla legge per la proclamazione dello sciopero. Secondo Giorgio Serao, segretario nazionale della Uilcom: "iniziano a manifestarsi le prime ricadute sui lavoratori del decreto Bersani, dopo i tagli dei costi di ricarica che hanno ridotto la redditività delle imprese delle telecomunicazioni ... siamo preoccupati per il futuro di tutti i lavoratori del settore – ha aggiunto Serao – in particolare, in questo momento, per quelli di Vodafone". Secondo un articolo pubblicato su "Il Manifesto del 23 settembre 2007: "A Roma i lavoratori sono preoccupatissimi essendo prevista il cambiamento di datore di lavoro per duecento persone ... ci sarà un presidio davanti al negozio di Via Del Corso ed indosseremo cartelli con scritto "Vendesi" - spiega Roberto Di Palma, delegato Slc – visto che grazie alla liberalizzazione delle cessioni permessa dalla legge 30, anche Vodafone ormai esternalizza". A Ivrea, aggiunge Elvira Russo, andrebbero fuori in duecentocinquanta compresa lei stessa e altri due delegati. ... "mi hanno spostata al back office solo sei mesi fa – spiega – e diversi altri iscritti o simpatizzanti del sindacato sono stati trasferiti negli ultimi mesi". Anche a Padova usciranno alcuni delegati. ... Non basta conservare i trattamenti – riprende Di Palma – Fra qualche anno Comdata potrebbe dire ai lavoratori trasferiti che non ha più commesse Vodafone, e così licenziare". "Con Vodafone – conclude Russo – abbiamo una storia di conquiste: il fondo solidarietà, i ticket mensa, i turni mamma, i permessi studio, le maggiorazioni domenicali e per le flessibilità. Un patrimonio che temiamo di perdere". Comdata è infatti molto più piccola di Vodafone e tutta basata sulle commesse: gli ex Vodafone arriverebbero forti di un quinto livello e pieni di benefit, mentre in quell'azienda sono tutti al secondo o terzo livello e senza integrativo. Ceretto, delegato Slc della Comdata di Ivrea, ci spiega che la società ha firmato quest'anno un importante accordo di stabilizzazione, portando il 60% del personale al

tempo indeterminato e passando chi aveva più di 18 mesi di anzianità dal secondo al terzo livello. “Ma ci mancano ancora molti trattamenti rispetto a Vodafone – spiega – Non abbiamo i ticket mensa, il premio di risultato, il fondo sanitario: in media il salario è sui 940 euro, contro i 1200 Vodafone”. L’eventuale ingresso dei novecentoquattordici Vodafone spingerà Comdata a equiparare i trattamenti dei suoi 4 mila dipendenti – il costo sarebbe molto alto – o al contrario cercherà di limare al ribasso i diritti dei neoarrivati? Nell’accordo siglato il 27 ottobre 2007 fra la Comdata SpA, la Comdata Care Srl, la Vodafone Italia e la Slc-CGIL, a Fistel-CISL e la UILCOM –Uil strutture nazionali e territoriali unitamente al coordinamento RSU le parti condividono “la necessità di garantire con l’intesa le condizioni e i trattamenti individuali e collettivi sindacalmente definiti ed attualmente in essere allo scopo di mantenere stabili le condizioni di lavoro nei confronti delle persone oggetto di trasferimento” ed inoltre “in riferimento ai lavoratori oggetto della presente cessione [omissis] Vodafone Italia e Comdata Care garantiscono la piena stabilità occupazionale per tutta la durata del contratto di servizio pari a sette anni (fatte salve le dimissioni, i licenziamenti per giusta causa e giustificato motivo e le eventuali uscite volontarie). Dopo i contrasti scatenati dall’accordo concluso tra azienda e sindacati dello scorso 25 ottobre, terminano oggi le votazioni per il referendum interno indetto tra i lavoratori e nonostante la polemica il sì appare essere vincente secondo i numeri complessivi seguenti: quattrocentosei sì, duecentonovantuno no, otto schede bianche e due nulle. Bisogna tuttavia rilevare che nelle sedi di Roma e Napoli hanno prevalso le risposte negative. A proposito della filosofia sottostante a quest’accordo Massimo Forbicini, responsabile delle relazioni industriali di Vodafone Italia afferma: “Quella realizzata con Comdata è una vera e propria partnership ed i principi e le modalità del processo di outsourcing sono state non solo chiarite alle Organizzazioni Sindacali ma anche spiegate ai lavoratori attraverso un processo di comunicazione volto a privilegiare i fatti concreti, cosa quanto mai importante in circostanze nelle quali le emozioni tendono a prevalere rispetto al contenuto reale delle vicende”. Tuttavia a valle dell’accordo alcuni dipendenti hanno intentato causa a Vodafone ex art. 18 chiedendo il reinserimento in azienda. Nel 2010 il reintegro viene ottenuto da due lavoratori.

Nei primi mesi del 2011 Vodafone avvia poi la procedura di cessione del ramo “Field Operations” che comprende trecentotrentacinque persone a Ericsson. Vodafone chiarisce come la collaborazione con Ericsson – che si è impegnata a non toccare i livelli occupazionali – sia stata avviata per migliorare la performance e l’efficienza delle attività di manutenzione della rete sul territorio e per valorizzare le attività e le professionalità distintive delle persone in un contesto aziendale che fa di questi servizi il proprio core business. Nessuna intenzione,

dunque, di smembrare l'azienda per ridurre i livelli occupazionali. Questo è quanto ha ribadito Vodafone intervenendo sulla notizia, diffusa da Slc/Cgil, Fistel/Cisl e Uilcom/Uil, secondo cui l'azienda non avrebbe offerto sufficienti garanzie da prospettare un panorama rassicurante per l'immediato futuro dei lavoratori coinvolti nel processo di outsourcing. In data 11 aprile 2011 Vodafone Italia ed Ericsson avviano congiuntamente la procedura di consultazione sindacale prevista dall'art. 47 della legge 428/90 per la cessione del ramo d'azienda Vodafone denominato Field Operations. In data 29 aprile 2011 la consultazione sindacale si conclude formalmente per decorrenza dei termini ed il ramo d'azienda in parola viene trasferito con effetto dal 1° luglio 2011. Le attività svolte dal ramo d'azienda trasferito saranno oggetto di un contratto di appalto quinquennale a decorrere dal 1° luglio 2011. I rapporti di lavoro dei dipendenti ex Vodafone proseguiranno senza soluzione di continuità con la Ericsson che applicherà i contratti collettivi aziendali vigenti nell'azienda di provenienza. A proposito dell'accordo concluso UGL rileva come la garanzia dell'occupazione è legata ad un appalto di cinque anni ed in questo periodo nel caso dovesse intervenire una risoluzione anticipata del contratto fra Vodafone e Ericsson Vodafone ha solo l'obbligo di provvedere alla ricerca di un nuovo partner al quale affidare l'appalto. Massimo Forbicini, responsabile delle relazioni industriali Vodafone, rimarca invece come: "i principi alla base di quest'accordo, come pure di quelli precedentemente stipulati dall'azienda in materia di outsourcing, sono quelli di valorizzare le competenze chiave dei partner coinvolti. Ne consegue che un compito importante dell'azienda risulta quello di chiarire compiutamente alle parti ed in particolare ai lavoratori interessati la logica dell'operazione prima e durante a trattativa. Alla fin fine, bisogna sottolineare, i principi di Vodafone riguardo alle relazioni industriali rimangono quelli della cultura olivettiana che fin dalle sue origini ha posto in primo piano lo sviluppo delle competenze delle persone".

Fonte: ns. elaborazione su dati documentali ed interviste

In genere assai più problematica dell'*outsourcing* risulta invece la ristrutturazione della catena del valore quando implica processi significativi di de-localizzazione delle attività di produzione o di servizio entro cui il lavoro a bassa qualifica costituisce ancora il fattore principale. È questo, nel nostro Paese, il caso dei settori del "Made in Italy" entro cui risulta possibile derivare vantaggio competitivo combinando fruttuosamente le riduzioni di costo del

lavoro ed i vantaggi degli incentivi Paese con quelli originati da un *brand* reputato veicolato da una rete di distribuzione al dettaglio capillare. Questo accade, ad esempio, nel settore tessile abbigliamento entro cui la riduzione dei costi di produzione attraverso il trasferimento all'estero di parte della produzione costituisce la base della decisione strategica di delocalizzare. Il caso Omsa rappresenta, per l'appunto, le sfide di gestione di un processo di delocalizzazione di uno stabilimento con forti impatti sulla riduzione dell'occupazione nell'area territoriale locale. Qui malgrado i tentativi di soluzione del problema occupazionale, sostenuti a livello territoriale, si arriva all'utilizzo di ammortizzatori sociali e ad una procedura di licenziamento collettivo (Tavola: 8).

Tavola 8. - La Golden Lady e la vertenza sul processo di delocalizzazione della fabbrica OMSA

La delocalizzazione della fabbrica Omsa di Faenza di Golden Lady

Golden Lady è stata fondata da Nerino Grassi nella seconda metà degli anni sessanta a Castiglione delle Stiviere ossia entro i confini del distretto di produzione di calzetteria femminile del mantovano. Progressivamente il Gruppo si sviluppa attraverso l'acquisizione di molti fra migliori brand nazionali ed esteri del settore della calzetteria e underwear, tra cui Omsa, Sisi, Filodoro, Philippe Matignon, No – Nonsense e Hue. Le principali tappe del percorso di crescita di Golden Lady sono così sintetizzabili: negli anni settanta l'impresa realizza importanti investimenti nel settore della ricerca e sviluppo che consentono la vendita di prodotti di buona qualità a prezzi competitivi. Negli anni ottanta e novanta Golden Lady realizza azioni considerevoli nel settore della comunicazione puntando su testimonial di prestigio mentre rafforza la propria presenza nel canale della grande distribuzione oltre che nel dettaglio. Nel duemila l'azienda punta ad ampliare il proprio grado d'internazionalità in particolare negli Stati Uniti ed estende la propria presenza sul mercato attraverso il progetto Goldenpoint ossia costruendo una rete di negozi in franchising nelle città più importanti. Oggi Goldenpoint vanta 800 punti vendita. Lo sviluppo e la diffusione del formato Goldenpoint è consentita anche da un parallelo processo di ampliamento del portafoglio prodotti aziendale che vede la presenza accanto ai prodotti tradizionali calze e collant di prodotti nuovi vale a dire underwear e beachwear donna, uomo e bambino. Nel 2009 prende forma l'ipotesi

della delocalizzazione geografica della produzione verso la Serbia. I vantaggi della produzione in Serbia sono il minor costo della forza lavoro, che viene coperto con solo il 30% della spesa necessaria per dipendenti italiani, e gli incentivi che il paese Serbo riserva alle aziende europee che investono nel suo territorio, che sono molto maggiori di quelli che il codice europeo stabilisce restrittivamente ai paesi membri, nei confronti delle aziende dei loro territori. Il 25 febbraio 2010, dopo le dichiarazioni di cessazione attività nel sito di Faenza, presso il ministero dello Sviluppo Economico veniva firmato un accordo tra azienda, sindacati, Regione Emilia-Romagna e Comune di Faenza, che sanciva l'impegno dell'azienda a "favorire l'insediamento di nuove attività imprenditoriali presso il sito che consentano l'impiego (anche parziale) dei lavoratori attualmente occupati". Un successivo accordo, raggiunto al ministero del Lavoro, prevedeva il ricorso alla cassa integrazione straordinaria per due anni, condizionando però il secondo anno – così come prevede la legge – alla ricollocazione di almeno il 30% del personale in forza. Ma a un anno di distanza dall'accordo si capisce che la reindustrializzazione del sito si presenta più complessa e incerta. L'esodo attivato a fine dicembre 2011 che interessa 320 operaie diverrà esecutivo nel marzo 2012 al termine della cassa integrazione straordinaria. Il 27 dicembre 2011 la fabbrica OMSA di Faenza facente capo al Gruppo Golden Lady attiva una procedura di licenziamento collettivo per 239 dipendenti a causa della decisione di chiudere lo stabilimento. A questo proposito Nerino Grassi, il fondatore di Golden Lady, dichiara, alla Gazzetta di Mantova, riguardo alla chiusura del complesso Omsa di Faenza: "Licenziare è doloroso, ma ho dovuto farlo per evitare il declino del gruppo anche nel mantovano; i consumi sono in calo e abbiamo dovuto cercare nuovi mercati all'est. Dazi, energia e costo del lavoro in Serbia sono per noi un'opportunità. A proposito dell'apertura della procedura di mobilità le segreterie nazionali dei sindacati Filctem, Femca e Uilta hanno dichiarato: "La proprietà ha lavorato negli anni scorsi ad una riorganizzazione del Gruppo che ha comportato l'apertura all'estero di alcuni stabilimenti e la dismissione progressiva di più siti produttivi in Italia tra i quali la storica fabbrica Omsa di Faenza. [...] in questo contesto la Golden Lady si era impegnata a favorire una riconversione degli stabilimenti italiani dismessi". Le rappresentanti sindacali da parte loro dichiarano: "le lavoratrici della OMSA che fra circa tre mesi si troveranno licenziate, sono in presidio nonostante il freddo, davanti allo stabile che ha dato loro lavoro per molti anni [...] e chiedono a tutte le donne italiane di aiutarle nella lotta boicottando i prodotti dell'azienda ossia quelli a marchio Philippe Maignon, SiSi, Omsa, Golden Lady, Hue donna e uomo, Saltallegro e Serenella[...]". Un'operaia assemblatrice di trentacinque anni, Valentina Drevi dichiara "Golden Lady è un grande gruppo, non è possibile che a Mantova

facciano gli straordinari mentre noi dal 18 dicembre non abbiamo più potuto mettere piede in azienda. Questo ci fa davvero imbufalire. Siamo disposte a tutto. Non riusciranno a schiodarci. Siamo tutte unite e in questa battaglia ci sono vicine anche le nostre famiglie. Alcune di noi, tra l'altro, hanno mariti in cassa integrazione. Bambini piccoli e mutui sul groppone. Soffro di bronchite e stare davanti ai bracieri che riscaldano non è proprio il massimo ma si fa. L'altra notte la temperatura è arrivata a meno 13 gradi, è un gran freddo in questi giorni". Nerino Grassi, fondatore del Gruppo Golden Lady non ci sta a passare per l'affamatore del popolo, quello del licenziamento facile. L'industriale mantovano, alla guida di un gruppo da settemila dipendenti tra Europa e Stati Uniti, rompe il silenzio e spiega alla Gazzetta di Mantova la sua versione dei fatti sul caso Omsa. A questo proposito sottolinea: "Lo scenario già complesso, caratterizzato da una forte spinta al ribasso dei prezzi al consumo e, nei mercati meno legati al valore di marca, dalla progressiva erosione di quote di mercato da parte dei produttori del Far East, si è ulteriormente deteriorato con la crisi finanziaria internazionale che si protrae dal 2008, e che ha visto ridurre i consumi in tutti i comparti. Questa situazione ha accentuato ulteriormente una condizione di sovracapacità produttiva, il cui protrarsi nel tempo ci ha alla fine portato alle decisioni che riguardano lo stabilimento di Faenza [...] mancando di alternative, di fronte a concorrenti che già si avvantaggiano della globalizzazione dei mercati producendo in Paesi in via di sviluppo». «Mantenere l'organizzazione produttiva in essere avrebbe significato subire passivamente un lento ed inesorabile declino. Un declino che avrebbe portato alla progressiva uscita dal mercato, minando conseguentemente la sopravvivenza stessa dell'intero gruppo, comprese le realtà produttive mantovane [...] Ed a proposito delle proteste delle lavoratrici Omsa per gli annunciati licenziamenti, la pressione dei sindacati, il boicottaggio lanciato su Facebook, con l'azienda accusata di non avere a cuore il destino delle operaie aggiunge Nerino Grassi: "[...]Non siamo brutti e cattivi crede che sia stato facile per noi prendere decisioni come questa? L'azienda ha sinora affrontato la questione confrontandosi con i sindacati e l'autorità di Governo, e ne sono prova tutti gli accordi sottoscritti dalle parti: azienda, lavoratori rappresentati dai sindacati e Ministeri. Gli accordi passati dimostrano che tutte le parti hanno riconosciuto le evidenti ragioni che imponevano la cessazione dell'attività produttiva, per cui questa non è frutto di decisione o di volontà lesiva dei diritti dei lavoratori, ma è imposta dalla congiuntura economica ed è condizione irrinunciabile, ripeto irrinunciabile, per la sopravvivenza competitiva del gruppo [...] (da un'intervista rilasciata da Nerino Grassi alla Gazzetta di Mantova)".

Da un'analisi svolta riguardo ai processi di delocalizzazione attivati in differenti Paesi europei emergono alcune diversità notevoli riguardo alle variabili del sistema di relazioni sindacali utilizzate. Più in particolare in Germania ed in Svezia vengono impiegate tipicamente procedure contrattuali definite internamente all'impresa ed al tavolo delle trattative ed ancora si discute prima delle ragioni delle decisioni strategiche dell'impresa e poi degli effetti a valle configurando un modello di partecipazione. Negli altri Paesi dell'Europa continentale si configura, invece, un modello di rapporti nel quale si tratta in particolar modo degli effetti a valle mentre le procedure di riferimento risultano prevalentemente legali o comunque per prassi definite esternamente all'impresa²¹.

7. Considerazioni finali

Per potere fare fronte con successo alle sfide del mercato globale ed ai processi di trasformazione in corso generati dalle innovazioni tecnologiche dell'era d'internet e dalla crisi economica le imprese hanno bisogno di grande flessibilità. Il riferimento non è tanto solo alla flessibilità "povera", vale a dire quella numerica collegata ai contratti di lavoro a termine, ai turni, agli straordinari ed al lavoro stagionale. Ci si riferisce invece soprattutto alla flessibilità organizzativa "ricca". È questo un tipo di flessibilità che si vale dei modelli di organizzazione ad alta *performance* (*High Performance Work Systems*- HPWS). Gli schemi HPWS consistono in un insieme integrato di pratiche organizzative flessibili e di gestione delle risorse umane ad "elevata intensità di coinvolgimento" (sistemi organizzativi snelli, lavoro in *team*, partecipazione alle decisioni ed *empowerment* degli attori organizzativi, comunicazione orizzontale, schemi retributivi per obiettivi) che implicano anche un più appropriato bilanciamento fra vita professionale/di lavoro e vita personale/privata. Certo è che lo sviluppo positivo dei HPWS nel mondo delle imprese non può essere automatico ma risulta fondato sull'accrescimento del grado di partecipazione organizzativa dei lavoratori e sul coinvolgimento delle rappresentanze sindacali a livello decentrato. In questa prospettiva sono stati analizzati, in primo luogo, alcuni contratti di produttività evoluti esem-

²¹ PERO, *Delocalizzazione e Organizzazione: Sviluppo e Management delle Reti di Produzione Globale*, in *Sviluppo & Organizzazione*, 218:2006.

plari, in cui lo scambio è fra flessibilità organizzativa interna e coinvolgimento dei lavoratori *versus* condizioni capaci di generare opportunità di crescita e di sviluppo per l'azienda ed i lavoratori. Ci si è soffermati in particolare su casi Luxottica e Electrolux Italia. In Luxottica si assiste, entro un contesto di sviluppo e di crescita, ad un processo di negoziazione integrativa (contratto di produttività di seconda generazione) che prevede lo scambio di flessibilità organizzativa verso investimenti nel *welfare* aziendale. In Electrolux Italia si assiste, invece, ad un articolato processo negoziale triangolare integrativo, che si svolge in una situazione di crisi del settore. In questo caso lo scambio alla base del contratto consiste in flessibilità *versus* investimenti *versus* benefici fiscali e contributivi. Nella Tavola 9. Tipi di contratti di produttività di seconda generazione caratteristici della nostra epoca: i contratti distributivi volti a ri-definire al catena del valore

Tavola 9. - I processi negoziali integrativi e distributivi nell'era della globalizzazione

MODELLO DI SVILUPPO	<i>Crescita/Adattamento</i>	Efficienza + Garanzie (es. <i>Vodafone</i>)	Flessibilità organizzativa in cambio di Welfare (es. <i>Luxottica</i>)
	<i>Crisi/Ristrutturazione</i>	Ammortizzatori sociali «tout court» (es. <i>Calzedonia</i>)	Triangolazione: flessibilità vs benefici fiscali e contributivi vs investimenti (es. <i>Electrolux</i>)
		Distributiva	Integrativa
MODELLO NEGOZIALE			

Fonte: Nostra elaborazione

Più in particolare sono considerati due casi paradigmatici di aggiustamenti organizzativi strutturali negoziati. Anzitutto la ridefinizione della catena del valore mediante processi di *outsourcing*, vale a dire di svolgimento da parte di aziende esterne di attività prima svolte all'interno dell'azienda, rappresentato dal caso Vodafone in cui si scambia maggiore efficienza aziendale *versus* garanzie (limitate nel tempo) riguardo ai livelli retributivi ed ai benefici accessori dei lavoratori. Poi i processi di delocalizzazione che implicano lo spostamento di attività in Paesi emergenti rappresentato dal caso Calzedonia, operante nel settore tessile/abbigliamento, che si concreta in un "gioco a somma zero" fra azienda e lavoratori accomodato mediante l'impiego di ammortizzatori sociali. Certo è che i "modelli di organizzazione ad alta *performance*" costituiscono nell'epoca della globalizzazione una leva chiave per accrescere il vantaggio competitivo delle imprese del nostro Paese. È per questo che risulta importante riflettere sistematicamente su alcune esperienze pilota di contratti di produttività di seconda generazione che puntano sulla flessibilità organizzativa interna. Questo tenendo anche conto che il successo duraturo di queste architetture contrattuali richiede come condizione necessaria lo sviluppo della partecipazione e del coinvolgimento dei lavoratori e la rappresentatività dei sindacati a livello decentrato.

Abstract

I "modelli di organizzazione ad alta *performance*" (*High Performance Work Systems* -HPWS) costituiscono nell'era del "grande gioco della globalizzazione" un ingrediente fondamentale per sostenere il mantenimento e l'accrescimento del vantaggio competitivo entro un contesto di mercato ipercompetitivo e turbolento che richiede alle imprese, per potere sopravvivere e svilupparsi, delle spiccate capacità di adattamento e di miglioramento continuo. Inoltre lo sviluppo positivo di HPWS richiede la realizzazione di programmi di formazione e di sviluppo delle competenze dei lavoratori, capacità diffuse di lavoro in *team* ed arricchimento delle mansioni e poi anche opportunità di carriera e sistemi retributivi incentivanti variabili, collegati ai risultati. Ciò implica per il *management* sia far fronte a sfide di sviluppo dell'intelligenza e della responsabilità tecnica e sociale dei lavoratori che di quelle di valorizzazione della contrattazione decentrata e della partecipazione sindacale. Come si sa i contratti di produttività di prima generazione sono degli accordi integrativi centrati su specifici schemi di incentivazione, volti a collegare gli incrementi retributivi a quelli di produttività (*Payment for Results*). Invece gli accordi di seconda generazione, pur essendo anch'essi dei contratti integrativi, si fondano su un patto di scambio più complesso fra azienda e lavoratori. Più in particolare, nei contratti di produttività evoluti lo scam-

bio è fra impegno dei lavoratori nello sviluppo degli HPWS orientati al conseguimento di efficienza, qualità ed adattamento organizzativo, da un lato, e un'assunzione di responsabilità da parte del *management* riguardo al miglioramento del benessere dei lavoratori, dall'altro. In questo ambito sono considerati alcuni casi aziendali emblematici, quali Luxottica ed Electrolux Italia. Inoltre, per avere un quadro generale delle tendenze che caratterizzano la contrattualistica più recente del nostro Paese, si considerano anche alcuni casi tipici di negoziazione distributiva sviluppati in Italia, vale a dire il caso Vodafone relativo all'esternalizzazione del *customer care* e quello Calzedonia, connesso ad un processo di delocalizzazione di uno stabilimento produttivo aziendale.

In the era of globalization High Performance Work Systems (HPWS) are an essential ingredient in order to achieve competitive advantage within hypercompetitive environment. Indeed today's environment require to survive and grow strong capabilities of organizational adaptation and continuous improvement. In addition, the successful development of HPWS demands the implementation of programs of training addressed to the development of flexible skills, a widespread ability of working in team, a job enrichment culture and also career opportunities, incentive pay systems linked to key performance variables. This implies that management and unions must be both able of facing the challenges of development of technical and social intelligence of workforce as well as succeed in developing a culture of decentralized bargaining and diffuse participation. First wave productivity bargaining are integrative agreement centered on specific payments for results schemes. Instead the new wave of productivity agreements involve more complex integrative agreements between management and workers. More specifically the second wave of productivity agreements imply an exchange between a greater commitment of workers in HPWS in order to achieve more productivity, quality and customization and a higher enterprise investment in social welfare. Within this framework in the article are reported some representative case studies of integrative bargaining of the Italian context of Industrial Relations namely: Luxottica and Electrolux Italy. Furthermore to get a more complete overview of recent trends in collective bargaining in Italy some representative case studies of distributive bargaining are also taken into account. More specifically is investigated the agreement on outsourcing of customer care services of Vodafone Italy and that of off shoring of the manufacturing of Calzedonia, an Italian company which manufactures and distributes socks.

Keywords

High Performance Work Systems, flessibilità organizzativa, contratti di produttività, partecipazione sindacale, contrattazione decentrata, contrattazione integrativa.

High Performance Work Systems, organizational flexibility, productivity agreement, trade union participation, decentralized bargaining, integrative bargaining.

Piattaforma di alcune riviste giuslavoristiche sulla semplificazione e sul riordino della legislazione del lavoro

1. L'iniziativa più importante del Governo Renzi in materia di lavoro è attualmente il disegno di legge delega approvato dal Senato il 9 ottobre 2014, a seguito di voto di fiducia su un c.d. "maxiemendamento" concentrato in unico articolo con 14 commi (d.d.l. n. 1428, ora AC n. 2660). In tale disegno di legge, giustamente oggetto di grande attenzione politica e mediatica, si prefigura un ampio intervento sulla legislazione lavoristica, da realizzare soprattutto attraverso deleghe al Governo, di differente oggetto ma tra loro connesse.

Il comma 5 chiama il legislatore delegato a "conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro"; mentre il comma 7 affida al Governo il compito di "riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva" adottando "un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro".

Si tratta di vari percorsi regolativi che si intersecano e che possono assumere latitudine e significati diversi a seconda della corretta e concreta impostazione della versione definitiva della legge delega e dei successivi decreti delegati. È da osservare subito che la genericità della delega, unita all'inconsueta approvazione mediante voto di fiducia, non sembrano corrispondere adeguatamente ai limiti che l'art. 76 Cost. pone all'iniziativa legislativa del Governo. In ogni caso – dopo il già incisivo intervento del d. l. 34/2014, conv. in l. 78/2014 – si preannuncia un'ulteriore riforma, potenzialmente più profonda di quella degli ultimi due o tre anni.

Ora, che l'attuale legislazione del lavoro vada risistemata, razionalizzata e semplificata costituisce – almeno per gli studiosi e gli operatori del diritto del lavoro – una esigenza indiscussa, unanimemente ritenuta urgente. Ma al di là di questa enunciazione condivisa, non mancano dissensi sul modo di affrontare vecchi e nuovi problemi irrisolti, aggravati da un legislatore che, negli ultimi dieci anni, volendo semplificare e razionalizzare, ha peggiorato la situazione, rendendo la normativa tortuosa e confusa, come tale assai difficile da gestire: tanto nelle imprese, quanto nelle aule giudiziarie.

Consapevoli delle notevoli potenzialità, ma pure dei rischi racchiusi nel d.d.l., le Riviste scientifiche *Diritti Lavori Mercati*, *Lavoro e Diritto*, *Rivista Giuridica del Lavoro* – tutte specializzate in diritto del lavoro e della sicurezza sociale e accreditate, in Italia e all'estero, nel sistema della ricerca – ritengono doveroso segnalare alcuni punti critici del disegno di legge delega in discussione e, nel contempo, suggerire un possibile diverso approccio contenutistico e procedurale per una semplificazione “seria” e “duratura” della legislazione del lavoro. Per seria e duratura si intende una semplificazione che, pur richiedendo qualche mese in più, si possa avvalere del contributo proveniente da un approfondito e intenso dibattito tra studiosi, operatori e parti sociali. Un dibattito che, forte del pluralismo culturale e metodologico della tradizione giuslavoristica italiana, affronti con spirito di grande innovazione i nodi sistematici e tecnici in sospeso e riduca così al minimo gravi e lunghi contenziosi successivi.

2. Il disegno di legge, in linea di massima apprezzabile per le disposizioni sugli ammortizzatori sociali (commi 1 e 2) – dove si incentivano i contratti di solidarietà, si prevedono la prestazione aggiuntiva “di povertà” e si estendono l’ASPI alle collaborazioni – sui servizi per il lavoro e le politiche attive (commi 3 e 4) – dove si prevede un unico centro di monitoraggio e gestione dei flussi di manodopera – contiene aspetti suscettibili di significativi miglioramenti.

Tra questi assumono rilievo preminente quelli che appaiono smentire il proposito della semplificazione:

a) nella semplificazione “amministrativo-gestionale” è eccessiva la rilevanza del profilo quantitativo (dimezzamento del numero di atti di gestione del singolo rapporto: v. comma 6, lett. a), mentre nulla si dice del profilo qualitativo assolutamente essenziale (andrebbero differenziati gli atti a seconda della loro rilevanza e indispensabilità);

b) estremamente generica appare la lettera b del comma 6 sulla “eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”. Disposizione in forte sospetto di illegittimità costituzionale: sia per violazione dell’art. 76 Cost., vista l’indeterminatezza dei criteri direttivi, sia dell’art. 25 Cost., per violazione dei principi di irretroattività della legge penale;

c) generica e incompleta appare la lettera f del comma 6 – “revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell’eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l’immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale” – che riguarda sì la necessaria effettività della legislazione, ma sulla quale è imprudente intervenire in modo superficiale e asistemico. Come è stato autorevolmente osservato, “il diritto penale del lavoro italiano fa paura quanto il ruggine di un topolino”. È allora opportuna una sua revisione complessiva, sempre che parta dalla cruciale questione della natura dei diritti, distinguendo tra quelli che, in quanto fondamentali, vanno presidiati dalla sanzione penale; e quelli che, invece, possono essere tutelati più efficacemente con altri strumenti, nel rispetto

ovviamente degli obblighi europei, cioè dei criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività;

d) le linee di riordino dei contratti di lavoro (terzo riordino, dopo quelli del d. lgs. 276 del 2003 e della l. 92 del 2012) appaiono ancora troppo generiche e imprecise perché basate su non meglio definite “semplificazione, modifica o superamento ... delle tipologie contrattuali” al fine di assicurare “l’effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale” (lett. a, comma 7).

e) Desta perplessità la previsione, ancora generica, di un “contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio”, limitato alle “nuove assunzioni” (comma 7, lett. c). Rispetto a tale contratto, sono assenti principi e criteri di coordinamento con gli altri contratti: in particolare con il contratto a termine c.d. “acausale”, di recente anzi rafforzato; o anche con l’apprendistato. Come pure sorprende l’assenza di specifici criteri di delega sulla necessità di coordinare il destino dei lavoratori attualmente in servizio “a tempo indeterminato” con l’inserimento di lavoratori nuovi assunti per “contratto a tutele crescenti”, onde scongiurare una troppo facile sostituzione dei secondi con i primi. Il che aprirebbe altri e più complessi problemi.

f) In linea generale, infine, occorre segnalare l’ambiguità della locuzione “tipologia contrattuale”: intorno ad essa legislatore e giuristi (ma anche politiche del lavoro) da tempo hanno smarrito il linguaggio della chiarezza, presupposto indispensabile di ogni intervento di semplificazione e di riordino. Con il termine “tipo” abbinato a “contrattuale”, nella teoria giuridica ci si riferisce ad uno schema contrattuale fornito di una sua tipicità: che può essere “causale” o di “assetto normativo”. Per il contratto di lavoro, la questione si è andata però sempre più complicando, anche a seguito dei menzionati “riordini” legislativi del 2003 e del 2012. A partire dalla metà degli anni ’90, si sono aggiunti intrecci e sovrapposizioni con le politiche occupazionali, maturate attraverso il Metodo Aperto di Coordinamento (c. d. MAC), di matrice europea, che fa ampio, ma non sempre chiaro, ricorso a definizioni di carattere economico-statistico. Infatti, la comparazione tra le *performance* occupazionali dei vari paesi europei – necessaria al monitoraggio della Strategia Europea dell’Occupazione (di cui il MAC è strumento) – esige un’omogeneità di categorie e definizioni, tra le quali campeggia quella di *lavoro standard o tipico*. Il problema è che questa nozione non coincide affatto con quella giuridica di *contratto di lavoro tipico*, disciplinato dall’uno o dall’altro ordinamento degli Stati membri, e fa di solito riferimento alle nozioni utilizzate in ambito econometrico. Senza dubbio in quest’ambito il *lavoro standard* (o *tipico*) è il *lavoro a tempo indeterminato* (non necessariamente *subordinato*); mentre il *lavoro a termine* è *lavoro non standard o atipico*. In presenza di una tale ambiguità semantica del riferimento “tipologico”, occorre necessariamente chiarire a quale significato del termine “tipo” si fa riferimento nel procedere al nuovo “riordino” dei contratti di lavoro.

Il disegno di legge in discussione fa un vago riferimento al tessuto occupazionale e al contesto produttivo nazionale e internazionale. Ma il riordino della tipologia contrattuale non può avere come orizzonte unico, e assorbente, quello della ripartizione delle occasioni di lavoro e della miglior resa “quantitativa” di questo o quel contratto. Il discorso giuridico sul “tipo” contrattuale ha una valenza diversa e induce

ad interrogarsi sui valori e sugli equilibri socio-politici su cui un ordinamento ritiene di fondare il modello di società e di Stato.

E allora la definizione del “tipo” di contratto di lavoro – in una Repubblica fondata sul lavoro – non può venire dopo le *performance* delle politiche occupazionali, quand’anche queste siano parametri da valutare per rientrare tra gli Stati in regola con i vincoli macroeconomici fissati dagli organi di governo dell’Ue. Il regolamento di interessi, realizzato dal tipico contratto di lavoro subordinato, ha una sua valenza costituzionale, innanzitutto interna, come ha più volte messo in luce la Corte Costituzionale; e questa valenza/rilevanza costituzionale è un vincolo anche per il legislatore delegato, che non può impostare un riordino dei contratti di lavoro ignorando i vincoli di sistema della Costituzione italiana e dell’Unione europea. L’Unione ha una sua dimensione sociale che, per quanto oscurata nel dibattito giornalistico, si esprime in vincoli giuridici, derivanti da norme di diritto secondario (essenzialmente direttive), ma anche in norme di diritto primario, come quelle della Carta dei diritti fondamentali: la cui incombenza, in fase di riordino di tipologie contrattuali sicuramente interessate dal diritto europeo, va accuratamente vagliata. Ed è dubbio che il solo rinvio a “la coerenza con la regolazione dell’Unione Europea e le Convenzioni internazionali” (con cui si chiude la frase iniziale del comma 7) sia sufficiente a sciogliere tutti i nodi di questa difficile problematica.

3. I limiti del d.d.l. 1428 evidenziati servono anche a fornire alcune prime indicazioni su metodo e contenuti per un processo di semplificazione normativa di più ampia portata e respiro, in grado di rendere davvero più intellegibile e gestibile la disciplina del lavoro in Italia. Al riguardo si devono però assolutamente affrontare altre questioni di base: senza le quali semplificazione e riordino non fanno altro che aumentare confusione e oscurità della legislazione e di conseguenza – quel che è peggio – ingiustizie e irrazionalità applicative, che si ripercuotono gravemente sull’aumento del contenzioso.

Le questioni, in linea di prima approssimazione, sono le seguenti:

1. Per semplificare il quadro normativo, ci si può avvalere di più tecniche legislative (com’è avvenuto in materia di lavoro pubblico e privato da alcuni anni: le leggi-delega 50/1999, 123/2007, 15/2009): intervento sulle norme codicistiche esistenti, con i conseguenti vincoli formali e sostanziali; elaborazione di un vero e proprio *Codice del lavoro* onnicomprensivo; predisposizione di più *Testi Unici* su normative relative a singoli istituti. Si tratta, in ogni caso, di scelte assai delicate, capaci di condizionare non solo semplificazione e riassetto attuale, ma anche qualità della legislazione futura. Se allora si sceglie la via di una legge delega – consigliabile per l’alto tasso specialistico di una tale riforma – occorre però che principi e criteri siano molto ben formulati, *avendo un’idea del successivo intero percorso regolativo*. Soprattutto occorre delineare in modo approfondito i rapporti tra le diverse fonti legislative, perché l’ordinamento giuridico è ormai multilivello, dal momento che abbraccia canali regolativi europei, nazionali e regionali.

2. Nessuna semplificazione/riordino del diritto del lavoro può poi prescindere dalla questione del ruolo costituzionale da riconoscere alle parti sociali. Qui non si tratta di scelte politiche contingenti, ma di incidere sulla Costituzione formale e materiale del Paese. La storia, anche recentissima, del diritto del lavoro dimostra peraltro che varie possono essere le modalità con cui le parti sociali contribuiscono alla regolazione del lavoro, alcune delle quali richiedono assetti normativi ineliminabili e preeliminari rispetto al riordino legislativo. Ad esempio, è tecnicamente inconcepibile che il legislatore si preoccupi della quantità di atti gestionali del singolo rapporto di lavoro e rimandi poi *sine die* l'attuazione di fondamentali principi costituzionali ancora oggi indicati con chiarezza negli artt. 39, 40 e 46 Cost. e rafforzati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché da altri *Bill of Rights* internazionali.

I recenti sviluppi legislativi hanno aggiunto incertezza e confusione (v. art. 8, d. l. 138/11, conv. in l. 148/11), erodendo quel poco di capitale sociale risparmiato dalla grave crisi politica ed economica degli ultimi anni. Vanno dunque affrontati in modo sistematico molti degli elementi fondativi di una solida Codificazione del diritto del lavoro, destinata a fallire se non si sciolgono antichi nodi del diritto sindacale (ad esempio: rapporto tra legge e contrattazione collettiva; efficacia soggettiva e oggettiva dei contratti collettivi ai vari livelli; selezione dei soggetti collettivi a seconda della rappresentatività e democrazia sindacale; introduzione di modelli partecipativi di relazioni sindacali in azienda più coerenti con le tendenze europee). Si tratta di questioni da affrontare in via assolutamente prioritaria tanto per riformare il codice del lavoro quanto per introdurre proficuamente singoli istituti importanti e innovativi come il salario minimo legale (v. d.d.l. 1428, comma 7, lett. *f*), la disciplina delle mansioni (comma 7, lett. *d*), la disciplina dei controlli a distanza (comma 7, lett. *e*). Su questi aspetti esistono anche proposte legislative recenti, elaborate in sede scientifica (v. il Laboratorio normativo della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, 2014, n. 1), laddove la delega in discussione fa passi indietro addirittura rispetto alla riforma del 2012 (art. 4, comma 62 della legge n. 92).

3. In una prospettiva di risistemazione legislativa della materia assume poi enorme importanza la definizione di "lavoratore subordinato" di cui all'art. 2094 cod. civ., da aggiornare alla luce di quanto avvenuto "nei dintorni" del classico contratto di lavoro. Si tratta non solo della "questione tipologica", di cui si è detto prima, ma anche di tener conto dei mutamenti delle figure soggettive e dei contesti economico-organizzativi del *lavoro prestato con implicazione essenzialmente personale*. Qui il riordino legislativo non può certo sacrificare né le nuove soggettività meritevoli di adeguate tutele, né la ricca morfologia organizzativa e imprenditoriale emersa dalla complicatissima normativa in materia di appalti, esternalizzazioni e "codatorialità".

4. Da più di vent'anni ogni modifica legislativa sul lavoro privato si ripercuote, più o meno immediatamente, sul lavoro pubblico, in virtù della c. d. "privatizzazione" di questo ex l. 421 del 1992, del d.lgs. 29 del 1993 e della l. 59 del 1997 (privatizzazione, peraltro, rimessa radicalmente in discussione, seppure mai in modo esplicito, da alcuni anni a questa parte nelle successive integrazioni e modificazioni di tali normative). Occorre dunque evitare che qualsiasi scelta di semplificazione e di riordino provochi

le medesime perniciose conseguenze provocate appunto dai precedenti “riordini” del 2003 e 2012: quando il legislatore “riformista”, ignorando il problema, di fatto ne affidò alla giurisprudenza la soluzione e causò in tal modo un vasto contenzioso e un pericoloso groviglio interpretativo. Anche su questo problema vanno affrontate tematiche giuridiche di fondo (a partire dal ruolo della contrattazione collettiva e del contratto individuale di lavoro), sulle quali è necessario almeno raccordare l’attività legislativa delegata ai diversi provvedimenti *in itinere* sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione e promuovere un dibattito non settoriale tra esperti del lavoro privato e pubblico.

5. Infine, la regolazione dei rapporti di lavoro ha da essere molto meglio raccordata con la disciplina del sistema di sicurezza sociale. Sebbene al riguardo il d.d.l. 1428 contenga specifiche disposizioni su ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive (commi 1, 2, 3 e 4), è necessario che le regole di semplificazione e riordino dei rapporti di lavoro vengano sapientemente collegate alle regole e alle procedure degli istituti di previdenza e assistenza sociale. Appaiono invero discutibili alcune disposizioni: la previsione che condiziona le tutele alla “storia contributiva dei lavoratori”; la riduzione degli oneri contributivi (con probabile riduzione delle prestazioni); il diniego della Cig in caso di cessazione di ramo d’azienda; le disposizioni relative alla disponibilità dei dati circa la storia personale dei lavoratori che, ove resi accessibili alle agenzie private, consentirebbero nuove pratiche di *black listing*.

Occorre dunque una prospettiva di sviluppo di un sistema di *security* moderno e dinamico, non incentrato “soltanto” sulla protezione reddituale dei periodi di disoccupazione correlati alla drammatica diffusione della precarietà (secondo la lettura riduttiva delle politiche di *flexicurity* diffusa soprattutto nel nostro Paese), ma piuttosto, più in generale, sulle esigenze di un mercato del lavoro più efficiente, al cui ottimale funzionamento concorrano “anche” strumenti molteplici e differenziati della tutela della persona in relazione al lavoro (e.g. reddito di cittadinanza, formazione, parità di genere, ammortizzatori sociali di sostegno alla conservazione del lavoro, sostegno privato e pubblico nella ricerca delle occasioni di lavoro etc.).

4. Sulla base di queste riflessioni e segnalazioni, le Riviste indicate in premessa si rivolgono ai responsabili istituzionali e politici, agli studiosi e agli operatori affinché il disegno di legge delega attualmente in discussione – come pure i decreti attuativi – si giovino di un dibattito più approfondito e condiviso, aperto sia alla comunità scientifica dei giuslavoristi, sia al coinvolgimento delle parti sociali e delle istituzioni cui sono attribuite rilevanti funzioni in materia di lavoro.

Certo una simile proposta comporta la messa in campo di notevoli energie, col rischio di allungare i tempi di una riforma; ma è altrettanto certo che omettere riflessione e dibattito sul piano tecnico-giuridico avrà conseguenze gravi sugli assetti ordinamentali, socio-economici e politici del Paese, creando, anziché risolvere, controversie e conflitti dai risultati imprevedibili.

Trib. Lagonegro, sez. lav., sentenza, 2 ottobre 2013 – G.d.L. dott. Arturo Avolio – ALFA Pasquale (avv. Xxxxx Xxxxx) v. Comune di Gamma (avv. Yyyyy Yyyyy)

Giurisdizione civile – Controversie in tema di avviamento al lavoro nel pubblico impiego – Selezione in base alle graduatorie ex art. 16, l. n. 56/1987 – Giurisdizione del giudice ordinario – Sussistenza.

Rapporto di lavoro subordinato - Collocamento al lavoro – Avviamento al lavoro ex art. 16, l. n. 56/1987 – Mancato avviamento - Effetti – Risarcimento del danno - Ammissibilità – Condizioni – Limiti.

Le controversie inerenti l'avviamento mediante selezione ai sensi dell'art. 16, l. n. 56/1987, non afferendo a procedure concorsuali finalizzate all'assunzione, caratterizzate dal confronto concorrenziale, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

In caso di inadempimento da parte del datore di lavoro all'obbligo di assunzione del lavoratore avviato, questi ha diritto di ottenere l'integrale risarcimento dei danni, sulla base di responsabilità contrattuale, in riferimento a tutto il periodo in cui si è protratta l'inadempienza del datore di lavoro medesimo, da determinare sulla base del complesso delle utilità (salari e stipendi) che il lavoratore avrebbe potuto conseguire, ove tempestivamente assunto.

★ ★ ★

Domenico Garofalo

L'avviamento a selezione ex art. 16 l. 56 del 1987 tra diritto all'assunzione e risarcimento danni per tardiva o mancata assunzione

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Il quadro normativo di riferimento. **2.1.** L'avviamento a selezione nella normativa statale. **2.2.** L'avviamento a selezione nella normativa della regione Basilicata. **3.** Le soluzioni adottate dal Tribunale di Lagonegro con la sentenza 2 ottobre 2013. **3.1.** Sulla giurisdizione del Giudice del lavoro. **3.2.** Sulla qualificazione della posizione giuridica del soggetto avviato a selezione. **3.3.** Sulla rilevanza della sopravvenuta soppressione del posto. **3.4.** Sul risarcimento del danno per mancato avviamento/assunzione.

I. *Premessa*

Le questioni esaminate dalla sentenza in commento sono compiutamente individuabili nelle conclusioni rassegnate dalle parti in causa:

- se la controversia inerente l'avviamento di un lavoratore a selezione ex art. 16, l. 28 febbraio 1987, n. 56, rientri nella giurisdizione del giudice del lavoro, ovvero in quella del giudice amministrativo;
- se un lavoratore iscritto nelle liste ex art. 16, l. n. 56/1987 ed avviato a selezione presso un comune dal competente centro per l'impiego vanti già il diritto all'assunzione, ovvero solo quello ad essere selezionato;
- se sia illegittimo il diniego opposto dalla p.a. per la successiva soppressione del posto di lavoro, per la cui copertura era stata avanzata anni addietro la richiesta di avviamento a selezione;
- in caso di risposta affermativa a tale ultimo quesito, se compete al lavoratore il risarcimento dei danni pari alle retribuzioni che avrebbe percepito ove fosse stato assunto a seguito dell'avviamento a selezione.

Nell'esaminare tali questioni si ometterà qualsiasi commento in ordine all'operato del comune convenuto e del centro per l'impiego competente, in quanto la ricostruzione della vicenda, efficacemente operata dal Giudice del lavoro di Lagonegro, lo rende superfluo, emergendo per un verso l'incompetenza e per altro verso, l'arbitrarietà che hanno connotato l'agire della Pubblica Amministrazione (nel primo caso del Centro per l'impiego; nel secondo caso, del Comune di Gamma), che rendono pienamente condivisibile il rigurgito neocentralista che ispira la riforma della disciplina del mercato del lavoro, varata dal Governo Renzi con il d.d.l. 1428 AS.

2. Il quadro normativo di riferimento

2.1. L'avviamento a selezione nella normativa statale

Prima di esaminare le soluzioni adottate dalla sentenza in commento, giova riepilogare il quadro normativo di riferimento in materia, non senza aver evidenziato che ogniqualvolta si è sostenuta la possibilità di stabilizzare i precari dipendenti di pubbliche amministrazioni, e quindi la derogabilità del principio dell'accesso all'impiego pubblico solo tramite concorso (art. 97 Cost.), si è invocata proprio la fattispecie dell'avviamento a selezione degli iscritti nelle liste di collocamento e in quelle di mobilità, ex art. 16 cit., così dandosi per scontato che non si tratti di un meccanismo concorsuale¹.

Per altro verso, proprio in ragione del meccanismo di avviamento al lavoro attingendo alle liste dei disoccupati, si è sostenuto che l'art. 16, unitamente all'avviamento al lavoro dei disabili, è quel che resta della vecchia "funzione" della mediazione pubblica tra domanda e offerta di lavoro, ormai soppiantata, a seguito del trasferimento delle competenze statali alle regioni (d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469), dal "servizio" per l'impiego², volto a promuovere e favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, nonché a sostenere gli svantaggiati che incontrano maggiori difficoltà nell'inserimento o nel reinserimento lavorativo³.

L'istituto dell'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni è funzionale a garantire una provvista di personale senza ricorrere alla complessa e costosa procedura del concorso pubblico⁴, finalizzato alla scelta

¹ Sul punto v. NICOSIA, *L'accesso nelle amministrazioni e la "carriera" dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*, in *LPA*, 2012, p. 109 ss., spec. p. 119; GENTILE G., *Il reclutamento del personale. Commento sub art. 35, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro*, vol. III, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2011, p. 457 ss.; LUCIANI V., *Il principio di concorsualità tra assunzioni e progressioni di carriera*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2010, p. 317 ss., spec. p. 323; FILÌ, *Concorsi pubblici e riserve per i lavoratori precari*, in *LPA*, 2004, p. 415 ss., spec. p. 427; DE FELICE, *Il collocamento nel pubblico impiego (art. 16 legge 28 febbraio 1987, n. 56)*, in *NLCC*, 1987, 6 (suppl.), p. 693 ss., spec. p. 694. In giurisprudenza, ex pluribus, v. Cass. 1 ottobre 2010 n. 20545, in *Mass. GC*, 2010, 10, p. 1286.

² V. LISO, *I servizi all'impiego*, in GAROFALO D., RICCI M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, p. 591 ss.

³ V. reg. n. 2204/2002, e il successivo reg. n. 800/2008, la cui sostituzione è ormai imminente, essendo già scaduto il sessennio di vigenza.

⁴ V. FILÌ, *op. cit.*, p. 427.

dei migliori, che risulta sovrabbondante, ove si tratti di assumere lavoratori destinati a profili professionali bassi, con svolgimento di mansioni tendenzialmente manuali, che non richiedono una particolare preparazione o un particolare bagaglio culturale, bensì una mera idoneità, al cui accertamento è finalizzata la selezione: in buona sostanza con il concorso si assumono “i più idonei” esistenti nel mercato, con la selezione, viceversa, si assumono gli idonei.

Al contempo il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica viene garantito nel caso della selezione dall'avviamento in base alla graduatoria formata dal centro per l'impiego⁵.

I soggetti che hanno superato la selezione potranno essere adibiti a qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo⁶, per svolgere attività non identificabili con una funzione pubblica⁷, “facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità”⁸. Il meccanismo è stato introdotto dall'art. 16, l. n. 56/1987, che prevede il principio della selezione tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità⁹, con avviamento numerico “secondo l'ordine delle graduatorie risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti”.

Le modalità di avviamento dei lavoratori, nonché l'individuazione dei

⁵ V. CARINCI F., *Contratto e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1993, p. 653 ss.

⁶ Con l'espressione “nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo”, il legislatore del 1987 faceva riferimento al titolo di studio della licenza media che, secondo la legislazione scolastica allora in vigore, concludeva il ciclo di otto anni di istruzione obbligatoria (cinque anni di scuola elementare e tre di scuola media); com'è noto a partire dal 1999 il legislatore è intervenuto a più riprese sul sistema di istruzione e formazione professionale, elevando l'obbligo scolastico dagli originari otto anni agli attuali dieci, passando per i dodici della riforma Moratti del 2003, senza che la previsione contenuta nell'art. 16 abbia mai subito alcuna forma di adattamento. È evidente che ove l'obbligo scolastico porti al conseguimento di un diploma, anche di istruzione professionale, sarà necessario un ripensamento su tale condizione di operatività del meccanismo di avviamento a selezione.

⁷ In tal senso DE FELICE, *op. cit.*, p. 695; adesivamente, FIORILLO, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali e flessibili di assunzione*, in CARINCI F., D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Giuffrè, 2000, II, p. 1029 ss., spec. p. 1059, che implicitamente riconosce come necessario il concorso pubblico per gli impieghi relativi ad attività caratterizzate, invece, da esercizio di pubblica funzione.

⁸ V. l'art. 35, co. 1, lett. b), d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

⁹ V. l'art. 8, co. 3, l. 23 luglio 1991 n. 223.

criteri di selezione tra i lavoratori avviati sono state rimesse ad un d.P.C.M.¹⁰, sebbene sia utile rammentare che la prassi amministrativa in argomento abbia raccomandato l'applicazione degli artt. 14 e 18, l. 21 dicembre 1978 n. 845¹¹.

Alla vigilia della riforma Bassanini del 1997, il legislatore ha modificato le modalità per mezzo delle quali si forma la graduatoria, prevedendo che i lavoratori da avviare a selezione sono individuati tra i soggetti che si presentano presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego nel giorno prefissato per l'avviamento¹².

All'originaria categoria di beneficiari dei disoccupati iscritti nelle liste di collocamento si è aggiunta, a seguito dell'emanazione della l. 23 luglio 1991 n. 223, quella dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, anche senza trattamento¹³, e solo per il triennio 1991 – 1993 anche quella dei lavoratori in CIGS¹⁴. Una previsione ad hoc è stata poi adottata per il lavoratori socialmente utili¹⁵.

Questo era il quadro normativo disciplinante l'avviamento a selezione al momento della riforma Bassanini che, pur avendo inciso sulla relativa disciplina, lo ha mantenuto in vita¹⁶; come già anticipato, l'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni, unitamente all'avviamento obbligatorio, è quel che resta del vecchio collocamento.

¹⁰ V. il d.P.C.M. 18 settembre 1987 n. 392, nonché i successivi d.P.C.M. 27 dicembre 1988 (in GU 31 dicembre 1988, n. 306) e d.P.C.M. 9 maggio 1994 n. 487, il cui capo III è rubricato "Assunzioni mediante gli uffici circoscrizionali per l'impiego ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56", non potendo che ritenersi abrogata la disciplina precedente, vista l'esautività di quella successiva. Alcune modifiche a quest'ultimo provvedimento sono state apportate dal d.P.R. 3 ottobre 1996 n. 693 (v. gli artt. 14, co. 1 e 15, co. 1, che hanno rispettivamente aggiunto il co. 6-bis, all'art. 24, e modificato il co. 2, dell'art. 25, d.P.C.M. 9 maggio 1994 n. 487).

¹¹ Gli artt. 14 e 18, l. n. 845/78, disciplinano rispettivamente l'assegnazione al termine dei corsi di formazione professionale delle qualifiche valide ai fini dell'avviamento al lavoro e le prove di accertamento per la loro attribuzione; sul punto v. circ. P.C.M. 5 marzo 1993 n. 7, ed in dottrina v. FIORILLO, *op. cit.*, spec. p. 1060.

¹² V. l'art. 9-bis, co. 11 ss., l. 28 novembre 1996 n. 608.

¹³ V. l'art. 4, co. 6, l. 19 luglio 1993 n. 236.

¹⁴ Per questa categoria di lavoratori v. l'art. 1, co. 7, l. 29 dicembre 1990 n. 407; l'art. 28, co. 1, l. 223/91; l'art. 5, co. 7, l. 30 dicembre 1991 n. 412; art. 7, co. 8, l. 14 novembre 1992 n. 438.

¹⁵ V. l'art. 45, co. 8, l. 17 maggio 1999 n. 144. Cons. Stato, sez. VI, 6 dicembre 2013 n. 5867, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha statuito che l'art. 12, d.lgs. 1 dicembre 1997 n. 468, non garantisce l'automatica "stabilizzazione" dei lavoratori socialmente utili, ma solo un percorso riservato per l'accesso al pubblico impiego.

¹⁶ V. l'art. 8, co. 1, lett. f), d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297 che, abrogando quasi integralmente la l. 56/87, mantiene in vita l'art. 16, l. 56/87.

La salvezza dell'istituto doveva fare i conti, però, con la soppressione di ogni lista ordinaria e speciale di collocamento, che fungeva da supporto dello stesso¹⁷. A risolvere tale delicato problema di coordinamento normativo ha provveduto l'Accordo in Conferenza Unificata del 10 dicembre 2003 che, all'interno degli indirizzi interpretativi del d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297, ha dettato una disposizione *ad hoc* per l'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni, prevedendo che le regioni disciplinano autonomamente le procedure di accesso alla Pubblica Amministrazione, individuando i parametri di selezione anche col superamento del criterio dell'anzianità, a favore delle condizioni reddituali¹⁸. Per quanto concerne le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici a carattere nazionale si prevede che gli avviamenti avvengano sulla base di criteri uniformi, definiti in sede di Conferenza Unificata¹⁹.

Con la regionalizzazione dei servizi per l'impiego si è, quindi, passati da una disciplina dell'istituto uniforme sul piano nazionale a discipline differenziate a livello regionale²⁰, fermo restando il rispetto dei principi fondamentali enunciati nell'art. 16, relativi ai criteri della selezione pubblica e dell'accesso limitato ai livelli retributivo – funzionali per i quali è richiesta la scuola dell'obbligo, nonché nell'art. 35, d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165, che detta norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione²¹.

Quindi, l'art. 16, è sopravvissuto alla riforma del 2002, evolvendo da disciplina di dettaglio a disciplina di principio, *ex art.* 117, co. 3, Cost.

Ovviamente, l'efficacia della disciplina regionale non può che essere circoscritta al rapporto di lavoro pubblico di cui siano titolari le amministrazioni diverse dallo Stato e dagli enti pubblici non economici a carattere nazionale, atteso che per queste ultime l'Accordo in Conferenza Unificata, come detto, riconosce l'esigenza di realizzare avviamenti sulla base di criteri uniformi da definire con ulteriore provvedimento da adottare sempre in sede di Conferenza Unificata, ad oggi non ancora emanato.

Di conseguenza, i provvedimenti regionali che disciplinino eventual-

¹⁷ V. l'art. 2, co. 3, d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297.

¹⁸ Sul punto v. FILI, *op. cit.*, spec. p. 427, secondo la quale “spetta alle Regioni tappare le falle lasciate dal legislatore nazionale”.

¹⁹ V. l'art. 2, commi 2 e 3, Accordo in Conferenza Unificata 10 dicembre 2003.

²⁰ V. GAROFALO D., *Federalismo e diritto per il lavoro*, Cacucci, 2005, p. 149 ss.

²¹ V. l'art. 2, co. 1, Accordo in Conferenza Unificata 10 dicembre 2003.

mente l'avviamento a selezione anche per posti disponibili presso Amministrazioni Statali o Enti pubblici non economici a carattere nazionale non potranno che essere costituzionalmente illegittimi, come già evidenziato dalla Corte Costituzionale, in occasione di una questione di legittimità costituzionale sollevata a margine di una disposizione contenuta in un provvedimento dalla regione Toscana²².

Lo sfavore per il meccanismo dell'avviamento a selezione sembrava trasparire dalla previsione contenuta nella l. 4 marzo 2009 n. 15, sulla riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni tra i vari obiettivi enunciava quello della “g) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera”²³. Invero, il connesso d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ha smentito tale ipotesi prevedendo sia per l'accesso che per la progressione entrambi i principi della concorsualità e della selettività²⁴.

2.2. L'avviamento a selezione nella normativa della regione Basilicata

Ratione temporis la fattispecie esaminata dalla sentenza del giudice di Lagonegro in commento ricade nella vigenza della disciplina in materia adottata dalla regione Basilicata²⁵, pur se la stessa risulta totalmente ignorata,

²² V. l'art. 22 *ter*, l. reg. Toscana 26 luglio 2002 n. 32, introdotto dalla l. reg. Toscana 4 agosto 2003 n. 42, rispetto al quale C. Cost. 24 gennaio 2005 n. 26, ha evidenziato che il reclutamento di personale da parte delle regioni non va confuso con le assunzioni che possono essere effettuate, attingendo all'istituto disciplinato dall'art. 16, l. 56/87, da parte delle amministrazioni statali o dagli enti pubblici “a carattere nazionale”. La disposizione scrutinata, secondo la Corte, “incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese (...) le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale”. Di conseguenza, la norma è costituzionalmente illegittima nella parte in cui include tra i destinatari le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

²³ V. l'art. 2, co. 1, lett. g), l. 15/09.

²⁴ V. l'art. 1, co. 2, e 17, co. 2, d.lgs. 150/09. Di mancato coordinamento, piuttosto che di eliminazione del meccanismo dell'avviamento a selezione ex art. 16, l. n. 56/1987, parla LUCIANI V., *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale*, in *IF*, 2009, p. 907 ss., spec. p. 915.

²⁵ Alla disciplina dell'avviamento a selezione la regione Basilicata ha dedicato specifiche disposizioni all'interno degli indirizzi operativi in materia di riforma del Sistema Pubblico di mediazione tra domanda e offerta di lavoro in attuazione del d.lgs. n. 297/2002, adottati con d.G.R., Basilicata n. 1645/2004 (Titolo IV), modificata in un primo momento con d.G.R., Ba-

avendo il giudice fondato la propria decisione sulla procedura disciplinata con d.P.R. n. 487/1994; invero, tale clamorosa svista non risulta aver fuorviato il pronunziamento giudiziale, in quanto la disciplina regionale non ha inciso su nessuno dei profili esaminati in sentenza, sintetizzati nella premessa del presente commento.

In occasione dell'emanazione della d.G.R. 5 luglio 2004 n. 1645, la regione Basilicata aveva pensato ad una regolamentazione temporanea dell'istituto, "nelle more dell'adozione di una apposita disciplina, ed al fine di risolvere adeguatamente e senza soluzione di continuità le problematiche di reperimento del personale in questione da parte delle PPAA."

La disciplina del 2004, vigente all'epoca dell'avviamento a selezione del ricorrente, prevede la formulazione della richiesta di avviamento a selezione nei casi di cui all'art. 35, lett. b), d.lgs. 165/01, ai centri per l'impiego competenti, avendo titolo all'avviamento le persone inserite nell'anagrafe del centro alla data della richiesta della P.A.²⁶. Quest'ultima inoltra la richiesta di avviamento per un numero pari a quello dei posti da ricoprire direttamente al centro per l'impiego competente (ovvero a tutti i centri, nel caso di più bacini di impiego interessati), indicando le quote di riserva eventualmente previste, i requisiti professionali richiesti, la durata del rapporto di lavoro, la qualifica e il livello retributivo di assegnazione, l'orario di lavoro, i contenuti e le modalità di svolgimento delle prove di selezione²⁷.

silicata 18 settembre 2006 n. 1333 (Titolo IV) e in un secondo momento con d.G.R., Basilicata 8 agosto 2008 n. 1332 (Titolo IV).

²⁶ La d.G.R., Basilicata n. 1333/2006 ha modificato *in parte quibus* la d.G.R., Basilicata n. 1645/2004, prevedendo che agli avviamenti a tempo determinato possano partecipare "solo le persone che alla data di pubblicazione del bando non svolgano attività lavorativa" (v. d.G.R., Basilicata 1333/06, pt. 4.3, lett. b). Invero, il sostanziale divieto di partecipazione in danno di coloro i quali svolgano qualunque attività lavorativa si ritiene illegittimo nella misura in cui inibisce l'avviamento anche di lavoratori che svolgono attività precarie che consentono il mantenimento dello stato di disoccupazione e che, in ogni caso, ambiscono ad un impiego anche temporaneo presso la p.a.

²⁷ Cfr. d.G.R., Basilicata n. 1332/2008, pt. 4.3, che ha rivisto la d.G.R., Basilicata n. 1645/2004, in ordine al contenuto della richiesta di avviamento. Il contenuto della richiesta di avviamento da parte della p.a. interessata non può che essere vincolato alle previsioni normative che la regolano, poiché diversamente potrebbe corrersi il rischio di inserire requisiti di professionalità aggiuntivi tali da determinare la formazione di "microliste facilmente pilotabili" (così Tar Palermo, sez. III, 12 novembre 2007, n. 2867, in www.giustizia-amministrativa.it). In senso parzialmente diverso v. Cons. St., sez. VI, 5 agosto 2005, n. 4155, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui è irrilevante, ai fini dell'applicabilità dell'art. 16, l. 28 febbraio 1987 n. 56, la circostanza che, oltre al titolo della scuola dell'obbligo, l'amministrazione richieda altri requisiti pro-

I centri per l'impiego destinatari della richiesta predispongono pubblico avviso dandone preventiva ed adeguata informazione, almeno 30 giorni prima della data di scadenza fissata per la presentazione della dichiarazione di disponibilità da parte degli interessati²⁸, che propongono la propria adesione mediante la compilazione e la consegna di un apposito modulo presso il centro per l'impiego competente, completo di modello ISEE²⁹.

Le persone da avviare a selezione sono individuate sulla base di graduatorie formate in specifica ed esclusiva relazione alle occasioni di lavoro di cui al relativo avviso pubblico.

La graduatoria viene redatta ordinando i concorrenti in base al punteggio più alto conseguito, che viene determinato detraendo da una base numerica di partenza, pari a 100, una quota di punti in ragione del dato ISEE³⁰.

A parità di punteggio, prevalgono alcune condizioni di disagio sociale, stabilite secondo un rigoroso ordine di importanza. In primis sono tutelate le condizioni di monoparentalità, seguite dalla presenza nel nucleo familiare di invalidi al 100% o affetti da handicap grave, dal maggior carico familiare, dall'essere componente di nucleo familiare più numeroso ed infine, dalla maggior anzianità disoccupazionale³¹.

fessionali, essendo il primo l'unico titolo richiesto dalla norma mentre i secondi integrano solo un parametro della selezione che, pertanto, deve essere effettuata secondo le modalità previste dal suddetto art. 16. Ancor prima in tal senso v. Cass. 5 novembre 2003 n. 16630, in *Mass. GC*, 2003, II.

²⁸ La d.G.R. Basilicata n. 1333/2006, pt. 4.3, ha ridotto a 10 giorni il periodo entro il quale gli interessati possono presentare la dichiarazione di disponibilità, per le richieste di avviamento a selezione a tempo determinato.

²⁹ Sulla certificazione ISEE sia la d.G.R. Basilicata 1333/06, sia la successiva n. 1332/2008, hanno operato alcune modifiche nell'originaria d.G.R. 1645/04. La prima ha precisato che la certificazione ISEE valga un anno dal 1 agosto al 31 luglio e fotografa la situazione dell'anno fiscale precedente. La seconda si limita ad affermare che la certificazione ISEE da presentare deve essere la più recente in corso di validità.

³⁰ La d.G.R. Basilicata 1645/04, valorizza notevolmente il dato ISEE, penalizzando il candidato che non presenti il dato reddituale collocandolo alla fine della graduatoria nell'ordine cronologico di presentazione della dichiarazione di disponibilità. Giova far notare che di tale penalizzazione non v'è più traccia nel testo vigente del provvedimento, in ragione delle modifiche operate dalle d.G.R. Basilicata 1333/06 e 1332/08. Inoltre, si rammenta che la d.G.R. Basilicata 1645/04, nel testo originario, prevedeva la detrazione di 5 punti per ogni 1000 euro, senza prevedere alcun massimale, come invece previsto in altre Regioni (v. GAROFALO D., *op. cit.*); di conseguenza è ben possibile che si potesse realizzare un azzeramento del *bonus* di partenza, essendo sufficiente a tal fine il conseguimento di un reddito pari a 20.000 euro.

³¹ Questa parte della d.G.R. Basilicata 1645/04 è stata modificata prima dalla d.G.R. Ba-

La graduatoria delle persone interessate all'avviamento deve essere pubblicata presso il centro o i centri per l'impiego competenti e la Provincia individuerà le modalità di validazione della stessa secondo la propria normativa interna, salvo che non riguardi entrambe le province, poiché in tal caso di provvederà a redigere una graduatoria unica³². Quest'ultima viene trasmessa alla p.a. richiedente nei 15 giorni successivi alla pubblicazione, secondo l'ordine del punteggio conseguito e riguardante un numero di avviati a selezione pari a quello dei posti da ricoprire³³.

A sua volta la P.A. è tenuta a convocare le persone individuate nonché ad effettuare la prima prova di idoneità entro 15 giorni dalla ricezione della graduatoria³⁴.

La selezione effettuata dalla P.A. deve tendere ad accertare esclusivamente l'idoneità del lavoratore a svolgere le relative mansioni e non comporta alcuna valutazione comparativa, come già precisato oltre vent'anni fa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁵.

Le operazioni di selezione, adeguatamente pubblicizzate in ordine a luogo e tempo di svolgimento, sono pubbliche a pena di nullità, venendo assimilate in ciò alle sessioni concorsuali orali. Dell'esito della selezione, ovvero dell'eventuale rinuncia della persona interessata, viene informato nei dieci giorni successivi alla selezione medesima il centro per l'impiego competente o la struttura provinciale competente.

silicata 1333/06 e poi anche dalla d.G.R. 1332/08. Nel primo caso l'ordine di preferenza annovera *in primis* il possesso dello stato di capofamiglia da parte del soggetto che partecipa alla selezione, seguito dalla presenza di disabili gravi e invalidi al 100% nel nucleo familiare, dalla monoparentalità e dalla minore età anagrafica. Nel secondo caso, a parità di punteggio prevale la condizione di svantaggio ai sensi del reg. n. 2204/2002, seguita dall'anzianità di iscrizione e dalla minore età anagrafica.

³² Si evidenzia che la d.G.R. Basilicata 1332/08 ha previsto opportunamente la redazione di una graduatoria provvisoria, la cui definitività è condizionata dall'assenza di istanze di riesame da parte degli interessati, ovvero dalla decisione delle istanze citate.

³³ Con d.G.R. Basilicata 1332/08 è stato precisato che l'elenco delle persone individuate e da trasmettere alla P.A. è pari a quello dei posti da ricoprire, per i rapporti a tempo determinato e nella misura del triplo dei posti da ricoprire per quelli a tempo indeterminato.

³⁴ Il termine è stato ridotto a 10 giorni dalla d.G.R. Basilicata 1332/08.

³⁵ Secondo circ. P.C.M. 5 marzo 1993 n. 7, le selezioni di cui all'art. 16, l. 56/87, devono consistere in prove pratiche attitudinali o in sperimentazioni lavorative, tendenti ad accertare esclusivamente l'idoneità del lavoratore a svolgere mansioni proprie del profilo professionale da attribuire e non comportano "valutazioni emulative" e quindi la formazione di graduatorie di merito.

L'efficacia della graduatoria permane fino alla comunicazione da parte della P.A. dell'avvenuta assunzione dei lavoratori avviati, essendo possibile la riattivazione della stessa a "scorrimento", nel caso in cui sia necessario sostituire persone che non si siano presentate alle prove di idoneità o siano risultate non idonee, ovvero che rinuncino all'assunzione, oppure per le quali sia intervenuta la risoluzione del rapporto nei sei mesi dalla pubblicazione della graduatoria stessa³⁶.

All'esito delle operazioni, ovviamente, la p.a. è tenuta ad inoltrare al centro per l'impiego le comunicazioni obbligatorie di rito.

La mancata presentazione a selezione, ovvero la rinuncia all'opportunità lavorativa viene sanzionata con la perdita dello stato di disoccupazione e con l'impossibilità di rendere una nuova dichiarazione di disponibilità per sei mesi, salvo giustificato motivo, identificato nel mancato rispetto da parte delle PP.AA. dei termini di comunicazione ed effettuazione delle prove di idoneità, ovvero nella tardiva effettuazione delle stesse³⁷.

3. *Le soluzioni adottate dal Tribunale di Lagonegro con la sentenza 2 ottobre 2013*

3.1. *Sulla giurisdizione del Giudice del lavoro*

La sentenza parte dalla premessa che il comportamento omissivo tenuto dal comune convenuto sia riconducibile non ad una procedura concorsuale, bensì ad un procedimento di avviamento al lavoro ex art. 16, l. n. 56/1987, cioè ad una mera selezione tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, riconoscendo pertanto la propria giurisdizione, con il supporto di "giurisprudenza costante", ordinaria³⁸ ed amministrativa³⁹, secondo cui le controversie inerenti l'art. 16, l. 56/87, non afferendo a procedure concorsuali finalizzate all'assunzione, caratterizzate dal confronto concorrenziale, fuoriescono, ex art. 63, d.lgs. 165/01, dalla giurisdizione am-

³⁶ Il termine è stato ridotto a tre mesi dalla d.G.R. Basilicata 1333/06.

³⁷ In tal senso v. Cass., Sez. Un., 3 novembre 2009 n. 23202, in *Mass. GC*, 2009, 11, p. 1535.

³⁸ V. ancora Cass., Sez. Un., 3 novembre 2009 n. 23202, cit.

³⁹ Tar Liguria, sez. II, 29 febbraio 2012 n. 351, in *www.giustizia-amministrativa.it*, Tar Lazio, sez. I, 20 gennaio 2011 n. 34, *ivi*; Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2010 n. 1401, *ivi*.

ministrativa⁴⁰, anche in ragione della riconducibilità ad attività sostanzialmente privatistica dell'azione svolta dalla pubblica amministrazione in occasione delle assunzioni non precedute da concorso⁴¹.

L'assenza di "valutazioni emulative" contribuisce a separare nettamente le procedure concorsuali tipiche, di cui all'art. 63, d.lgs. n. 165/2001, caratterizzate dal confronto concorrenziale fra uno o più candidati in possesso dei requisiti prescritti⁴², dall'avviamento a selezione, di cui all'art. 16, l. n. 56/1987, per l'assunzione di lavoratori da inquadrare in determinati livelli retributivo-funzionali, risultando irrilevante per il Giudice di Lagonegro finanche la natura discrezionale o meno della potestà valutativa esercitata dall'amministrazione⁴³.

Invero, ai fini della sussistenza della giurisdizione ordinaria o amministrativa, la giurisprudenza più recente della Cassazione è andata oltre l'astratta previsione normativa di modalità selettive non comportanti valutazioni comparative, ritenendo necessario che il soggetto utilmente collocato nella graduatoria predisposta dal centro per l'impiego competente, quindi titolare di un diritto all'avviamento a selezione (*v. infra*), possa effettivamente aspirare all'assunzione sulla base di una semplice valutazione di idoneità alle mansioni. Si ritiene sussistente, quindi, la giurisdizione dell'A.G.O. allorché il lavoratore allegghi la sussistenza, nel caso concreto, di una procedura *ex art. 16, l. n. 56/1987*, in cui la fase gestita dal datore di lavoro pubblico non si traduca in una valutazione comparativa dei soggetti avviati al lavoro, secondo determinate proporzioni tra soggetti da avviare e posti da ricoprire, con predisposizione di una graduatoria dei soggetti da assumere, bensì in una valutazione di idoneità alle mansioni degli avviati, tale da condurre alla immissione in servizio dei lavoratori utilmente selezionati, nel rispetto dell'ordine risultante dalla graduatoria di avviamento a selezione predisposta dal centro per l'impiego. Inoltre, il soggetto avviato deve avere un posiziona-

⁴⁰ V. SORDI, *Il giudice ordinario e le procedure selettive e concorsuali nel lavoro pubblico*, in *LPA*, 2005, p. 289 ss., spec. p. 290 ss.

⁴¹ V. SORDI, *op. cit.*, pp. 290-291.

⁴² Cfr. Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2010 n. 1401, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁴³ Sul punto *v. Tar Lombardia*, sez. III, 3 dicembre 2012 n. 2885, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui la giurisdizione amministrativa non può essere recuperata nonostante si tratti di selezione fra soggetti iscritti alle liste di collocamento e l'assunzione sia subordinata ad un aspetto di carattere discrezionale, consistente nel giudizio di idoneità da esprimere all'esito di una prova attitudinale. Escludono, invece, la presenza di poteri autoritativi o di discrezionalità da parte della p.a. *Tar Sardegna*, sez. II, 14 luglio 2011 n. 779, *ivi*; *Tar Sicilia*, sez. III, 6 agosto 2010 n. 9207, *ivi*.

mento in graduatoria tale che dalla sua valutazione positiva conseguia il diritto all'assunzione⁴⁴.

Nella fattispecie decisa dal Tribunale di Lagonegro la questione preliminare di giurisdizione andava sì decisa in favore dell'A.G.O., ma in base ad un differente percorso argomentativo, ovvero prendendo atto che la procedura ex art. 16, l. n. 56/1987 aveva seguito la regola dettata dalla D.G.R. Basilicata 5 luglio 2004 n. 1645, secondo cui l'avviamento a selezione riguarda un numero di lavoratori pari ai posti da ricoprire, con l'effetto di escludere in radice la sussistenza di valutazioni comparative e di determinare la sussistenza di un diritto all'assunzione in capo al soggetto avviato e riconosciuto idoneo alle mansioni. In sostanza, se il comune resistente intendeva ricoprire un posto di operatore CAD/CAM e il centro per l'impiego competente, nel (ri)formulare la graduatoria poneva al primo posto il ricorrente, si era di fronte ad un avviamento singolo a selezione presso il comune convenuto, senza alcuna possibilità di valutazioni emulative; se dunque il ricorrente fosse stato avviato a selezione, dalla sua valutazione positiva sarebbe sorto il diritto all'assunzione, con conseguente sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

3.2. Sulla qualificazione della posizione giuridica del soggetto avviato a selezione

Dalla descrizione dei fatti emerge che il ricorrente era risultato primo nella graduatoria per l'avviamento al lavoro (in numero pari al posto da ricoprire), ma il comune convenuto si era rifiutato di convocarlo per l'accertamento dell'idoneità, nonostante il diritto dell'avviato ad essere sottoposto alla prova attitudinale.

Nella sentenza in commento si afferma la sussistenza del diritto "del ricorrente alla conclusione del procedimento di avviamento e ad essere sottoposto alle prove selettive", nonché "ad ottenere il risarcimento del danno dal 22.II.2008 sino alla conclusione della procedura selettiva con la sottoposizione (del ricorrente, n.d.a.) alle indicate prove di idoneità".

Invero, nel prosieguo della parte motiva, l'estensore della sentenza incorre in una evidente contraddizione, se non in un salto logico, poiché assume la sussistenza non più del diritto ad essere sottoposto alle prove selettive, ma del

⁴⁴ V. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2013 n. 27997, in *DJ*.

“diritto all’assunzione” alle dipendenze del Comune resistente “subordinato al positivo superamento delle prove di idoneità”, configurandone “(...) l’esito positivo (...) come condizione sospensiva del diritto all’assunzione”.

Ai fini, poi, del risarcimento del danno invocato dal ricorrente, il giudice richiama l’art. 1359 cod. civ. (“Avveramento della condizione”), ipotizzando che nel caso di specie la condizione deve ritenersi avverata, in quanto la sua mancata realizzazione è imputabile al comportamento del datore di lavoro, portatore di un interesse contrario all’avveramento della stessa, che non ha convocato il lavoratore per l’espletamento della prova attitudinale.

Il danno, ritenuto sussistente, viene liquidato in misura pari a tutte le retribuzioni delle quali il lavoratore avrebbe fruito ove fosse stato avviato a selezione nel rispetto della procedura prevista (e fino alla conclusione delle procedure selettive), pur se “dal punto di vista pubblicistico, il diritto all’assunzione rimanga condizionato al positivo superamento delle prove di idoneità”, con conseguente condanna dell’amministrazione non ad assumere il lavoratore, ma a dare immediatamente corso alle prove di idoneità.

Invero, l’avviamento alla selezione attitudinale ed il suo superamento non è condizione sospensiva (dell’efficacia) del diritto all’assunzione, ma un presupposto, un elemento costitutivo del diritto, non essendo quindi prospettabile un diritto all’assunzione, assoggettato alla condizione sospensiva del positivo superamento della prova di idoneità.

Il richiamo all’art. 1359 cod. civ. appare dunque inconferente. Oltretutto, l’applicazione di tale disposizione è distorta e contraddittoria, in quanto nel caso in esame non paiono sussistere i presupposti normativi per l’avveramento fittizio della condizione, che trova applicazione nella sola ipotesi di condizione casuale (il cui avveramento dipende, cioè, dal caso o dalla volontà di terzi) o di condizione mista (il cui avveramento dipende in parte dal caso o dalla volontà dei terzi, in parte dalla volontà di uno dei contraenti), ma non nell’ipotesi di condizione potestativa semplice o impropria. Orbene, nel caso di specie l’avveramento della condizione dipende da un giudizio positivo del datore di lavoro e, prima ancora, dalla convocazione del lavoratore alla prova attitudinale, sempre ad opera del datore di lavoro, con la conseguenza di impedire l’applicabilità dell’art. 1359 cod. civ.⁴⁵.

Come già evidenziato dalla dottrina⁴⁶ e dalla giurisprudenza di legitti-

⁴⁵ Cass. 4 aprile 2013 n. 8172, in GC, 2013, 11-12, I, p. 2441.

⁴⁶ V. DE FELICE, *op. cit.*, p. 693 ss.

mità⁴⁷, anziché un diritto all'assunzione, sussiste un diritto all'avviamento a selezione, che viene leso dal comportamento del datore di lavoro che omette di convocare il lavoratore per la prescritta selezione, legittimando la condanna dell'amministrazione che ha richiesto l'avviamento a dare immediatamente corso alle prove di idoneità⁴⁸; sussiste, in correlazione col diritto all'avviamento a selezione, una mera *chance* di assunzione, che è comunque suscettibile di risarcimento per tutto il periodo in cui si protrae l'inadempimento dell'obbligo di avviamento a selezione (*infra*).

Si può affermare, quindi, che il diritto all'assunzione può essere ritenuto sussistente solo dopo la positiva valutazione da parte della pubblica amministrazione delle prove di idoneità espletate dal soggetto avviato a selezione, non condividendosi la posizione di quella dottrina che parla di diritto e di correlato obbligo di assunzione rispettivamente in capo al lavoratore ed alla p.a.⁴⁹.

3.3. Sulla rilevanza della sopravvenuta soppressione del posto

Uno dei punti controversi esaminati dalla sentenza in commento è quello relativo alla rilevanza della sopravvenuta soppressione del posto per il quale il lavoratore era stato avviato.

In riferimento a tale specifico profilo sussiste un preciso *scrimen* temporale, oltrepassato il quale muta la posizione giuridica del lavoratore, degradando da diritto soggettivo a interesse legittimo o viceversa. In sintesi, come giustamente evidenziato nella sentenza in commento, la soppressione del posto con delibera giunta prima dell'avviamento a selezione, mediante un corretto esercizio del potere di autotutela, non avrebbe consentito al ricorrente di vantare alcun diritto perfetto, ma al massimo un interesse legittimo alla corretta esecuzione della procedura amministrativa. Viceversa, come nel

⁴⁷ Per tutte, v. Cass. 7 marzo 2012 n. 3549, in *LPA*, 2012, p. 419.

⁴⁸ Mentre nel caso di specie il Giudice di Lagonero è stato indotto a condannare l'amministrazione convenuta, si segnala Tar Sicilia, sez. II, 4 giugno 2013, n. 1668, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che ha dichiarato legittimo il rifiuto all'avviamento dell'assunzione da parte del datore di lavoro qualora, ad esempio, sopravvengano nuove esigenze organizzative o la qualifica del lavoratore risulti diversa da quella richiesta.

⁴⁹ V. SORDI, *op. cit.*, p. 291 ss., che rinviene la fonte dell'obbligo di assunzione nella richiesta di avviamento, riconducibile alla fattispecie dell'offerta al pubblico di cui all'art. 1336 cod. civ. *Contra*, ZAPPALÀ, *Le trasformazioni del lavoro pubblico nel prisma delle politiche di reclutamento. Il caso del "diritto all'assunzione"*, in *LPA*, 2002, p. 288, che opta per la proposta irrevocabile.

caso di specie, l'accesso del ricorrente alla selezione, in assenza del legittimo esercizio del potere di autotutela, consente al lavoratore di vantare un vero e proprio diritto soggettivo a selezione, con ovvi riflessi risarcitori⁵⁰.

3.4. *Sul risarcimento del danno per mancato avviamento/assunzione*

Chiarita la qualificazione della posizione giuridica del soggetto avviato a selezione, si può affrontare il tema del danno risarcibile a fronte della condotta illegittima della p.a.

Nella sentenza in commento le richieste del ricorrente sono sostanzialmente due. La prima concerne le retribuzioni perdute a causa dell'inadempimento (blocco della procedura e mancata assunzione); la seconda riguarda la condanna del comune convenuto al risarcimento dei danni subiti dal ricorrente, quantificabili nel mancato guadagno in relazione ai termini di contratto proposto, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria. In sintesi, entrambe le domande hanno il medesimo oggetto, individuabile nella retribuzione non percepita per effetto dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, con l'effetto di produrre una inammissibile duplicazione risarcitoria.

Dall'opzione per il diritto all'avviamento a selezione, in luogo del diritto all'assunzione (*supra*), non può che discendere la risarcibilità per perdita di *chances*, poiché la presenza della prova di idoneità, per quanto tesa ad accertare esclusivamente che il lavoratore sia in grado di svolgere mansioni proprie del profilo professionale da attribuire, senza alcuna valutazione emulativa⁵¹, come detto, impedisce di considerare già perfezionato il contratto di lavoro.

Rispetto alla ricostruzione della qualificazione giuridica della fattispecie (*supra*) si segnala la posizione del Giudice di Lagonegro, in ordine alla liquidazione del risarcimento del danno patito, che riconosce in capo alla pubblica amministrazione una responsabilità contrattuale (nemmeno precontrattuale), e di conseguenza ascrive il periodo durante il quale si realizza l'inadempimento a mancata esecuzione della prestazione lavorativa, tanto da liquidare il danno in misura pari al "complesso delle utilità (salari e stipendi) che il lavoratore avrebbe potuto conseguire, ove tempestivamente assunto", dedotto l'*aliunde perceptum*, ove provato dalla pubblica amministrazione⁵².

⁵⁰ Cfr. Cass. 4 novembre 2009 n. 23327, in *Mass. GC*, 2009, II, p. 1540.

⁵¹ Così, circ. P.C.M. 5 marzo 1993 n. 7.

⁵² Cfr. Cass. 13 gennaio 2009 n. 488, in *GC Mass.*, 2009, I, p. 46, che richiama anche

Invero, la conclusione cui perviene la sentenza in commento non è condivisibile, non tanto per l'entità del danno liquidato, quanto per l'*iter* logico giuridico che conduce alla sua determinazione, atteso che si sarebbe potuto pervenire alla medesima conclusione ammettendo l'esistenza del (solo) diritto soggettivo all'avviamento a selezione dei soggetti utilmente collocati in graduatoria. Infatti, recente giurisprudenza di legittimità ha avallato il percorso argomentativo del giudice di merito che, in occasione di vicenda analoga, ha liquidato il danno in misura corrispondente a tutte le retribuzioni perdute dal momento della mancata assunzione a seguito dell'atto di avviamento, avendo il giudice di secondo grado valutato che le *chances* di assunzione assommavano sostanzialmente al 100%. Nel caso di specie, essendo il ricorrente l'unico soggetto da selezionare, ed essendo già in possesso della qualifica richiesta dalla pubblica amministrazione resistente, la valutazione delle *chances* perse ben poteva corrispondere all'integrale corrispettivo che sarebbe stato erogato se il datore di lavoro avesse adempiuto correttamente le proprie obbligazioni⁵³.

Oltre al risarcimento del danno per perdita di *chances*, la giurisprudenza e la dottrina ammettono, come detto, anche la possibilità di condannare l'amministrazione a dare immediatamente corso alle prove di idoneità.

Ove invece il soggetto avviato sia stato già valutato positivamente dall'amministrazione richiedente, e quindi si faccia valere in giudizio il diritto all'assunzione, non è da escludere la possibilità di ottenere una pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro pubblico, con contestuale dichiarazione di estinzione del rapporto costituito dalla pubblica amministrazione con altro soggetto⁵⁴, il quale dovrà necessariamente essere evocato in giudizio, trattandosi di situazione riconducibile al litisconsorzio necessario⁵⁵. Ovviamente, il principio processuale della domanda dovrebbe escludere che il giudice proceda in automatico alla costituzione del rapporto, sebbene sul punto non vi sia unanimità di vedute.

Cass.23 novembre 1998 n. 11877, in *RIDL*, 1999, II, p. 495; Cass. 20 aprile 2002 n. 5766, in *Mass. GC*, 2004, p. 691; Cass. 9 febbraio 2004 n. 2402, in *Mass. GC*, 2004, p. 2.

⁵³ Si veda, al riguardo, Cass. 7 marzo 2012 n. 3549, cit.

⁵⁴ V. SORDI, *op. cit.*, p. 294; BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, 2000, p. 369.

⁵⁵ Così SORDI, *op. cit.*, p. 294 ed EVANGELISTA, *Pubblica amministrazione e assunzioni: forme, conseguenze e mezzi di tutela*, in *DE&G*, 2003, 12, p. 27. In giurisprudenza v. Cass. 16 dicembre 2013 n. 28036, in *Mass. GC*, 2013.

In ogni caso, il risarcimento del danno viene considerato dalla giurisprudenza il rimedio per eccellenza nel caso di violazione dell'obbligo di assunzione del soggetto avviato a selezione e già valutato positivamente dall'amministrazione, poiché la costituzione del rapporto di lavoro, pur obbligatoria, non è automatica, richiedendo di regola l'intervento della volontà delle parti ai fini della concreta specificazione del suo contenuto in ordine ad elementi essenziali quali la retribuzione, le mansioni e la qualifica. Di conseguenza, il lavoratore non può esperire il rimedio dell'esecuzione in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., ma può richiedere unicamente il diritto all'integrale risarcimento dei danni, salvo il caso in cui sia la legge stessa a prevedere la qualifica, le mansioni e il trattamento economico e normativo del lavoratore avviato⁵⁶.

Key words

Pubbliche Amministrazioni, avviamento a selezione, giurisdizione, diritto all'assunzione, diritto alla selezione, tutela risarcitoria.

Public Administrations, recruitment, jurisdiction, right to be hired, right to be selected, action for damages.

⁵⁶ V. Cass. 3 marzo 2014 n. 4915, in *D&G*, 22 maggio 2014, che ha confermato la pronuncia del giudice di merito, costitutiva del rapporto ai sensi dell'art. 2932 c.c., non avendo l'amministrazione ricorrente dedotto e dimostrato la impossibilità di una pronuncia costitutiva per difetto in concreto degli elementi essenziali del contratto che si andava a costituire. Sulla alternativa tra risarcimento per perdita di *chances* versus richiesta di assunzione v. Cass. Sez. Un. 30 novembre 2009 n. 25097, in *Mass. GC*, 2009, p. 1636.

Riccardo Salomone

Rappresentatività sindacale, ambiti negoziali e procedure nella contrattazione collettiva del pubblico impiego

Sommario: **1.** Una decisione coerente rispetto agli sviluppi della privatizzazione. **2.** La natura dell'accordo quadro sugli ambiti negoziali e il legame tra soggetti sindacali (federazione e confederazione). **3.** L'azione di nullità, il diritto a partecipare alla trattativa e il criterio di effettività della tutela sindacale in relazione ai principi dell'art. 97 Cost. **4.** L'insussistenza di profili di illegittimità costituzionale e l'opportunità di una revisione del modello legale.

1. Una decisione coerente rispetto agli sviluppi della privatizzazione

Con equilibrio nell'argomentazione e soluzioni nel complesso convincenti, la Corte d'Appello di Roma affronta un caso che attraversa aspetti nevralgici di una delle "grandi riforme" dell'ultimo ventennio, la cd. privatizzazione del pubblico impiego¹. Le questioni scrutinate ne toccano il cuore sindacale: rappresentatività, ambiti negoziali, caratteri della procedura per la contrattazione e, al fondo, valore dell'autonomia privata collettiva nel lavoro pubblico.

In estrema sintesi la vicenda giudiziale può essere così riassunta: un sindacato (la federazione Dirpubblica) contesta l'esclusione da parte dell'Aran dal tavolo delle trattative per il rinnovo del contratto nazionale di area dirigenziale. L'accordo di definizione degli ambiti negoziali (contratto collettivo nazionale quadro del 1/2/2008), sottoscritto dalla confederazione cui quel

¹ Seguendo così ZOPPOLI L., *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale: linee per una riflessione sistematica vent'anni dopo la "privatizzazione"*, in *LPA*, 2013, p. 713 ss. e qui spec. p. 718: le "grandi riforme" sono quelle che contribuiscono al cambiamento di un paradigma scientifico-culturale, che non è un concetto da astrusi studiosi, ma è un modo sintetico di far riferimento ad un insieme di presupposti valoriali, soggettivi e oggettivi, e relazionali grazie ai quali si arriva a comprendere – e a governare – una "realtà". Per altre letture, non sempre consonanti rispetto a questa prospettiva di ordine culturale, si possono vedere da ultimo i contributi dedicati al lavoro pubblico raccolti in AA.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro, Studi in onore*, Giappichelli, 2013 (e qui almeno i saggi di SANTUCCI, CASSESE e MONTUSCHI).

sindacato aderisce (Confedir), ha accorpato in un'unica area i dirigenti delle agenzie fiscali e quelli degli enti pubblici non economici; per effetto di tale accorpamento, Dirpubblica non supera la soglia del 5% necessaria ai fini della contrattazione collettiva di cui all'articolo 43 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Delimitato il caso, è bene evidenziare subito il nocciolo che della decisione rappresenta filo rosso e valore primario consentendo, senza allontanarsi dall'analisi del caso stesso, di attraversare problemi vecchi e nuovi della privatizzazione.

La sentenza ci offre una lettura in chiave di autonomia privata della contrattazione del pubblico impiego, mantenendo però attenta considerazione dei caratteri del modello legificato. Il dato è evidente già con riferimento alla prima parte della pronuncia (punto 2.1), quando viene affrontata la questione dei rapporti inter-organizzativi tra la federazione e la confederazione stipulante il Ccnq. Emerge poi nuovamente in rapporto al problema del diritto alla partecipazione alla trattativa (punto 2.2) e ancora con riguardo al motivo di doglianza connesso alla violazione del criterio di effettività della tutela sindacale (punto 2.4). La medesima matrice riaffiora, infine, rispetto agli argomenti fatti propri dalla Corte per respingere le censure di costituzionalità della disciplina avanzate in relazione agli articoli 2 e 3 Cost. e quindi in rapporto all'articolo 39 Cost. (punto 3).

Nonostante il tempo trascorso dalle origini della privatizzazione del pubblico impiego, questa traiettoria non può considerarsi scontata. Basterà ricordare che solo pochi mesi prima della decisione in esame un altro giudice della medesima Corte d'Appello ha sostenuto che nel sistema pubblico “il contratto collettivo costituisce l'ossatura fondamentale su cui si poggia la disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito del pubblico impiego privatizzato, ed è evidente che i contratti debbano essere conclusi e siano quindi “necessari” (contrariamente a quanto dedotto da parte appellante)”². A ragione quella pronuncia³ è stata oggetto di critica da parte dei primi commentatori: una simile costruzione – il contratto collettivo necessario – si scontra infatti con l'assenza di norme puntuali che dispongano in tal senso⁴, oltre che con-

² Vedila pubblicata in *LPA*, 2013, p. 620 ss.

³ Ma vedi già il duro commento alla decisione di primo grado, con soluzione della questione interpretativa scrutinata identica a quella dei giudici di appello, di ZOPPOLI L., *Lavoro pubblico: per un contratto di generale applicazione basta una rappresentatività piccola piccola?*, in *RGL*, 2010, p. 125 ss.

⁴ Così MONDA P., *Rappresentatività, contratto collettivo e democrazia sindacale nel lavoro pubblico: le incertezze della giurisprudenza di merito*, in *LPA*, 2013, p. 626 ss.

trastare con solidi elementi di carattere storico-sistematico. L'arresto giurisprudenziale descritto, peraltro, è parso tale da costituire episodio simbolico "di come la contaminazione burocratica sia riuscita ad agire molto in profondità, offuscando le linee sistematiche della "grande riforma" fino a farle apparire esattamente il contrario di quello che volevano essere, cioè il superamento del modello concertativo con l'obbligo di stipulare il contratto collettivo"⁵. Si tratta, in altre parole, di circostanze che aggiungono confusione ad un quadro di regole già sottoposto a tensioni⁶ alterando intimamente "la struttura di istituti giuridici che hanno anch'essi un preciso punto di resistenza"⁷.

Innanzitutto per l'ambiguo precedente, la decisione in commento va quindi apprezzata nel suo nucleo basilare, ponendosi questo in esplicito contrappunto all'approdo regressivo appena illustrato.

2. *La natura dell'accordo quadro sugli ambiti negoziali e il legame tra soggetti sindacali (federazione e confederazione)*

Con la premessa svolta, si può dedicare attenzione più specifica ai contenuti della sentenza, in rapporto alle doglianze del sindacato ricorrente e con riferimento alla situazione di fatto da cui la vertenza trae origine. Come anticipato, il caso consente osservazioni sull'esito decisionale, ma al contempo si presenta come specchio di una situazione esemplare, utile ad avvicinare nodi connessi a scelte discusse (e ancora discutibili) corrispondenti agli sviluppi della privatizzazione nell'arco dell'ultimo ventennio.

Merita considerazione, in primo luogo, il problema della facoltà di contestare, da parte di Dirpubblica, l'accordo quadro sulle aree di contrattazione per la dirigenza. L'adesione all'accordo di definizione della struttura contrat-

⁵ Sembra tornata la neolingua (D'ANTONA, *La neolingua del pubblico impiego riformato*, in LD, 1996, p. 237 ss.: come dimenticare il *j'acuse* verso il regresso autoritario cui allora corrispondeva la tendenza da parte dei poteri forti a sterilizzare le innovazioni?). La citazione nel testo è tratta ancora da ZOPPOLI L., *Legge, contratto collettivo*, cit., p. 727.

⁶ Si veda ora CARINCI F., *Contrattazione e contratto collettivo*, in PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in PERSIANI e CARINCI F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, II, Cedam, 2014, p. 981 ss. Sia pure da altra angolazione resta essenziale la sintesi di RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, 2003, spec. p. 227 ss. E inoltre MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, Cedam, 2005.

⁷ Così sempre ZOPPOLI L., *Legge, contratto collettivo*, cit., p. 729.

tuale da parte di Confedir è ricostruita dalla Corte nei termini di una scelta negoziale in senso proprio. In sostanza, l'accordo è visto dai giudici come espressione di autonomia privata, rappresentando il punto di equilibrio ritenuto più conveniente dalle parti che lo hanno stipulato, nell'ambito di uno spazio di libertà individuato e garantito dalla legge. La ricostruzione è corretta: è stato questo, al fondo, l'effetto più importante della progressiva spinta deregolatrice della struttura contrattuale del pubblico impiego, corrispondente al progressivo superamento del vecchio modello della legge quadro⁸. Del resto è evidente che tale convenienza va misurata rispetto a scelte politico-sindacali che il giudice non ha potere di verificare, perché queste risultano affidate alle valutazioni di opportunità delle parti. In altre parole, l'equilibrio e la "giustizia" dell'accordo quadro sono decisi dagli attori del sistema sindacale del settore pubblico, nell'esercizio della loro autonomia negoziale.

Di qui la Corte costruisce un ulteriore legame, più dubbio, come poco innanzi si dirà, che si riferisce direttamente alla federazione ricorrente. Secondo i giudici, infatti, affiliazione alla confederazione significa condivisione di scelte di politica sindacale e riduzione delle occasioni di conflitto inter-organizzativo. La figura del mandato con rappresentanza ne rappresenterebbe il precipitato inevitabile e perciò Dirpubblica risulterebbe vincolata alle scelte della confederazione. L'assetto delle regole statutarie interne alle organizzazioni si limiterebbe a preservare il potere di ciascuna di condurre la trattativa negoziale nel loro ambito di azione, non incidendo su rappresentatività dei soggetti e individuazione dell'area negoziale. L'ordinamento del pubblico impiego, con la relativa disciplina legale specifica, confermerebbe implicitamente l'assenza di una distinta soggettività tra federazione e confederazione.

Per quanto siano elementi interpretativi sovrabbondanti rispetto alla soluzione finale, i passaggi non convincono.

Le indagini sulla struttura soggettiva delle associazioni sindacali hanno messo in luce da molto tempo che la giustificazione del fatto organizzativo complesso va ricercata nell'autonomia dei singoli soggetti e, al contempo, nella "possibilità di migliore raggiungimento di fini generali almeno latamente condivisi"⁹. Questa dimensione funzionale non può esaurirsi, come

⁸ Si veda BARBIERI, *La contrattazione collettiva*, in CARINCI F., D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal d. lgs. 29/1993 ai d. lgs. nn. 396/1997 e 387/1998. Commentario*, Giuffrè, 2000, p. 1099 ss. e spec. p. 1153 ss. con ampia ricostruzione dei diversi passaggi (ma accenti nel complesso critici rispetto alle scelte del legislatore).

⁹ TREU, *L'organizzazione sindacale, I, I soggetti*, Giuffrè, 1970, *passim* e p. 42 per la citazione.

sembra lasciare intendere la Corte d'Appello, nell'unitarietà dello scopo perseguito o nella sua non frazionabilità. Né tale scopo potrebbe mai ritenersi esaurito nella composizione dei conflitti interni. Più che sullo statuto della sola confederazione, l'indagine giudiziale avrebbe allora dovuto concentrarsi sulla realtà della situazione organizzativa, sui concreti rapporti tra federazione e confederazione, alla stregua delle circostanze di fatto rilevanti. La visione del legame tra federazione e confederazione nei termini del mandato resta in ogni caso un'ipotesi teorica incerta. L'impostazione ammicca ad una visione gerarchica dei rapporti tra sindacati, disallineata rispetto al modello costituzionale¹⁰. E soprattutto non riesce a fotografare la complessa realtà del sistema di relazioni sindacali, né a spiegare il concetto di autonomia privata collettiva (con quanto ne segue, ad esempio, per l'efficacia del contratto)¹¹.

Nella tradizione del nostro diritto sindacale privato poi, come noto, il problema si presenta in termini rovesciati. Proprio perché si ritiene manchino altri vincoli giuridici diretti, si è sedimentata la figura del “dovere di influenza”¹², le cui caratteristiche declinano verso la responsabilità politica, anche se di recente la giurisprudenza sembra avere scoperto al proposito l'istituto della promessa del terzo¹³. Ne costituisce evidente controprova il fatto che le stesse parti sociali, prima con gli Accordi Interconfederali del 2011 e 2012 e quindi con il Testo Unico del 2014, abbiano messo in piedi progressivamente strumenti di conservazione autonoma del sistema sindacale che si sostanziano, da questo punto di vista, in una sorta di “negoziato configurativo” sulle modalità di conclusione dei contratti e ad una regolamentazione della contrattazione “capace di fronteggiare anche il fisiologico dissenso tra le organizzazioni sindacali sulle scelte alternative che ogni ne-

¹⁰ Quale quella dei rapporti tra soggetti sindacali nel diritto corporativo: così ancora TREU, *L'organizzazione sindacale*, cit., p. 65.

¹¹ Mi limito a richiamare PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972, spec. p. 92 ss.

¹² Rispetto ad un caso emblematico da ultimo TOSI, *L'esclusione della Fiom dalle trattative per il rinnovo del Ccnl nel contesto dell'ordinamento sindacale di diritto comune*, in *GI*, 2013, 7, p. 1604 ss. Scontato il rinvio a GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Giuffrè, 1963 e MENGONI, *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *La contrattazione collettiva: crisi e prospettive*, Giuffrè, 1976, p. 189 ss.

¹³ La confederazione non ha facoltà di imporre una linea specifica se non nella misura in cui è obbligata per fatto del terzo ex 1381 cod. civ. ossia ad impegnarsi a far rispettare gli impegni assunti da parte delle proprie associazioni di categoria. Vedi ora BELLOCCHI, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione*, cit., p. 134, con i necessari riferimenti.

goziato collettivo impone”¹⁴. Tale strumentazione comprende obblighi espliciti a far rispettare l’assetto concordato e precisi impegni affinché le rispettive organizzazioni di categoria si attengano a quanto pattuito (con l’aggiunta che eventuali comportamenti non conformi agli accordi sono oggetto di procedure conciliative e arbitrali da svolgersi a livello confederale).

Per il sistema sindacale del pubblico impiego, coerentemente, non può essere sviluppato il modulo tecnico del mandato con rappresentanza. A maggior ragione, neppure è solido l’argomento per il quale, nella definizione degli ambiti di contrattazione, dovrebbe aversi una soggettività giuridica unitaria di confederazione e federazione. Così ragionando si produrrebbe, per tacere d’altro, una compressione davvero oltre ogni limite plausibile dell’autonomia contrattuale (e della libertà sindacale) dei soggetti che aderiscono alle confederazioni.

Non è agevole, per altro verso, ricavare conclusioni simili dalle previsioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001, come vorrebbe fare la Corte d’Appello. Le norme del testo unico, specialmente per questi profili, sono frutto di scelte di compromesso e non sempre lineari, ma lettera e *ratio* delle disposizioni di cui agli articoli 40 (nel testo vigente prima della novella del 2009) e 43 del d.lgs. n. 165 non consentono di arrivare a tanto. Queste disposizioni si limita(va)no, infatti, a segnare l’abbandono della regolamentazione di matrice eteronoma, radicando sull’autonomia collettiva la competenza rispetto alla determinazione delle unità contrattuali, momento chiave nell’architettura dell’intero sistema. Al proposito non andrebbe dimenticato che il ribaltamento del flusso di legittimazione – che nell’assetto originario discendeva “per irradiazione” dalle confederazioni verso le organizzazioni affiliate¹⁵ – ha rappresentato un punto di svolta decisivo della parabola della privatizzazione¹⁶. Se ne potrebbe quindi dedurre oggi all’inverso, in chiave storico-sistemica, il rafforzamento della soggettività giuridica della federazione.

¹⁴ Così MARESCA, *Contratto collettivo nazionale di lavoro e “regole sulla rappresentanza” sindacale: verso l’attuazione negoziale dell’art. 39, co. 4, della Costituzione*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano*, cit., p. 179 ss. e qui pp. 190 e 192.

¹⁵ Di “irradiazione” parlava GAROFALO M.G., *La riforma del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, *Intervista a cura di Alfonsina De Felice*, in *DRI*, 1998, p. 369 ss.

¹⁶ Sulla scelta di assegnare alle strutture confederali un ruolo di primo piano per esprimere gli interessi generali dei dipendenti pubblici possono rileggersi, per tutti, le osservazioni, anche in chiave critica, di TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *DLRI*, 1994, p. 2 ss. e qui spec. p. 37. Sul ribaltamento del flusso di legittimazione vedi anche BARBIERI, *La contrattazione collettiva*, cit., ma l’apprezzamento è comune a molti altri autori.

3. *L'azione di nullità, il diritto a partecipare alla trattativa e il criterio di effettività della tutela sindacale in relazione ai principi dell'art. 97 Cost.*

Fuori dai passaggi sopra analizzati, l'esito decisionale, con il resto dell'argomentazione spesa dalla Corte sul punto relativo alla possibilità di contestare l'accordo quadro, rimane condivisibile.

Senza toccare mandato o soggettività congiunta, si può affermare che Dirpubblica sia legittimata ad agire in giudizio per far valere la nullità dell'accordo in quanto soggetto portatore di un interesse tangibile e determinato. Così, peraltro, è più che plausibile anche la conclusione giusta la quale non sembra ravvisabile in concreto alcun contrasto con le norme dell'ordinamento giuridico, né alcun vizio invalidante che possa comportare la nullità dell'accordo quadro stesso.

La contestazione di mancato superamento della soglia da parte di altri sindacati e il fatto che l'Aran possa avere ammesso alle trattative soggetti privi del requisito di rappresentatività (peraltro fatto non provato in causa), non dovrebbero, in quanto tali, invalidare procedura o accordo, né tanto meno possono condurre un soggetto escluso ad ottenere lo stesso (illegittimo) trattamento di altri. Nel sistema del pubblico impiego, del resto, non esiste il riconoscimento reciproco delle parti. Esiste appunto un procedimento di verifica della rappresentatività regolato rigidamente¹⁷ e in questo sistema speciale, naturalmente, anche il contratto collettivo assume poi caratteri originali ed esclusivi¹⁸.

Sebbene tale scelta mostri ancora profili di non linearità e incoerenza rispetto all'ispirazione di liberalizzazione del sistema portata avanti dalla privatizzazione¹⁹, essa ha mantenuto una sua ragione di essere: tutelare il negoziatore pubblico, con la fissazione *ex lege* (certa e trasparente) di vincoli unilaterali di comportamento, per l'incidenza della contrattazione collettiva su materie ri-

¹⁷ Considerato imposto dal canone di imparzialità dell'azione amministrativa, così in riepilogo SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, 2005, p. 152 ss. con le argomentazioni per cui le norme in esame siano comunque da ricondurre ai canoni costituzionali di buon andamento e imparzialità (97 Cost.), sia pur in un contesto interpretativo in cui, quando possibile, deve essere applicato il diritto comune dei privati e il canone costituzionale della libertà sindacale (39 Cost.). Per una tesi meno compromissoria: BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, 1997, e qui spec. p. 445 ss.

¹⁸ Qui basti il rinvio a ZOPPOLI L., *Contratto collettivo del lavoro pubblico*, in *Digesto*, Sez. Comm., Agg., p. 125 ss.

¹⁹ Si veda ancora TREU, *La contrattazione collettiva*, cit., p. 35.

levanti per l'interesse generale della collettività²⁰ e sulla finanza pubblica. È la legge a vincolare l'Aran, definendo la soglia oltre la quale i sindacati acquisiscono il diritto a trattare e, quindi, una volta che un sindacato sia stato ammesso e voglia sottoscrivere l'accordo, il diritto alla conclusione del contratto, poiché – in quel caso – non possono essere legittimamente esclusi dall'Aran²¹.

In una situazione come questa in esame, invece, non può essere riconosciuto il diritto a partecipare alla procedura di stipulazione del contratto, poiché mancano i requisiti soggettivi di superamento della soglia. Ovviamente, invece, qualora ne sussistano i presupposti, il soggetto escluso ha titolo per agire in giudizio *ex art. 28 St. lav.* per ottenere l'estromissione dal tavolo negoziale degli altri soggetti privi dei requisiti. Il comportamento dell'Aran integrerebbe, in tal caso, gli estremi di una misura punitiva indiretta: una sanzione impropria, non consentita dalla lettera né dalla *ratio* della legge, lesiva della libertà sindacale. In sintesi, diversamente da quanto avviene ancora oggi nel privato, in correlazione agli obblighi che gravano sul negoziatore pubblico, è configurabile un diritto alla parità di trattamento tra organizzazioni sindacali, con quanto ne segue sul piano della tutela giudiziale²².

Parimenti, nel quadro di regole considerato dalla Corte d'Appello (il vecchio articolo 40, comma 2 del d.lgs. n. 165), non poteva essere attribuita rilevanza all'eventuale rappresentatività posseduta dalla federazione sindacale ricorrente rispetto ad un singolo comparto o a singoli comparti confluiti poi nell'unica area di contrattazione: è un dato non controvertibile che la disciplina positiva abbia dato nel tempo maggiore rilievo, per i dirigenti, alla categoria orizzontale, sganciando la posizione di questi dalla natura delle funzioni svolte dalle istituzioni pubbliche di riferimento e dai comparti²³. È – era²⁴ – una scelta

²⁰ È la costruzione di D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, in DLRI*, 1998, p. 665 ss., e qui spec. p. 682 ss.

²¹ Così a ragione CARUSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego riformato: "l'interamento del cratere"*, in *LPA*, 1998, p. 225 ss. e qui p. 231.

²² Si veda Corte Cost. 23 luglio 2013 n. 231. Le annotazioni sono numerosissime, sia consentito rinviare alle tre *Opinioni sul "nuovo" art. 19 dello Statuto dei lavoratori in DLRI*, 2014, n. 105 ss. ove anche ulteriori considerazioni rispetto al profilo accennato nel testo.

²³ Per es. BARBIERI, *La contrattazione collettiva*, cit., p. 1147, che la considera scelta "opportuna". Ma già prima, diffusamente, TREU, *La contrattazione collettiva*, cit., p. 36 ss.

²⁴ Il d.lgs. n. 150/2009 si esprime in senso diverso: il nuovo art. 40, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che siano "definiti sino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza" lasciando così immaginare piena simmetria tra gli uni e gli altri.

che sancisce la tendenziale unicità delle figure di vertice e l'identità professionale dei dirigenti stessi, non irragionevole.

Infine, rispetto alle questioni scrutinate dalla Corte con riguardo alla lamentata illegittimità dell'accordo, rimangono da considerare quelle relative all'art. 2070 cod. civ. e alla possibile violazione del criterio di "effettività della tutela sindacale", che secondo la ricostruzione del sindacato ricorrente sarebbe criterio sotteso a tutta la disciplina di cui al d.lgs. n. 165/2001. Se la prima risulta all'evidenza destituita di fondamento (l'art. 2070 cod. civ. è norma inapplicabile al settore pubblico e ormai di limitatissima applicazione nel settore privato), la seconda doglianza appare ben più problematica, perché connessa a scelte compromissorie ed ambiguità di fondo della privatizzazione stessa. Non è dubbio, infatti, che la predeterminazione degli ambiti negoziali da parte delle confederazioni, pure abilitate a ciò dalla legge e per quanto si immagini funzionale ad obiettivi e contenuti della contrattazione da svolgere, non costituisca una scelta "neutra"²⁵ sull'individuazione dei sindacati rappresentativi, nel senso che – come accaduto nel caso di specie – la modifica dell'ambito negoziale²⁶, modificando anche l'ambito di riferimento della misurazione della rappresentatività produce l'esclusione di un soggetto che, prima o altrimenti, poteva aver titolo a partecipare alla negoziazione.

Si tratta di un aspetto centrale del raccordo tra regolamentazione eteonomica e autonoma della contrattazione collettiva; aspetto che solleva rilevanti problemi di coerenza e linearità dell'impianto delle regole sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico, acuiti, se possibile, dalle modifiche intervenute con la legge delega 4 marzo 2009 n. 15 e il decreto delegato 27 ottobre 2009 n. 150²⁷. Anche su questo punto, peraltro, la soluzione avanzata dalla Corte di Appello risulta equilibrata.

²⁵ Così ZOLI, *La struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, 2013 (in relazione al nuovo regime di cui al d.lgs. n. 150/2009).

²⁶ Per l'efficace paragone con il *jerry-mandering* (modificazioni opportunistiche dei collegi elettorali) si veda ALES, *Lavoro pubblico, Il sistema delle relazioni collettive e le sue funzioni*, in VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, Utet, 2009, p. 1687 ss.

²⁷ La normativa non è applicabile *ratione temporis* al caso in esame. Ma al proposito si veda VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, e RUSSO, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, entrambi in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 55 ss. e p. 209 ss. Per l'illustrazione di alcune scelte emblematiche del legislatore di questa stagione sui temi della contrattazione cfr. DELFINO, *Comitati di settore e rappresentanza negoziale della amministrazioni pubbliche*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 191

È chiaro che la situazione è per molti versi “al limite” e potrebbe nascondere manipolazioni opportunistiche degli ambiti negoziali²⁸, ma non per questo dovrebbe considerarsi di per sé *contra legem* l'accordo che produca un simile risultato (l'estensore, nella parte conclusiva della decisione apre alla possibilità, che rimane però sulla carta, di una contestazione dell'accordo per illiceità dei motivi ex art. 1345 c.c.). Premesso che gli accordi vanno sempre osservati con realismo – rischi di opportunismo sono impliciti nei rapporti di forza e nell'interesse perseguito in concreto dalle parti – l'effettività della tutela sindacale può risultare, in concreto, ridotta. Ma la riduzione, se non si arriva al completo azzerramento, non contrasta con i cardini dell'ordinamento se trova ragione nella compresenza di altri obiettivi apprezzabili perseguibili dagli attori coinvolti, taluni dei quali meritevoli di considerazione nell'ottica dell'interprete. È su questo specifico aspetto che fa leva la Corte – riponendo molta fiducia nei processi reali – affermando in conclusione che la parziale perdita di rappresentatività del sistema di contrattazione collettiva del pubblico impiego si compensa con l'esigenze di semplificazione della procedura per la contrattazione, da riconnettere al buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. L'auspicio, astrattamente condivisibile, attende per molti aspetti ancora la verifica dei fatti.

4. *L'insussistenza di profili di illegittimità costituzionale e l'opportunità di una revisione del modello legale*

La parte conclusiva della decisione della Corte d'Appello affronta le (prevedibili) censure di costituzionalità della disciplina di cui al d.lgs. n. 165, avanzate in relazione agli artt. 76, 2, 3 e 39 Cost.

ss. e D'ONGHIA, *I soggetti della contrattazione collettiva di parte pubblica: Comitati di settore e Aran*, in CARINCI F.-MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Ipsoa, 2011, p. 367 ss. Sui temi della contrattazione nel settore pubblico si può vedere anche FERRARO, *La riforma del lavoro pubblico*, in CINELLI, FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, II, Giappichelli, 2009, p. 239 ss. L'intero sviluppo legislativo è ricostruito da LUCIANI, LOMBARDO, *Commento all'art. 47*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA, *Diritto del lavoro*, vol. III, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2011, p. 772 ss. Per un esame critico si veda infine ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e «blocchi»: dalla «riforma Brunetta» alla «manovra finanziaria» 2010*, in LPA, 2010, p. 285 ss.

²⁸ Di “manipolazioni opportunistiche” parla CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano*, cit., p. 38 ss. e qui p. 41.

La Corte rigetta le domande del sindacato ricorrente, con argomenti nel complesso controllati. Lasciando da parte le censure mosse in relazione all'eccesso di delega, che sono agevolmente superabili (e superate) con la ricostruzione degli sviluppi della privatizzazione²⁹, i problemi si addensano sui profili di contrasto con gli artt. 2, 3 e 39 Cost. L'interpretazione delle norme fatta propria dal giudice romano poggia sui margini a disposizione dei singoli nella scelta di adesione al sindacato e, per altro verso, sugli spazi di libertà posti dal d.lgs. n. 165 in favore dei soggetti collettivi nel sistema di relazioni sindacali.

La soluzione, come anticipato, è ragionevole ma restano evidenti sullo sfondo, se si guarda al piano dell'opportunità delle scelte compiute da Parlamento e Governo, elementi di criticità. Bisogna aggiungere, anzi, che le ambiguità si sono acuite con l'attuazione della l. delega n. 15/2009. Come noto, la corrispondente decretazione delegata ha innestato nuove regole nel sistema, tese a circoscrivere ulteriormente lo spazio negoziale disponibile per i soggetti sindacali e a precostituire *ex lege* forti imposizioni alla contrattazione e all'attività negoziale³⁰. La finalità di riduzione degli ambiti di contrattazione nazionale, espressamente richiamata dal novellato art. 40, comma 3, del decreto n. 165³¹, si è realizzata con un vincolo strettissimo all'autonomia delle parti negoziali, che riporta alla luce anche i dubbi di tenuta costituzionale³².

Le regole in materia di contrattazione collettiva costituiscono, in effetti, ambito da sempre a rischio di contrasto con i principi cardine dell'ordinamento. La procedura per la contrattazione, con i suoi molteplici profili interni, in particolare, continua a rappresentare il punto di emersione del problema del controllo dei conti pubblici. Ma non andrebbe dimenticato che il legislatore ha sempre cercato di perseguire scopi ulteriori rispetto al riconoscimento puro e semplice del sindacato e del suo spazio di azione: per

²⁹ Vedi ancora BARBIERI, *La contrattazione collettiva*, cit., spec. p. 1265.

³⁰ Si veda ZOLI, *La struttura della contrattazione*, cit.. Ma già prima NATULLO, *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti*, in *IF*, 2009, p. 687 ss.; E anche CARABELLI, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona*, 101/2010.

³¹ TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *GDA*, 2010, p. 16: l'obiettivo perseguito dal legislatore consisterebbe principalmente nel contrastare la progressiva parcellizzazione della contrattazione (per ogni biennio contrattuale si era arrivati ad oltre trenta contratti collettivi nazionali).

³² Così, infatti, PINTO, *Problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma ed eteronoma della "categoria" contrattuale* (convegnoveneziana.files.wordpress.com).

esempio evitare la moltiplicazione incongrua degli agenti contrattuali o ridurre gli eccessi corporativi della micro-legislazione politicizzata³³.

La disciplina delle procedure contrattuali continua con ciò a rispondere a preponderanti esigenze di definizione e controllo della spesa, oltre che di omogeneità e trasparenza³⁴. A queste andrebbero aggiunte, per limitarsi al caso in esame, quelle corrispondenti a dinamiche e merito delle concrete negoziazioni, perché gli interessi sacrificati – che qui non incidono sul valore della libertà sindacale in sé, bensì sull'ampiezza dell'autonomo processo di riconoscimento degli ambiti negoziali – trovano compensazione nel risparmio effettivo di tempi e spesa cioè, in definitiva, nella tutela degli interessi della collettività. Esigenze, queste, che possono agganciarsi ai principi di buon andamento dell'azione amministrativa (come ha fatto la Corte d'Appello), ma che oggi potrebbero vedere chiamati in causa anche i principi di equilibrio finanziario e quelli di copertura, ai sensi della nuova formulazione dell'articolo 81 Cost.

Resta fermo che una migliore calibratura del quadro legale, magari da aggiustare in ottica sperimentale e in ragione delle prossime (?) stagioni contrattuali, andrebbe auspicata e favorita. Quelli osservati, infatti, rappresentano pur sempre nodi chiave rispetto all'esistenza stessa delle nostre pubbliche amministrazioni e al loro concreto operare (e alla sopravvivenza del loro personale quale apparato remunerato dalla collettività).

³³ ZOPPOLI L., *Contratto collettivo del lavoro pubblico*, cit., pp. 127-128.

³⁴ In tal senso, non a torto, VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *RGL*, 2014, p. 75 ss. e qui 78 che argomenta sulla base di Corte cost. 16 ottobre 1997 n. 309 (anche se, in verità, quella sentenza si era espressa sull'"equilibrato dosaggio" tra fonti regolatrici, ma non in relazione ai profili collettivi in esame).

Pier Antonio Varesi

La protezione sociale del lavoratore
tra sostegni al reddito e politiche attive*

Sommario: **1.** La protezione sociale del lavoratore mediante sostegni al reddito: tendenze evolutive nella prospettiva europea. **2.** L'intreccio tra politiche attive e sostegni al reddito. **3.** L'Agenzia nazionale per l'occupazione: verso un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo per il sistema italiano di servizi per l'impiego?

1. La protezione sociale del lavoratore mediante sostegni al reddito: tendenze evolutive nella prospettiva europea

Ritengo opportuno affrontare l'argomento della sessione in una prospettiva europea, assumendo a riferimento analisi di diritto comparato. È, del resto, la strada su cui si sono incamminati molti colleghi nel corso degli ultimi anni¹, aprendo interessanti prospettive al nostro diritto del lavoro.

Alla luce di quanto emerge da tali studi, si può osservare che la “protezione sociale” del lavoratore in difficoltà occupazionale (difficoltà derivante dalla disoccupazione o dalla sospensione dal lavoro per ragioni economiche), sia nei Paesi che hanno all'origine sistemi c.d. di Ghent (come Svezia e Danimarca)², sia laddove ci si basa su classici sistemi nazionali di assicurazione

* Intervento al Convegno “Diritto del lavoro e mercato globale. III sessione: Ammortizzatori sociali e previdenza, Torino, 12 aprile 2014.

¹ V. in proposito LAGALA, D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, 2014; LOY, *Diritto del lavoro e crisi economica. Misure contro l'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna, Francia*, Ediesse, 2011; SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Maggioli, 2013.

² Sono così definiti i modelli basati su sistemi di assicurazione di carattere volontario gestiti dalle organizzazioni sindacali ed in genere destinatari di sovvenzioni statali. Il nome è dovuto alla cittadina belga che, nel 1901, ne vide per prima l'applicazione. Sul tema v. CLASEN,

obbligatoria gestiti da istituzioni pubbliche, ha al centro del proprio disegno il sostegno al reddito del lavoratore.

I tratti generali di questo intervento sono rinvenibili essenzialmente:

a) nell'ambizione di assicurare coperture di tipo universalistico, tendenti cioè ad investire la (quasi) totalità della popolazione lavorativa; su questo fronte le principali novità del periodo più recente riguardano la tendenza alla "restrizione" dei benefici (dalla richiesta di requisiti più alti per l'accesso, alla riduzione della durata nel tempo o degli importi);

b) nell'accompagnamento di questo tipo di intervento, specie nel corso dell'ultimo decennio, con misure di tipo assistenziale (definibile con formule diverse ma riconducibili ad un obiettivo sostanzialmente identico: reddito minimo di inserimento, reddito di cittadinanza, reddito di ultima istanza, reddito di garanzia, minimo vitale)³.

In questo secondo filone rientrano gli interventi a sostegno del reddito di coloro che versano in "stato di bisogno". Si noti che il bisogno preso in considerazione è quello del singolo o del nucleo familiare a suo carico. A fronte di accertate condizioni di evidente difficoltà economica la pubblica amministrazione eroga dei sussidi: il requisito fondamentale non è dunque il versamento di contributi per un periodo minimo ma la dimostrazione dell'esistenza e del permanere di una situazione economica di grave difficoltà (tanto è vero che l'intervento è subordinato alla c.d. "prova dei mezzi"). Ovviamente, la dimensione della platea dei beneficiari può variare moltissimo ed è conseguente al livello dei requisiti di ingresso richiesti ed al rigore con cui si verifica l'effettiva sussistenza del bisogno. Anche l'Italia si è cimentata con questa sfida ma l'esito non felice della sperimentazione riguardante il "reddito minimo di inserimento"⁴ ha indotto il Governo e le parti sociali

VIEBROCK, *Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: investigating the Connections in Denmark and Sweden*, in *Journal of Social Policy*, 2008, vol. 37, n. 3; SARTORI, *op. cit.*, in specie pp. 362-369.

³ Sul tema v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2010, in specie pp. 50-51 e pp. 456-457; PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, in specie pp. 453-456, nonché ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *questa rivista*, 2007, p. 75 e ss. e SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *DLRI*, 2011, p. 247 ss.

⁴ Il reddito minimo di inserimento, misura a carattere sperimentale realizzata in alcune realtà comunali quale prestazione di natura assistenziale e di portata universale destinata a persone esposte al rischio di emarginazione sociale ed impossibilitate a provvedere, per cause fisiche, psichiche o sociali al mantenimento proprio o del nucleo familiare. Da notare che la prestazione

ad orientarsi, in un primo tempo, verso uno strumento diverso (il “reddito di ultima istanza”)⁵ e, successivamente, verso una carta acquisti (o *social card*), destinata a sostenere “le fasce deboli della popolazione in stato di particolare bisogno”⁶.

c) Va infine segnalata la tendenza, emersa in epoca più recente, alla contaminazione tra le due diverse forme di protezione: vi sono sistemi in cui sono state introdotte regole che subordinano il godimento delle misure assistenziali all'accettazione di opportunità di lavoro ed altri che prevedono l'integrazione dei due sostegni al reddito nel caso in cui il primo (quello derivante dalla contribuzione) sia considerato insufficiente. Un importante esempio in questa direzione è rinvenibile nel modello adottato dal Regno Unito⁷. La doppia anima della *Jobseeker's Allowance* è rinvenibile nelle due tipologie che la caratterizzano: una assicurativa, basata sulla contribuzione versata, ed una assistenziale collegata allo stato di bisogno. La seconda può essere sostitutiva della prima quando il soggetto privo di mezzi abbia una contribuzione insufficiente, oppure può seguire la prima oppure integrarla quando il lavoratore, pur percependo il sostegno a carattere contributivo, permanga in condizioni economiche disagiate. Seppur con modalità diverse può essere collocato nello stesso filone il modello tedesco, articolato nel tradizionale intervento di assicurazione contro la disoccupazione (SGBIII) ed in un sostegno alla tutela di base dei disoccupati (SGBII) che prende in considerazione i soggetti disoccupati abili al lavoro bisognosi di aiuto ed i loro familiari, qualora vivano con loro “in una comunità di bisogno”⁸.

Come è noto, proprio sui punti sopra elencati il sistema italiano appare deficitario: non offre coperture assicurative universali in caso di disoccupazione o sospensione per ragioni economiche ed è privo di interventi idonei a garantire un reddito universale di ultima istanza.

Se è pur vero che sul primo dei tre filoni segnalati in precedenza la

economica era accompagnata da interventi di integrazione sociale. Il reddito minimo di inserimento è stato disciplinato dall'art. 59, co. 47 e 48, l. n. 449/97, dal d. lgs. n. 237/98, dall'art. 23, l. n. 328/00, dall'art. 5, l. n. 284/02 e dall'art. 1, co. 1258, l. n. 296/06. Per una riflessione sociologica v. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. 10 anni dopo la “Commissione Onofri”*, il Mulino, 2008, p. 441.

⁵ V. Accordo Governo-Parti sociali, luglio 2002, c.d. Patto per l'Italia.

⁶ Così l'art. 81, co. 32, l. n. 133/08.

⁷ V. in proposito SARTORI, *op. cit.*, p. 77-80.

⁸ V. la dettagliata descrizione di tali misure in FUCHS, *Le politiche attive del lavoro nella Repubblica Federale Tedesca*, in LAGALA, D'ONGHIA (a cura di), *op. cit.*, in specie pp. 169-190.

legge 28 giugno 2012 n. 92⁹ persegue un disegno dotato di una sua organicità (anche se in buona parte ancora da attuare e già oggetto di ambiziosi progetti di revisione – v. il d.d.l. delega presentato recentemente dal Governo in Parlamento – “Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione”)¹⁰, sul secondo il Paese non sembra ancora in grado di esprimere progetti credibili.

È comprensibile, dunque, che sulle misure a sostegno del reddito si sia concentrato il dibattito a livello nazionale, sia tra le forze politiche e sociali, sia tra i giuristi, tutti consapevoli del rilievo sociale dell’argomento (rilievo, si badi, che io non intendo certo negare o sottovalutare).

Vorrei però segnalare che, sempre assumendo a riferimento la prospettiva europea, non è possibile ignorare l’ampia articolazione di strumenti che vanno a comporre il set di interventi di “protezione sociale” offerti al lavoratore che vive, per l’appunto, difficoltà occupazionali.

2. *L’intreccio tra politiche attive e sostegni al reddito*

La giusta rilevanza da attribuire al sostegno al reddito non può portarci a disconoscere l’impianto strutturale adottato dai principali sistemi europei nel contrasto alla disoccupazione ed in particolare la diffusa volontà di affiancare all’intervento sul reddito anche misure di aiuto al reinserimento al lavoro (cioè servizi di orientamento, servizi per favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, servizi di formazione professionale, servizi per l’aiuto ad attività imprenditoriali) e, in mancanza di opportunità di lavoro,

⁹ A commento della legge 28 giugno 2012 n. 92 v.: SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *DLRI*, 2013, p. 471 ss.; PASCUCCI, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 2012, p. 453 ss.; LISO, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, p. 1 ss.; ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transizionali”*. Note sulla riforma dei servizi all’occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *RDSS*, 2012, p. 555 ss.; SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l’impiego*, in MAGNANI, TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 372 ss.; FILI, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in CARINCI F., MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Ipsoa, 2012, p. 192.

¹⁰ V. Senato della Repubblica, XVII legislatura, Atti Senato n. 1428.

misure per la creazione di domanda temporanea di lavoro mediante attività che potremmo definire socialmente utili.

Sul punto è opportuno riconoscere i meriti della legge n. 92/2012. Essa, nel riformare gli ammortizzatori sociali, persegue anche il potenziamento dei servizi e delle politiche attive da offrire ai disoccupati ed a coloro che beneficiano di sostegni al reddito e pone in essere regole più stringenti volte a condizionare l'erogazione dei sussidi a comportamenti attivi e cooperativi da parte dei lavoratori; in particolare va sottolineato che la seconda parte del provvedimento si regge sull'intreccio tra politiche attive e politiche passive: la riforma degli ammortizzatori sociali è immaginata come un tutt'uno con il nuovo sistema di servizi per l'impiego. La legge in esame contiene infatti norme volte a dare effettività alle reiterate promesse riguardanti i servizi per l'impiego e vuole sostenere i lavoratori in difficoltà occupazionale anche con interventi che possano aiutarli nella crescita professionale e nella ricerca di un nuovo posto di lavoro (ad es. mediante servizi di orientamento e per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro oppure attività di formazione professionale o, ancora, promozione di *stages* e tirocini o, infine, servizi di *outplacement*).

Più precisamente occorre osservare che nella legge l'offerta di servizi è orientata in una duplice direzione: per un verso è concepita a sostegno del lavoratore, per aiutare il disoccupato che cerca attivamente un nuovo lavoro a raggiungere il suo obiettivo; per altro verso è intesa quale strumento di controllo del comportamento attivo e cooperativo del disoccupato nell'attuazione dei processi posti in atto dalla pubblica amministrazione per favorire il suo rientro al lavoro. Non a caso il nuovo sussidio ai disoccupati non si chiama più "indennità di disoccupazione" ma "Assicurazione sociale per l'impiego" (Aspi): ciò chiarisce bene che la prestazione è primariamente finalizzata a sostenere il reddito del disoccupato durante la fase di ricerca attiva del lavoro e non indennizza la mera perdita del posto di lavoro. L'intreccio tra politica passiva (il sussidio) e politica attiva (i servizi) è, dunque, un tratto fondamentale della riforma.

L'ambizioso disegno è perseguito, in primo luogo, apportando modifiche al d.lgs. 28 febbraio 2000 n. 181 (v. art. 4, co. 33, l. n. 92/12) allo scopo di ridefinire i "livelli essenziali delle prestazioni ... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (LEP) di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., relativi ai servizi per l'impiego.

Le misure di prevenzione della disoccupazione di lunga durata a suo

tempo definite dal decreto sopra citato sono integrate da nuovi e più stringenti impegni nei confronti dei percettori di sussidi di disoccupazione o di integrazioni salariali (o altre prestazioni assimilabili). Ne emerge un quadro articolato. I nuovi LEP sono suddivisi in tre aree ad intensificazione progressiva: quella per i disoccupati; quella per i disoccupati che percepiscono sostegni al reddito e quella dei lavoratori sospesi dal lavoro e beneficiari di integrazioni salariali.

In stretta connessione con le disposizioni sui livelli essenziali, il legislatore pone in essere le nuove regole relative alla c.d. “condizionalità”¹¹ (co. 40-47), intesa come quell’insieme di norme volto a subordinare l’erogazione di qualunque sussidio (sia in favore dei disoccupati che dei lavoratori sospesi) alla verifica di comportamenti attivi e cooperativi del lavoratore nell’attuazione del percorso definito (mediante il patto di servizio) al fine di rafforzare la sua “occupabilità” e/o di promuovere il suo reinserimento al lavoro.

Più precisamente, i lavoratori destinatari di una indennità di mobilità o di indennità o sussidi la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decadono dai succitati trattamenti quando:

- rifiutino di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti o non vi partecipino regolarmente;
- non accettino una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore del venti per cento rispetto all’importo lordo dell’indennità cui ha diritto.

I lavoratori sospesi dall’attività lavorativa e beneficiari di una prestazione di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, invece, decadono dal trattamento qualora rifiutino di essere avviati ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequentino regolarmente senza un giustificato motivo.

Nell’intento di mitigare il rigore di queste disposizioni, la legge prevede che esse si applichino solo quando le attività lavorative o formative si svolgano in un luogo che non disti più di cinquanta chilometri dalla residenza del lavoratore o, comunque, che sia raggiungibile mediamente in ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Il comma 43 precisa, inoltre, che la perdita del diritto alla prestazione non riguarda i diritti già maturati ma è riferita solo ai trattamenti successivi ai comportamenti sanzionati.

¹¹ Sul principio di “condizionalità” v. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, p. 489 ss.

La condizionalità è dunque il “*trait-d’union*” tra ammortizzatori sociali e politiche attive. Una parte della dottrina, nell’ambito di una lettura sistematica del provvedimento, ha ritenuto di poter cogliere, nelle novità introdotte dalla l. n. 92/12 ed in specie nell’accentuazione, ancor più che in passato, del principio di condizionalità, un’impostazione prevalentemente punitiva nei confronti dei percettori di sussidi, piuttosto che di effettiva garanzia delle azioni e dei servizi dovuti al cittadino (disoccupato o sospeso dal lavoro che sia)¹². Non trovo convincente questo approccio alla nuova normativa; a me pare, invece, che essa persegua, come ormai avviene in tutta Europa, la funzione proattiva dell’ammortizzatore sociale. Riprendendo le parole di colleghi spagnoli, riferite a provvedimenti legislativi del decennio scorso, si può sostenere che “quello che si cerca di ottenere con questo obbligo è che il disoccupato non sia un soggetto passivo, mero fruitore di una prestazione, ma si trasformi in un vero e proprio soggetto attivo, in modo che migliorino le sue aspettative di trovare un lavoro”¹³.

Inoltre, l’esito complessivo di questo intervento (ridefinizione dei LEP, più puntuali regole di condizionalità, patto di servizio) configura un “codice” volto a regolare organicamente il rapporto tra il disoccupato e la pubblica amministrazione, con la definizione puntuale degli impegni reciprocamente assunti. Il pensiero corre immediatamente alla legge francese del 1 agosto 2008 n. 758, concernente i “Diritti e doveri dei lavoratori disoccupati in cerca di impiego” a cui il legislatore italiano sembra essersi ispirato in più punti.

3. *L’Agenzia nazionale per l’occupazione: verso un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo per il sistema italiano di servizi per l’impiego?*

A completamento del disegno sopra descritto, interviene ora anche il tentativo di procedere alla ridefinizione dell’assetto istituzionale ed organizzativo del sistema di servizi per l’impiego, politiche attive del lavoro e sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il terri-

¹² Così ALAIMO, *op. cit.*, p. 565. L’autrice si esprime nello stesso senso in *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, in DLRI, 2013, p. 507 ss.

¹³ Così GARCIA JIMENEZ, MOLINA NAVARRETE, *Modernizzazione del Sistema pubblico statale del lavoro, miglioramento della intermediazione e valutazione delle politiche attive del lavoro: una riforma “autunnale”*, in TL, n. 85, 2006, p. 176.

torio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, l'art. 2, co. 2, lett. c del d. d. l. delega recentemente presentato dal Governo in Parlamento¹⁴, prevede infatti la "istituzione [...], senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali", al cui funzionamento si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Nell'economia della proposta assume rilievo assoluto (v. la lett. e) "l'attribuzione all'Agenzia delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASPi". Ciò prefigura, in primo luogo, la gestione integrata da parte della stessa struttura (l'Agenzia nazionale, per l'appunto) delle politiche attive e dei sussidi di disoccupazione, replicando le scelte dei principali Paesi a noi vicini (Germania, Francia)¹⁵ secondo il modello dello "one stop shop". Nell'intento di raggiungere questo obiettivo, il Governo manifesta, mediante l'utilizzo dell'espressione "attribuzione all'Agenzia ... delle competenze gestionali", un'evidente propensione all'accentramento di poteri in materia. È una scelta ardua, non del tutto compatibile con l'attuazione ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ex art. 117 Costituzione, mitigata solo dalla previsione che subordina l'esercizio della delega ad una previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni (intesa, peraltro, da raggiungersi entro un termine prefissato, trascorso il quale il Governo può comunque procedere all'approvazione dei decreti legislativi). È ragionevole pensare che il nuovo assetto di poteri sia stato immaginato già nella prospettiva di un nuovo impianto costituzionale, destinato a modificare gli attuali confini di competenze tra Stato e Regioni¹⁶. Se questa è la spiegazione, il cammino appare ancora lungo ed impervio, condizionato

¹⁴ Sul punto rinvio alla nota 10.

¹⁵ La tendenza all'accorpamento presso un'unica struttura dei servizi per l'impiego e dei sussidi di disoccupazione interessa ormai molti Paesi europei. A questo modello, consolidato da una lunga esperienza nel sistema tedesco, si è ispirata anche la riforma del 2008 in Francia, dove si è proceduto alla fusione dell'Agenzia nazionale per l'impiego – ANPE, affidataria dei servizi pubblici per l'impiego – con Unedic, erogatore dei sussidi di disoccupazione, dando vita ad un nuovo soggetto, denominato Pole-Emploi. Sul punto v. SARTORI, *op. cit.*

¹⁶ V. il d.d.l. costituzionale approvato dal Governo il 31 marzo 2014 "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione".

dal cammino della riforma costituzionale e dall'atteggiamento che manifesteranno le Regioni in merito alla nuova versione dell'art. 117.

Non v'è dubbio però che, in ogni caso, l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni e della "condizionalità" dipenderanno in larga misura dalla capacità delle istituzioni e delle forze politiche e sociali di delineare una nuova architettura per il sistema, più coesa e territorialmente meno differenziata di quanto non ci abbia regalato l'esperienza attuativa del d. lgs. n. 469/97¹⁷.

In attesa della riforma strutturale del sistema, può essere allora interessante esaminare un primo esperimento in atto in questa direzione, rappresentato dal Piano nazionale di attuazione della "Garanzia per i giovani", di cui all'art. 5 del d. l. 28 giugno 2013 n. 76, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 99.

L'architettura unitaria del Piano nazionale è l'elemento di maggiore originalità rispetto a precedenti esperienze italiane di politica attiva del lavoro. Questo obiettivo è assicurato, innanzi tutto, mediante l'istituzione in via sperimentale, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito organismo definito "Struttura di missione". La norma in esame configura la Struttura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province ed affida ad essa lo svolgimento di compiti "propositivi ed istruttori, ... in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego". L'attività della Struttura di missione è propositiva ed istruttoria, destinata pertanto a trasformarsi in intese definitive e vincolanti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, di cui all'art. 12 della l. 23 agosto 1988 n. 400, oppure in sede di Conferenza unificata. La Struttura di missione appare, pertanto, come un organo collegiale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che racchiude nel suo seno rappresentanti dei diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle politiche occupazionali in esame.

Non meno rilevante ai fini dell'unitarietà del Piano è la scelta di attuare la "Garanzia per i giovani" mediante un unico Programma operativo nazionale (detto PON-YEI) che vede le Regioni e le Province autonome come organismi intermedi. Vi è dunque un quadro nazionale che fa da cornice a tutte le iniziative che verranno realizzate e che sono racchiuse in otto azioni:

- accoglienza e *profiling* (ossia servizi di informazione, orientamento e supporto a carattere universale) a cui farà seguito, mediante la stipulazione

¹⁷ Sull'evoluzione legislativa dei Servizi per l'impiego v. NAPOLI, OCCHINO, CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2010, e VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012, pp. 203-273.

del patto di servizio, la definizione di un percorso personalizzato. Ciascun giovane, in relazione al profilo definito, verrà “dotato” di servizi ed incentivi differenziati in relazione al grado di debolezza occupazionale dello stesso (per la precisione sono quattro le possibili gradazioni, basate sulla distanza del giovane dal lavoro e dal sistema formativo);

- offerta di tirocinio formativo e di orientamento (accompagnata da una borsa di tirocinio in favore del giovane);

- offerta di lavoro con contratto a tempo indeterminato oppure con contratto a tempo determinato di durata da 6 a 12 mesi, o, ancora contratto a tempo determinato di durata superiore a 12 mesi, accompagnata da un *bonus* occupazionale (variabile in relazione al tipo di contratto ed al profilo del giovane) per il datore di lavoro;

- offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures;

- proposta di iscrizione ed inserimento nelle attività del servizio civile (con relativa borsa);

- accompagnamento in un percorso di avvio di impresa, a testimonianza che il lavoro subordinato non può più essere considerato l'unica prospettiva da indicare ai giovani;

- interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale;

- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o di istruzione, per completare gli studi o per specializzarsi professionalmente.

Molte, dunque, le scelte che testimoniano della volontà di incamminarsi verso un impianto di tipo cooperativo: oltre all'inquadramento delle azioni possibili in un elenco definito e condiviso, possiamo ricordare anche la previsione di costi standard per tutte le azioni sopra segnalate, l'affermazione del principio di contendibilità dei servizi (principio che consente al giovane di usufruire di servizi erogati in una Regione diversa da quella di residenza ma con costi a carico della Regione di provenienza), il coinvolgimento di soggetti privati (si pensi, in particolare, ai soggetti accreditati di cui all'art. 7, d.lgs. n. 276/03) nonché, infine, l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione idoneo a segnalare tempestivamente eventuali difficoltà di alcuni territori ed utile, di conseguenza, a porre in essere interventi di tipo sussidiario da parte dell'amministrazione centrale¹⁸. Sono tutti ele-

¹⁸ Ciascuno di questi elementi meriterebbe specifica trattazione, non compatibile con le

menti non usuali nella nostra tradizione di politica del lavoro e che sottolineano l'apprezzabile sforzo di coesione svolto dalle diverse istituzioni rappresentate nella Struttura di missione (Stato, Regioni e Province) al fine di dare concretezza all'idea di un progetto "nazionale".

Si noti che questo disegno è ulteriormente rafforzato dall'Accordo raggiunto il 20 febbraio 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni sulle "Linee guida" relative al sistema informativo per l'attuazione della Garanzia per i giovani¹⁹. In base all'accordo il giovane può aderire al Progetto da un qualunque posto della rete, registrare le informazioni personali e scegliere la Regione a cui chiedere l'erogazione dei servizi. Inoltre, grazie al sistema informativo verranno registrati i servizi offerti ed usufruiti ed i relativi esiti, predisponendo in tal modo la base di informazioni necessaria al monitoraggio ed alla valutazione indicata in precedenza.

Lo schema unitario consente però anche declinazioni regionali. Tanto è vero che è prevista la stipulazione di specifiche convenzioni tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ciascuna Regione, da cui discenderanno Piani attuativi regionali. Si badi: la necessaria articolazione degli interventi non mette in discussione la grande novità dell'esperimento in atto e cioè la costruzione condivisa di una strategia di politica attiva del lavoro fondata su un solido impianto nazionale. Pur con le necessarie differenziazioni territoriali, viene comunque difesa la struttura a vocazione unitaria. Essa incontra però un limite invalicabile (sancito dalla legislazione regionale vigente nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione) ed è la facoltà delle Regioni di scegliere se utilizzare, nella prima fase di approccio al giovane (v. azioni di accoglienza e *profiling*) in via esclusiva le strutture pubbliche (leggi Centri per l'impiego) o, invece, se rivolgersi, indifferentemente, sia alle strutture pubbliche che a quelle accreditate oppure, ancora, se selezionare alcune strutture (pubbliche o accreditate) per alcuni servizi ed altre (pubbliche o accreditate) per altri tipi di servizi. Le modalità di attuazione del sistema misto pubblico-

finalità del presente contributo. Basti ricordare uno dei punti più delicati: il coinvolgimento di soggetti accreditati. Purtroppo, dopo un decennio dal d.lgs. n. 276/03, solo sette Regioni hanno legiferato. Per approfondimenti v. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Garanzia per i giovani - Piano di attuazione italiano*, 23 dicembre 2013, cit., nonché PIRRONE, *Più efficacia dai costi standard*, cit., e QUERZÈ, *Lavoro. Scatta il piano "Garanzia Giovani"*, in *Corriere della sera*, 6 aprile 2014, BARBIERI F., *"Piano giovani" a singhiozzo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2014.

¹⁹ V. Conferenza Stato-Regioni-Province autonome, Accordo del 20 febbraio 2014 relativo a "Linee guida regionali sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia per i giovani".

privato sono dunque suscettibili di formule variabili (di cooperazione o di competizione) a livello regionale.

La sperimentazione della “Garanzia per i giovani” si offre dunque come un test di efficacia ed efficienza del sistema italiano (a Costituzione vigente). È dai risultati della stessa che si potranno trarre utili indicazioni per modellare la nascente riforma promossa dal Governo mediante il citato d.d.l. n. 1428.

Maria Dolores Ferrara

**Il *gender mainstreaming* nei contratti collettivi:
tendenze della contrattazione di genere***

Sommario: **1.** Limiti del diritto antidiscriminatorio e contrattazione di genere: premesse. **2.** La contrattazione di genere: tendenze dei contratti collettivi nazionali. **2.1.** I congedi e i permessi di cura nella prospettiva della contrattazione collettiva. **2.2.** Il lavoro a tempo parziale e le istanze di conciliazione vita/lavoro. **2.3.** L'organizzazione del lavoro, il *mobbing* e la violenza sulle donne nei contratti collettivi. **3.** La tutela di genere nella contrattazione decentrata: i dati dell'Osservatorio CISL sulla contrattazione di secondo livello. **4.** Il modello della contrattazione di genere: prime considerazioni conclusive.

1. *Limiti del diritto antidiscriminatorio e contrattazione di genere: premesse*

L'elemento multifattoriale rappresenta una caratteristica dominante del diritto antidiscriminatorio. La tutela di genere, tuttavia, ha storicamente mantenuto una specifica identità sotto il profilo regolativo. Nell'ordinamento italiano le discriminazioni di genere sono oggetto di un'autonoma disciplina la cui evoluzione coincide con le fasi del tormentato percorso dell'eguaglianza tra uomo e donna¹. Accanto alla multifattorialità il diritto antidiscriminatorio italiano si fonda prevalentemente su un modello regolativo legale e statale. Si tratta di un ricco *corpus* di norme stratificate, che negli anni si è cercato di razionalizzare, riconducibili a diverse finalità, tra queste il divieto di discrimi-

* Il contributo rielabora i contenuti della relazione tenuta al Convegno "Districare il nodo genere-potere", Università di Trento, 21/22 febbraio 2014.

¹ Si veda BALLESTRERO, DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2012, p. 255; e RU-SCIANO, *Il valore della diversità (culturale e di genere) nel diritto del lavoro*, in SANTUCCI, NATULLO, ESPOSITO V., SARACINI (a cura di), *"Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni*, Franco Angeli, 2009, p. 141. Per un'analisi multidisciplinare si vedano i contributi contenuti in VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, Editoriale Scientifica, 2011.

nazioni nei riguardi delle donne, la promozione dell'accesso nel mercato del lavoro, l'equiparazione tra il costo del lavoro maschile e del lavoro femminile². L'attuale legislazione non presenta drammatiche carenze sul piano degli istituti di legge, essendo coerente con le indicazioni del diritto eurounitario.

Nonostante ciò, i dati statistici mostrano una poco confortante situazione del lavoro femminile nell'ultimo ventennio, da ascrivere anche all'attuale situazione di crisi economica ma che, tuttavia, scaturisce da altre cause³. Le origini delle disuguaglianze derivano da un arcaico modello familiare, in cui il lavoro di cura e il lavoro domestico sono di esclusiva competenza delle donne, e da un rigido sistema organizzativo e produttivo delle aziende, in cui sono rari i tentativi di conciliare i tempi di vita e di lavoro⁴. Lo stridente contrasto tra la mole di norme a tutela e a promozione del lavoro femminile e la loro scarsa incisività nella realtà italiana induce a intraprendere più analitiche riflessioni su altri strumenti di regolazione in grado di fronteggiare le criticità poste in evidenza.

Tralasciando la tematica del modello familiare, non conferente alla formazione giuridica di chi scrive, nel contributo si intendono analizzare gli strumenti per contrastare le rigidità organizzative aziendali che ostacolano la parità di genere attraverso la contrattazione collettiva in considerazione della sua naturale funzione di inclusione e partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori in azienda. Se, infatti, l'equità di trattamento e il benessere dei lavoratori sono tra i più importanti obiettivi dell'azione sindacale, appare indispensabile l'avvio di un processo di consapevolezza delle parti sociali nei riguardi delle tematiche collegate alla conciliazione, alla condivisione dei ruoli e alla valorizzazione delle differenze. Nel corso degli anni, tuttavia, molto raramente gli attori collettivi hanno svolto un ruolo realmente innovativo rispetto agli istituti legali e propositivo di nuove idee in tema di politiche di genere⁵, nonostante il progressivo rafforzamento delle funzioni della

² Si confronti anche ZOPPOLI L., *Categorie giuridiche, diritto antidiscriminatorio e pari opportunità*, in SANTUCCI, NATULLO, ESPOSITO V., SARACINI (a cura di), *"Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni*, Franco Angeli, 2009, p. 146.

³ Si confronti ISTAT, *Rapporto annuale 2013. La situazione del Paese*, 2013, www.istat.it/it/files/2013/05/Rapporto_annuale_2013.pdf; ISTAT, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita. L'importanza di una "buona occupazione"*, www.istat.it/it/files/2013/03/3_lavoro-conciliazione.pdf.

⁴ Si veda BALLESTRERO, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in *LD*, 2, 2009, p. 161.

⁵ Cfr. CALAFÀ, *Contrattazione decentrata e conciliazione tempi di vita e di lavoro*, Rapporto ricerca Isfol, 2005.

contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, operato dal legislatore⁶. Pur se il tema della segregazione di genere figura da anni nell'agenda delle parti sociali, la scarsità di risultati ottenuti rende attuali questi profili di indagine.

Da queste preliminari considerazioni scaturisce la necessità di interrogarsi sulla possibilità che la contrattazione di genere possa rappresentare un modello di regolazione efficace. Non può ignorarsi che le pratiche di contrattazione continuano a essere modellate sulla figura del “*male breadwinner*”, ovvero di un uomo adulto, padre di famiglia e unico percettore di reddito, con un contratto di lavoro dipendente, a tempo pieno e indeterminato, figura che non rappresenta più né le caratteristiche degli attori presenti sul mercato né gli attuali modelli di produzione⁷. La concreta operatività di un modello contrattuale di genere non è limitata soltanto da questa premessa, ma da una più radicata motivazione “ideologica” che è presente nel patrimonio genetico del sindacalismo italiano. L'agire sindacale è storicamente ispirato all'universalità dei diritti che attraverso la contrattazione collettiva dovrebbero trovare una compiuta attuazione. Questa caratteristica può porsi in contrasto con la tipica tendenza alla personalizzazione dei trattamenti (ad esempio, in materia di orario di lavoro) su cui gli interventi in materia di conciliazione si fondano allo scopo di tenere in conto le differenti esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori.

La trattazione di queste tematiche appare opportuna soprattutto in considerazione del fatto che il *gender mainstreaming* attraverso la contrattazione collettiva rappresenta un aspetto potenzialmente rilevante della c.d. contrattazione in materia di *welfare* aziendale che, come è noto, mira al raggiungimento di un'organizzazione aziendale efficace e produttiva e al mantenimento di un adeguato grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori e delle lavoratrici attraverso l'implementazione di processi e norme finalizzate alla valorizzazione dei dipendenti, dei rapporti interpersonali, dell'ambiente

⁶ Mi riferisco all'art. 9, l. 8 marzo 2000 n. 53 che subordina il godimento degli incentivi in favore delle imprese all'attuazione di accordi contrattuali che prevedano azioni positive. Sul punto, tra i tanti, si veda ALLAMPRESE, *Il sostegno alle forme di flessibilità di orario*, in MISCIONE (a cura di), *I congedi parentali*, Ipsa, 2001, p. 130. Più recentemente CALAFÀ, *Riordino in materia di occupazione femminile*, in CARINCI F., MISCIONE, *Il Collegato lavoro*, Ipsa, 2008, p. 117; CALAFÀ, *Art. 46, 1° lett. c)*, in MARINELLI M., NOGLER, *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet, 2012, p. 468. Più in generale si veda anche TINTI, *Conciliazione e misure di sostegno. Sulle azioni positive di cui all'art. 9 della legge n. 53/2000*, in *LD*, 2, 2009, p. 195.

⁷ In tal senso MURGIA, POGGIO, *L'integrazione delle politiche di genere nella contrattazione sindacale*, in *I Quaderni di Gelso*, n. 14, 2007, <http://web.unitn.it/archive/gelso/quaderni.php>.

fisico, alla circolazione delle informazioni, all'organizzazione delle attività lavorative e all'equità del trattamento retributivo⁸. Secondo gli esperti della *soft economy*, infatti, vita e lavoro sono vasi comunicanti e soltanto attraverso l'equilibrio tra entrambi si modifica il clima aziendale a tutto beneficio della maggiore produttività. Contrattazione e politiche di genere possono, dunque, rappresentare un binomio importante e trovare un reciproco rafforzamento, pur se l'attuale congiuntura economica e la conseguente crisi produttiva e occupazionale non agevolano le trattative sindacali di tipo "offensive" che travalichino la barriera della difesa dello *status quo* dei diritti e abbandonino la logica meramente "difensiva". In questo scenario, del resto, la difesa dei diritti acquisiti "a tutti i costi" potrebbe ancora di più sottolineare le differenze nelle comunità di lavoro e, in particolare, le differenze tra sessi.

Nelle pagine che seguono è stata svolta un'indagine sulle attuali tendenze della contrattazione "di genere" nell'ambito dell'impiego privato, incentrando l'analisi sui contratti nazionali di lavoro del settore privato⁹.

Si tratta di una vasta gamma di strumenti, interni ed esterni al rapporto di lavoro, varietà che conferma quanto già da tempo affermato in dottrina con riferimento al concetto di conciliazione vita/lavoro, ossia che gli interpreti si trovano al cospetto di categorie fluide¹⁰, spesso "scatole giuridicamente vuote"¹¹ che richiedono una necessaria attività di "riempimento". Nonostante la liquidità definitoria, è necessario transitare dalla fase di riempimento a quella di razionalizzazione e consolidamento delle politiche di genere soprattutto attraverso l'attività delle parti sociali con l'obiettivo di conciliare il diritto al lavoro con quello alla salute (art. 32 Cost.), alla famiglia (art. 29 Cost.), all'istruzione e all'accrescimento culturale complessivo (articoli

⁸ Per una recente analisi si veda TREU, *Welfare e benefits: esperienze aziendali e territoriali*, in TREU (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa, 2013, p. 10.

⁹ L'analisi è stata svolta consultando l'Archivio Nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL e la banca dati Pubblica Amministrazione, Sistema Leggi d'Italia, Sfera lavoro, Gruppo Wolkers Kluwer. L'individuazione dei contratti collettivi è avvenuta tenendo conto delle peculiarità riscontrate nei singoli testi in relazione alle tematiche trattate nello studio.

¹⁰ Si veda JONTER-LOISEAU, TOBLER, *La conciliazione tra lavoro domestico e di cura e lavoro retribuito nella legislazione internazionale, nelle politiche sociali e nel discorso scientifico*, in *Ragion Pratica*, 6, 1996, p. 145.

¹¹ Si veda CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, 2004, p. 239; e DE SIMONE, *Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e sistemi pensionistici*, in *LD*, 2, 2009, p. 256.

34 e 35, co. 2, Cost.), allo sviluppo della personalità nelle formazioni sociali e all'effettiva partecipazione all'organizzazione politica e sociale del Paese in senso ampio¹².

2. *La contrattazione di genere: tendenze dei contratti collettivi nazionali*

Nel corso degli ultimi anni sono state compiute diverse indagini sulla contrattazione nazionale con particolare riferimento alle istanze di conciliazione vita/lavoro¹³.

Pur nella difficoltà di dare un quadro generale ed esaustivo a causa della mole dei documenti da consultare, da questi studi sono emerse prospettive interessanti che chiariscono i punti critici della materia. La caratteristica principale della contrattazione nazionale consiste nell'impiego di strumenti attinenti all'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro per l'attuazione di politiche di genere: a questo livello, infatti, sono rari gli interventi esterni alla relazione lavorativa. Questa ultima tipologia richiede meccanismi concertativi più ampi (ad esempio, intese con le amministrazioni locali e le aziende di servizi), comportando il coinvolgimento di soggetti diversi dalle parti contrattuali al fine di ridurre il disagio connesso all'adempimento della prestazione lavorativa attraverso l'accesso flessibile a determinati servizi (come asili nido, trasporti, ludoteche)¹⁴.

Dall'analisi svolta su di un campione di circa cinquanta contratti collettivi nazionali del settore privato, relativi a differenti settori produttivi e a diverse tipologie di aziende (industriali, artigiane, cooperative, PMI), emerge che i temi più esplicitamente correlati alle politiche di genere si confermano

¹² Sull'esercizio congiunto di diritti che trovano il loro fondamento in valori costituzionali si veda in particolare CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, cit., p. 248.

¹³ Si confronti, a titolo non esaustivo, PIETANZA, *Il contributo della contrattazione collettiva alle istanze di conciliazione vita/lavoro*, in BAVARO, CARABELLI, SFORZA, VOZA (a cura di), *Tempo comune*, Franco Angeli, 2009, p. 129; COSTANTINI, *Contrattazione collettiva nazionale e conciliazione tra vita privata e vita professionale: un rapporto difficile*, in LD, 1, 2009, p. 121; LEONARDI, DE SARIO, *Contrattazione collettiva, pari opportunità e conciliazione: una panoramica nazionale e aziendale*, in www.cgil.it/Archivio/PariOpportunità; in tema di *part time* più recentemente si veda LOZITO, *Tendenze della contrattazione nazionale in materia di contratto a termine, part time e apprendistato professionalizzante*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".It. n. 186/2013.

¹⁴ Sul punto PIETANZA, *Il contributo della contrattazione collettiva alle istanze di conciliazione vita/lavoro*, cit., p. 133.

essere la protezione della maternità, i congedi parentali e i permessi per motivi di cura, il *part-time*, l'organizzazione dei tempi di lavoro e la flessibilità oraria, il telelavoro, la prevenzione del *mobbing* e della violenza sulle donne. Numerosi contratti collettivi, inoltre, si dotano di organismi istituzionali, ossia le commissioni per le pari opportunità o gli osservatori, a cui si affidano compiti di monitoraggio della disciplina legale e delle prassi contrattuali, di studio, di consultazione e di promozione di azioni positive.

Molto spesso queste commissioni si trovano autonomamente regolate¹⁵ oppure inglobate in commissioni/osservatori "tutto fare"¹⁶. Numerosi aspetti problematici, tuttavia, condizionano il giudizio su questi organismi, poiché non è facile tracciare un bilancio della loro attività a causa dell'insufficiente e scarsa diffusione dei dati concernenti il loro operato. Si tratta, inoltre, di organi consultivi e di monitoraggio, privi di un'effettiva capacità di codeterminare in maniera vincolante i contenuti delle proposte da presentare al tavolo delle trattative.

Nell'analisi che segue non sono stati trattati alcuni aspetti, anche a causa dei limiti di spazio assegnati, tra cui l'orario di lavoro poiché nei suoi contenuti più innovativi collegati alle politiche di genere questa materia è frequentemente decentrata a livello locale e aziendale.

2.1. I congedi e i permessi di cura nella prospettiva della contrattazione collettiva

Il capitolo che riveste notevole importanza in tema di politiche di genere è quello concernente la tutela della maternità, i congedi parentali e gli svariati permessi per motivi di cura¹⁷. I contratti nazionali esaminati, tuttavia, si limitano a richiamare le norme di legge vigenti in materia, ad eccezione della diffusa previsione dell'integrazione del trattamento retributivo spettante

¹⁵ Cfr. CCNL Agricoltura (operai e florovivaisti) del 25 maggio 2010; CCNL Alimentaristi (Industrie) del 14 luglio 2003; CCNL Metalmeccanici (Industrie) del 5 dicembre 2012; CCNL Cartarie e Cartotecniche (Industrie) del 13 settembre 2012; CCNL Attività Ferroviarie del 20 luglio 2012.

¹⁶ Cfr. CCNL Telecomunicazioni del 1 febbraio 2013; CCNL Elettrici del 5 marzo 2010; CCNL Chimica, Ceramica (aziende artigiane) del 25 luglio 2011.

¹⁷ In generale si confronti NUNIN, *Riequilibrio dei ruoli nel lavoro di cura e ricomposizione del conflitto tra lavoro "esterno" e responsabilità familiari*, in MISCIONE (a cura di), *I congedi parentali*, Ipsoa, 2001, p. 33; SARACINI, *I congedi "familiari" tra diversità di genere e culturale*, in SANTUCCI, NATULLO, ESPOSITO V., SARACINI (a cura di), *"Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni*, Franco Angeli, 2009, p. 379.

nel periodo del congedo di maternità/paternità. Nella maggioranza dei contratti esaminati si stabilisce il diritto di ricevere un trattamento di assistenza, a integrazione di quello di legge, fino al raggiungimento del 100% della retribuzione mensile di fatto netta per i primi cinque mesi di assenza obbligatoria¹⁸.

Non mancano accordi in cui è riservato il normale trattamento economico, senza alcuna integrazione, sancito dal d.lgs. 26 marzo 2001 n. 151 e successive modifiche¹⁹, stabilendo in alcuni casi l'integrazione solo per le giornate festive cadenti nel periodo di assenza obbligatoria per gravidanza e puerperio²⁰. In altri testi l'integrazione al 100% della retribuzione nei primi cinque mesi di assenza spetta solo se l'assenza dal lavoro *post partum* non superi un certo numero di mesi²¹, con un evidente effetto discriminante per le lavoratrici che decidono di utilizzare i congedi parentali, oppure soltanto in favore di determinate categorie di lavoratori e per un periodo inferiore al congedo di maternità²².

Il *self-restraint* ad intervenire in maniera innovativa rispetto alle norme legislative è evidente nelle disposizioni contrattuali in cui si disciplinano i congedi parentali facoltativi. Si tratta sovente di clausole che compiono un mero rimando al testo delle leggi o ne riproducono fedelmente l'articolato.

¹⁸ Cfr., a titolo esemplificativo, CCNL Alimentari e Panificazione del 1 giugno 2011; CCNL Edilizia PMI del 1 luglio 2008; Accordo del 18 febbraio 2013 a rinnovo del CCNL Elettrici del 5 marzo 2010; CCNL Cartarie e Cartotecniche (Industrie) del 13 settembre 2012; CCNL Attività Ferroviarie 2012; CCNL Chimica Ceramica (aziende artigiane) 2011; CCNL Grafica Editoria del 30 maggio 2011; CCNL Poste Italiane S.p.A. del 14 aprile 2011; CCNL Tessili, Abbigliamento (Industrie) del 4 febbraio 2014; CCNL Metalmeccanici (Industrie) 2012; CCNL Ceramica Industria del 22 novembre 2010; CCNL Tessili (Industrie) del 2 settembre 2010; CCNL Abbigliamento e confezionamento (Industrie) del 9 luglio 2010; CCNL Calzature (Industrie) del 14 giugno 2010; CCNL Chimica (Industrie) del 18 dicembre 2009.

¹⁹ Cfr. CCNL Studi professionali del 29 novembre 2011 (artt. 109, 107); CCNL Acconciatura ed estetica del 3 ottobre 2011; CCNL Trasporto Aereo compagnie di volo straniere del 14 luglio 2011; CCNL Turismo (Confesercenti) del 4 marzo 2010; CCNL Turismo (Confcommercio) del 20 febbraio 2010.

²⁰ Cfr. CCNL Studi professionali 2011 (art. 106).

²¹ Ai sensi dell'art. art. 70bis, CCNL Chimica Ceramica (aziende artigiane) del 2011 la lavoratrice riceverà un trattamento di assistenza, ad integrazione del trattamento di legge, fino a raggiungere il 100% della normale retribuzione netta di fatto per i primi 5 mesi di assenza, sempre che l'assenza complessiva per maternità successiva alla data del parto non superi i 7 mesi.

²² Cfr. Ipotesi di accordo del 31 maggio 2011 per il rinnovo del CCNL 19 dicembre 2007 per i dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi (art. 52).

Si rileva, in particolare, un esiguo impegno delle parti sociali a fronteggiare la maggiore criticità riscontrata nell'uso di questo istituto, che ne condiziona il funzionamento e ne limita le potenzialità soprattutto in funzione di valorizzare la fruizione da parte del padre, ovverossia la scarsità del trattamento retributivo minimo imposto dalla legge, pari, come è noto, al 30% della retribuzione mensile. L'insufficiente considerazione di questo istituto sul piano della contrattazione nazionale si palesa anche sotto il diverso profilo procedurale, laddove in molti contratti sono state riscontrate norme che stabiliscono un aggravio dell'obbligo legale di preavvertire il datore di lavoro almeno quindici giorni prima (art. 32, co. 3, d.lgs. n. 151/2001), imponendo la forma scritta e l'allegazione di ulteriore documentazione (certificato di nascita ovvero la dichiarazione sostitutiva)²³, oppure la presentazione di un calendario di previsto godimento dei congedi²⁴. La *ratio* di queste restrizioni è facilmente comprensibile poiché si vuole bilanciare il godimento del diritto con le esigenze organizzative del datore di lavoro, *ratio* che è alla base del recente intervento legislativo che ha imposto l'obbligo di indicare l'inizio e la fine del congedo (art. 32, co. 3, come modificato dall'art. 1, co. 339, lett. b, l. 24 dicembre 2012 n. 228). In alcuni casi, tuttavia, le parti sociali hanno sancito meccanismi più favorevoli, fissando un termine di preavviso inferiore a quello legale di quindici giorni²⁵ oppure concedendo, previo preavvertimento, la possibilità di inviare la richiesta scritta di utilizzo del congedo entro pochi giorni (in genere due) dall'inizio dell'assenza²⁶ o garantendo, durante i suddetti periodi, il computo di trattamenti economici esclusi dalla legge (come ad esempio la tredicesima mensilità)²⁷.

In alcuni settori produttivi dell'impiego privato, anticipando la modifica intervenuta con la riforma Fornero che in via sperimentale per gli anni 2013-2015 ha introdotto un giorno di congedo obbligatorio retribuito al 100% in favore del padre per la nascita del figlio e la facoltà di chiedere ulteriori due

²³ Cfr. art. 51, CCNL Metalmeccanici PMI del 1 ottobre 2013; art. 5, CCNL Metalmeccanici (Industrie) 2012; art. 13, Ipotesi Accordo del 19 novembre 2013 per il rinnovo del CCNL Alimentaristi (Artigiane) del 27 aprile 2010.

²⁴ Cfr. art. 34 del CCNL Gomma e plastica (Industrie) del 18 marzo 2010.

²⁵ Cfr. art. 13 dell'Ipotesi di Accordo del 2013 per il rinnovo del CCNL Alimentaristi (Artigiane) 2010; art. 13 CCNL Alimentaristi (PMI) del 16 settembre 2010; art. 40ter CCNL Alimentaristi (Industrie) del 22 settembre 2009.

²⁶ Cfr. art. 5 del CCNL Metalmeccanici 2012; art. 38 del CCNL Agricoltura (operai e florovivaisti) 2010.

²⁷ Cfr. art. 34 del CCNL Attività Ferroviarie 2012.

giorni di congedo in sostituzione della madre (art. 4, co. 24, l. 28 giugno 2012 n. 92 e Decreto Ministeriale del 22 dicembre 2012), le parti sociali hanno sancito regole per favorire il godimento di permessi retribuiti in favore dei padri in occasione della nascita dei figli²⁸, ciò in un'ottica di maggiore condivisione e redistribuzione dei carichi familiari. Pur se si tratta di pochi giorni si apprezza lo sforzo di superare la logica dei permessi non retribuiti per documentate e serie necessità familiari variamente presenti in numerosi contratti.

Si segnala, inoltre, la positiva tendenza riscontrata in alcuni settori di tutelare il momento del rientro al lavoro dopo la fruizione dei congedi. In alcuni casi si tratta di mere dichiarazioni programmatiche in cui le parti convengono di promuovere ogni utile iniziativa a tutela della maternità attraverso il reinserimento lavorativo mediante idonei percorsi formativi²⁹. In altri accordi si sancisce più incisivamente che, al rientro dai congedi per maternità, le lavoratrici debbano essere messe in condizioni di riprendere efficacemente il lavoro, attraverso percorsi formativi allo scopo di ripristinare le competenze necessarie a svolgere il lavoro precedente o equivalente³⁰. In questa ottica si segnalano, infine, le norme dei contratti collettivi in virtù delle quali, in caso di necessità organizzative, la lavoratrice può essere affiancata dall'unità di personale assunta a termine in sua sostituzione non solo nel periodo prima del congedo (in attuazione dell'art. 4, co. 2, d.lgs. n. 151/2001), ma anche successivamente al suo rientro³¹.

²⁸ Cfr. art. 13 CCNL Alimentaristi (PMI) 2010; art. 27 CCNL Associazioni del 21 dicembre 2010; art. 48 CCNL Tabacco del 25 luglio 2011.

²⁹ Cfr. Ipotesi di accordo del 29 luglio 2013 per il rinnovo del CCNL Comunicazione, Informatica e Servizi Innovativi (PMI) del 16 settembre 2010; art. 41 CCNL Chimica, Farmaceutica e affini (Industria) del 27 maggio 2010; art. 12 del CCNL Elettrici 2010; art. 51 del CCNL Gas-Acqua del 9 marzo 2007.

³⁰ Cfr. art. 67 del CCNL Trasporto – Autorimesse del 18 dicembre 2010; art. 19 Accordo del 21 dicembre 2012 per il rinnovo del CCNL Bancari-Casse Rurali e Artigiane (Credito Cooperativo) del 21 dicembre 2007; CCNL Chimica Ceramica (Artigiane) del 25 luglio 2011; art. 12 CCNL Bancari, Casse Rurali e Artigiane (Credito Cooperativo – Dirigenti) del 24 luglio 2008; art. 19 CCNL Bancari (ABI – Dirigenti) del 10 gennaio 2008.

³¹ Cfr. art. 53 CCNL Studi professionali 2011; Ipotesi accordo del 29.11.2013 per il rinnovo del CCNL Legno e Arredamento (PMI) del 12 settembre 2008.

2.2. Il lavoro a tempo parziale e le istanze di conciliazione vita/lavoro

Le disposizioni contrattuali che sanciscono il diritto di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale al termine dei periodi di congedo rappresentano l'espressione più avanzata delle politiche di genere poiché sono finalizzate ad agevolare il rientro al lavoro in un'ottica di promozione della conciliazione vita/lavoro³².

Nonostante sia da diversi anni pacifico che il contratto di lavoro a tempo parziale costituisca il principale strumento di conciliazione vita/lavoro, e in subordine una possibile risposta alle esigenze di flessibilità della forza lavoro delle imprese³³, la disciplina contrattuale del *part-time* con questa precisa finalità sembra ancora non compiutamente espressa.

La finalità conciliativa sottesa alla regolamentazione collettiva del *part-time* può essere esaminata alla luce della differente efficacia del vincolo imposto ai datori di lavoro nel valutare le richieste dei lavoratori di ottenere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Nella maggior parte dei casi le disposizioni collettive contengono l'affermazione di principio secondo cui il *part-time* costituisce uno strumento funzionale alla flessibilità e all'articolazione della prestazione lavorativa in funzione di soddisfacimento degli interessi personali del lavoratore. Molto frequentemente, tuttavia, non segue a queste dichiarazioni una coerente regolamentazione dell'istituto in un'ottica sociale, prevenendosi scarni vincoli a carico del datore di lavoro nel valutare positivamente le richieste di trasformazione del rapporto in *part-time*. In alcuni testi si sancisce solo l'intenzione di "promuovere" ogni utile iniziativa atta a garantire un utilizzo più flessibile del *part-time* fino a tre anni di vita del bambino³⁴.

In altri contratti il problema della trasformazione si pone nel caso di nuove assunzioni di personale a tempo parziale. Molti accordi, infatti, disciplinano dettagliatamente il diritto di precedenza dei lavoratori già dipendenti dell'im-

³² Sui profili della volontarietà/involontarietà del *part-time* si veda in particolare SANTUCCI, *La work-life balance per la valorizzazione delle diversità culturali e di genere tra tempi di lavoro e di riposo nel contratto di lavoro*, in SANTUCCI, NATULLO, ESPOSITO V., SARACINI (a cura di), "Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni, Franco Angeli, 2009, p. 350.

³³ Cfr. PELLACANI, *Il contratto di lavoro a tempo parziale come strumento di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Le incerte prospettive dopo il d.lgs. n. 276 del 2003*, in GALANTINO (a cura di), *Flessibilità dei tempi di lavoro e prospettive di conciliazione*, Giappichelli, 2005, p. 89.

³⁴ Cfr. Ipotesi di accordo del 29 luglio 2013 per il rinnovo del CCNL Comunicazione, Informatica e Servizi Innovativi (PMI) 2010.

presa. La trasformazione del rapporto dipende da diversi fattori: la decisione dell'azienda di assumere a tempo parziale, i limiti percentuali che variano in ragione delle dimensioni dell'impresa, l'esistenza di motivate e documentate necessità, tra cui figurano le esigenze di cura dei figli fino al compimento di una certa età (in genere, da un minimo di tre a un massimo di 7/8 anni) o di accudimento della prole al rientro dai periodi di astensione obbligatoria e di congedo parentale fino a tre anni di vita del bambino, sempre se i lavoratori che fanno richiesta siano adibiti alle stesse mansioni svolte dal personale da assumere a tempo parziale e se l'azienda sia in grado di trovare altri lavoratori con le medesime mansioni disponibili al tempo pieno³⁵. La finalità del *part-time* in funzione conciliativa e attuativa delle politiche di genere appare "scolorita", poiché la trasformazione è rimessa alla decisione imprenditoriale di compiere assunzioni a tempo parziale. In alcuni contratti, in aggiunta ai limiti sopra menzionati, la trasformazione è subordinata a un ambiguo bilanciamento con le esigenze organizzative e produttive del datore di lavoro³⁶ che ha l'effetto di rendere ancora più evanescente il diritto dei lavoratori.

In numerosi altri testi, invece, la situazione giuridica del lavoratore che chiede la trasformazione del rapporto di lavoro in presenza di motivate esigenze si configura come vero e proprio diritto, pur se non mancano ambiguità nel tenore letterale delle norme. Le formule utilizzate dalle parti sociali sono varie. Soltanto in pochi casi esse espressamente qualificano la trasformazione del rapporto come diritto³⁷, pur se subordinano l'accoglimento della richiesta a svariati presupposti: temporaneità della trasformazione, rispetto di limiti percentuali in ragione delle dimensioni dell'impresa, presenza di lavoratori fungibili in organico, tetto minimo della riduzione oraria, accordo individuale sulla distribuzione dell'orario.

Nella maggior parte dei testi, invece, si dice che le aziende "accoglieranno" la richiesta di trasformazione. L'uso di questo verbo evoca un margine di discrezionalità datoriale nella valutazione delle singole domande. Le parti sociali, come nelle ipotesi già descritte, si affrettano a precisare variamente i limiti entro cui si può esercitare il summenzionato diritto³⁸, preve-

³⁵ Cfr. art. 13 dell'Ipotesi di accordo del 19 novembre 2013 per il rinnovo del CCNL Alimentaristi (Artigiane) 2010; art. 10, CCNL Alimentaristi (PMI) 2010.

³⁶ Cfr. art. 23 CCNL Poste Italiane S.p.A. 2011.

³⁷ Cfr. art. 49, CCNL Credito Assicurazioni SIM del 17 giugno 2010; art. 8bis, CCNL Farmacie municipalizzate del 22 luglio 2013; art. 48, CCNL Tabacco del 25 luglio 2011.

³⁸ Cfr. art. 4, CCNL Metalmeccanici (aziende cooperative) del 13 maggio 2013; art. 4,

dendosi anche una precisa scansione temporale e procedurale della domanda³⁹. In altri accordi, inoltre, il timore di un uso distorto di questo strumento ha spinto gli attori sociali a subordinare l'accoglimento della richiesta anche ad un generico bilanciamento con le esigenze organizzative datoriali⁴⁰, senza che venga nemmeno in rilievo la specifica esigenza di cura dei figli al rientro dai periodi di congedo⁴¹. Si segnala, tuttavia, la positiva presenza di clausole collettive che sanciscono la possibilità di chiedere la trasformazione anche permanente del rapporto di lavoro e il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali unitarie per cercare una soluzione idonea nel caso di valutazione negativa da parte dell'azienda in relazione all'infungibilità delle mansioni e allo scostamento dai limiti percentuali⁴².

I numerosi vincoli a cui si sottopone la richiesta di riduzione delle ore di lavoro, anche quando le parti sociali hanno statuito un vero e proprio diritto della lavoratrice/lavoratore, sono fattori che indeboliscono la disciplina contrattuale del *part-time* nell'ottica del *work-life balance*. In assenza di soluzioni che facilitino la trasformazione della relazione lavorativa, alla lavoratrice non resta che iniziare un'estenuante e incerta trattativa con il datore di lavoro per ottenere l'agognata riduzione delle ore di lavoro in alternativa all'inevitabile e drammatica decisione di abbandonare il proprio posto di lavoro e autoescludersi definitivamente dal mercato del lavoro.

CCNL Metalmeccanici (PMI) del 1 ottobre 2013; art. 22 Ipotesi di accordo del 9 novembre 2013 per il rinnovo del CCNL Occhiali (Industrie) del 20 febbraio 2010; art. 25, Ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL Penne, Spazzole e Pennelli del 14 aprile 2010.

³⁹ Cfr. art. 67, CCNL Commercio (CNAI oltre 50 dipendenti) del 28 agosto 2009; art. 34, CCNL Commercio (Confazienda) del 3 luglio 2012; art. 90, CCNL Commercio – Distribuzione e servizi (Confesercenti) del 23 luglio 2008; art. 67, CCNL Vigilanza del 8 aprile 2013; art. 68, CCNL Terziario e Servizi (CNAI-UCICT) del 27 giugno 2012; art. 43**bis**, CCNL Clero del 28 aprile 2011.

⁴⁰ Cfr. art. 28, CCNL del 4 luglio 2013 *Facility Management*; art. 33, CCNL Pulizia-Imprese del 31 maggio 2011.

⁴¹ Cfr. art. 41, Ipotesi di accordo del 5 dicembre 2013 per il rinnovo del CCNL Tessili-Abbigliamento (Industrie) del 9 luglio 2010.

⁴² Cfr. art. 4, CCNL Metalmeccanici (Industrie) 2012. Il medesimo articolo sancisce che in caso di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale per motivate esigenze, quali ad esempio quelle di cura della prole, le medesime motivazioni costituiscono comprovato impedimento individuale alle clausole flessibili o elastiche.

2.3. *L'organizzazione del lavoro, il mobbing e la violenza sulle donne nei contratti collettivi*

La parte finale dell'analisi è riservata all'approfondimento di un tema cruciale che dovrebbe essere al centro delle future attività di progettazione in materia di politiche di genere. Mi riferisco agli interventi finalizzati a disegnare la complessiva organizzazione del lavoro in un'ottica di genere e a tutelare le lavoratrici in occasione di condotte lesive come le molestie e il *mobbing*.

Il quadro che deriva dall'indagine, seppure parziale, non è molto confortante. I contratti che espressamente collegano i temi dell'organizzazione del lavoro alle tematiche di genere sono sporadici: il collegamento viene perlopiù fatto in relazione alle attività di monitoraggio, studio e consultazione svolte dalle commissioni, variamente nominate e di cui si è detto. Non può sfuggire che, nonostante l'evidente rilevanza, le tematiche concernenti i sistemi di inquadramento professionale, gli strumenti mirati di protezione della salute e sicurezza, la fissazione di premi di produzione che non penalizzino le donne, restano troppo spesso fuori dalla piattaforma di rivendicazione sindacale e, quindi, fuori dalle trattative con la controparte datoriale, confinate nel limbo dei buoni propositi o delle attività da studiare e monitorare.

Questa tendenza si riscontra anche quando si passa a esaminare la disciplina contrattuale del telelavoro che si conferma essere uno strumento "virtuale" nell'ambito delle politiche di genere e dalle potenzialità ancora completamente inesprese. L'assoluta discrezionalità nella scelta di questa modalità di lavoro da parte del datore di lavoro resta un tratto caratterizzante della regolamentazione contrattuale, senza, peraltro, la previsione di diritti di precedenza in favore dei lavoratori che fondino la richiesta sulle ragioni di cura e di accudimento dei figli o al rientro dai congedi di maternità/paternità e parentali. Un timido tentativo in tal senso si rinviene sporadicamente in alcuni testi, in cui, ad esempio, si stabilisce che ai lavoratori disabili o ai lavoratori che riprendano il servizio dopo periodi di lunga assenza per maternità, malattia, infortunio, aspettativa, è attribuita priorità nella partecipazione ai progetti aziendali di telelavoro⁴³. In funzione di garanzia, secondo altre disposizioni collettive, gli accordi individuali per svolgere il telelavoro non possono essere revocati dall'azienda per il periodo successivo al rientro in servizio dopo

⁴³ Cfr. art. 28 CCNL Poste Italiane S.p.A. 2011.

l'astensione obbligatoria per maternità e fino al compimento di un anno di vita del bambino⁴⁴.

Per quanto concerne le molestie sessuali e il *mobbing*, invece, in numerosi accordi prevale una positiva e diffusa tendenza non solo a considerare questi fenomeni nell'ambito delle attività delle commissioni e degli osservatori, ma anche a definire le fattispecie in oggetto⁴⁵ attraverso la stesura di appositi codici di condotta⁴⁶. Ciò senza dubbio costituisce un importante segnale sia perché si cerca di colmare un vuoto legislativo sia perché lo sforzo definitorio può essere un valido supporto nel caso di contestazione giudiziale. Queste confortanti premesse sono confermate anche da altre disposizioni in cui si stabilisce espressamente l'impegno⁴⁷ del datore di lavoro a prevenire, scoraggiare e neutralizzare qualsiasi comportamento di questo tipo attuato nei luoghi di lavoro. Si assiste ad un evidente allargamento dei profili di responsabilità del datore di lavoro da cui deriva una maggiore specificazione degli obblighi generali a tutela della salute psico-fisica dei lavoratori sanciti dal codice civile e dalla legislazione vigente.

Anche sotto un'altra prospettiva questi profili hanno trovato un importante riconoscimento contrattuale, poiché in alcuni accordi il *mobbing* e le molestie nei luoghi di lavoro sono stati considerati come giusta causa o giustificato motivo soggettivo di licenziamento⁴⁸. Pur se si tratta di norme che agiscono sul piano sanzionatorio e la cui efficacia è rimessa alla discrezionalità del datore di lavoro che sceglie se e quale sanzione applicare, non va trascurato che l'inclusione di queste condotte tra quelle più odiose che legittimano la massima sanzione ha un importante valore simbolico e potrebbe anche svolgere una funzione deterrente all'interno della comunità lavorativa.

⁴⁴ Cfr. art. 190 CCNL C.E.D. del 21 aprile 2009.

⁴⁵ Ad esempio, cfr. art. 17 CCNL Commercio - Aziende ortofrutticole ed agrumarie del 29 aprile 2011; art. 33 CCNL del 26 febbraio 2008 Agricoltura-Aziende in conto terzi.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, art. 55 Ipotesi di accordo del 25 ottobre 2013 per il rinnovo del CCNL Legno e Arredamento (PMI) del 12 settembre 2008; art. 20, CCNL Commercio (Confazienda) del 3 luglio 2012; art. 34, Ipotesi accordo del 11 settembre 2013 per il rinnovo del CCNL Legno e Arredamento (Industrie) 2010.

⁴⁷ Cfr. art. 169 CCNL Terziario (CNAI) del 27 giugno 2012; art. 164 CCNL Turismo (CNAI aziende oltre 14 dipendenti) del 31 maggio 2010; art. 155 CCNL Commercio (CNAI aziende oltre 50 dipendenti) del 28 agosto 2009.

⁴⁸ Cfr., a titolo esemplificativo, art. 167 Turismo (CNAI aziende oltre 14 dipendenti) 2010; art. 178 CCNL Commercio (CNAI aziende cooperative) del 30 dicembre 2009; art. 172 Terziario (CNAI) 2012; art. 169 CCNL Commercio (Confazienda) del 3 luglio 2012.

Si spera che queste tendenze siano i primi segnali di una progressiva valorizzazione di questi temi. Si attendono, infatti, gli esiti del processo che ha condotto alla proposta di intesa tra CGIL, CISL, UIL del 27 novembre 2012 in tema di violenza sulle donne nei luoghi di lavoro per l'adozione di un "Avviso comune di recepimento dell'Accordo Quadro europeo del 2007 in materia di molestie e violenze nei luoghi di lavoro". Nella proposta di intesa si segnalano, tra gli interventi prioritari, quelli finalizzati all'adozione di un Avviso Comune di recepimento dell'Accordo Quadro di Bruxelles del 2007 sulle molestie e sulle violenze nei luoghi di lavoro; e, in particolare, alla promozione e all'implementazione nell'ambito della contrattazione di secondo livello di strumenti di prevenzione e contrasto a ogni forma di violenza e discriminazione di genere, in coerenza con quanto previsto dal d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 5, attuativo della Direttiva 2006/54/CE del 5 luglio 2006; alla promozione nella contrattazione di secondo livello aziendale e territoriale di Piani di conciliazione e del benessere organizzativo aziendale per meglio armonizzare la vita lavorativa e la vita personale/familiare; alla predisposizione e promozione di percorsi formativi sulla salute e sicurezza in ottica di genere, con particolare riguardo al tema dello stress-lavoro correlato di cui al Testo Unico 9 aprile 2008 n. 81, rivolti a RSU, RSA e RLS delle Forze dell'ordine, del Servizio sanitario e dei servizi sociali.

Si tratta di obiettivi ambiziosi che le parti sociali hanno rinviato prevalentemente alla contrattazione di secondo livello, ritenendo questa ultima evidentemente la sede più duttile per questa tipologia di intervento.

3. *La tutela di genere nella contrattazione decentrata: i dati dell'Osservatorio CISL sulla contrattazione di secondo livello*

L'analisi empirica sui contratti di secondo livello sconta un limite fondamentale, ovvero sia la difficoltà di rinvenire i dati⁴⁹. Pur se l'assenza di banche dati ufficiali e agevolmente accessibili non costituisce una novità, oggi appare più che mai necessaria la creazione di strumenti di indagine a ciò finalizzati in ragione del ruolo cruciale che questo livello di contrattazione ha assunto.

⁴⁹ Per una schematica analisi si veda anche CARAGNANO, *La prassi della contrattazione collettiva integrativa in materia di conciliazione vita lavoro*, in *www.adapt.it*, 8 marzo 2011.

La materia della contrattazione di genere, con particolare riferimento agli strumenti interni al rapporto di lavoro (come la modulazione dell'orario di lavoro) e agli interventi esterni alla convenzione contrattuale (come asili nido, benefici per *baby sitter*, *welfare* sanitario), è prevalentemente una prerogativa della contrattazione decentrata, ritenuta maggiormente idonea a operare la personalizzazione dell'intervento in considerazione delle esigenze della comunità lavorativa e dei singoli lavoratori.

Pur nella difficoltà di recuperare i dati, un utile supporto è stato offerto dall'Osservatorio CISL sulla contrattazione di secondo livello, banca dati della quale è stato possibile analizzare i dati disaggregati grazie alla consultazione di una relazione di sintesi redatta dall'Osservatorio⁵⁰. Nell'ambito di una ricerca condotta su circa 3141 accordi contenuti all'interno della Banca Dati dell'OCSEL – Osservatorio sulla Contrattazione di Secondo Livello della CISL – il riferimento alla voce “politiche di genere/pari opportunità” è stato rinvenuto nel 4% degli accordi presenti, la maggior parte dei quali risale alla tornata contrattuale 2010-2012.

Da una prima valutazione dei dati OCSEL si ricavano alcuni spunti interessanti. Nell'ambito degli accordi classificati come “Pari opportunità” (4%), il 38% concentra l'attenzione sul tema delle “azioni positive”, il 18% sulle norme antidiscriminatorie, il 6% affronta il profilo delle molestie e, infine, il 48% si focalizza su vari aspetti. In relazione ai settori produttivi e alle caratteristiche delle imprese, i dati rivelano che queste politiche sono state oggetto di contrattazione nell'ambito di aziende prevalentemente medio/grandi del settore Metalmeccanico (21%), Alimentare – Agroindustria (12%), Chimico e Affini (10%), Commercio e Tessile (9%). Pur se non è oggetto di questo contributo, è importante porre in evidenza che risulta attivo anche il settore pubblico: circa il 9% degli accordi della Pubblica Amministrazione, infatti, ha regolamentato la materia.

La marginalità di queste materie è aggravata dalla crisi economica che ha indotto le parti sociali a concentrare l'attenzione su questioni prettamente economiche [ad esempio, sul salario (41%) e sulle ristrutturazioni e crisi aziendali (38%)].

Allo stesso tempo, però, dai dati raccolti dall'Osservatorio non sfugge che circa il 16% degli istituti contrattuali oggetto della negoziazione di se-

⁵⁰ Per il rapporto completo pubblico si veda SBARRA, STENDARDI, MUNNO (a cura di), *Le Relazioni Industriali nel tempo della Crisi. I dati OCSEL sulla contrattazione di 2° livello negli anni 2009-2012*, in www.cisl.it.

condo livello concerne le tematiche collegate al *welfare* aziendale, temi che in un'ottica allargata possono considerarsi ottimi compagni di viaggio delle politiche di genere. Si tratta, dunque, di un dato positivo se si considera che la trattazione di una problematica generalmente di rilievo come l'orario di lavoro arriva al 20% delle materie oggetto di negoziazione. Ciò è confermato anche dal fatto che gli aspetti connessi alla maternità/paternità sono disciplinati nel 40% degli accordi che regolano disposizioni migliorative alla legislazione vigente (35%) con riferimento a particolari temi del *welfare* integrativo. Per quanto concerne l'avviamento di servizi utili alle lavoratrici al fine di meglio conciliare il lavoro di cura, solo il 15% degli accordi che trattano i servizi aziendali (54%) hanno disposto in materia, contemplando nella maggior parte dei casi l'attivazione da parte dell'azienda di una serie di convenzioni con le strutture presenti sul territorio per favorire i servizi di cura, come asili-nido, ludoteche e servizi di dopo scuola.

Si conferma, invece, il dato secondo cui la negoziazione è molto più attiva sul fronte dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Il *part-time*, ad esempio, ha trovato nel 28% degli accordi una disciplina *ad hoc* cui segue di poco la Banca delle ore (26%). La parte da protagonista continua a essere svolta da materie "classiche" come la flessibilità dell'orario (49%), attuata per mezzo di orari flessibili legati a picchi e flessi di mercato (33%), oppure grazie alla flessibilità in entrata o in uscita (25%). Sono, tuttavia, scarsi gli accordi aventi espressamente ad oggetto l'orario di lavoro flessibile collegato alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (18%). Anche sul fronte del telelavoro i dati non sono entusiasmanti, poiché appena nel 17% degli accordi che hanno regolato la materia delle tipologie contrattuali (complessivamente pari al 43%) si sanciscono norme sul telelavoro in cui si tenta di bilanciare le esigenze di flessibilità organizzativa e produttiva con la vita sociale e familiare delle lavoratrici e dei lavoratori. Rivestono, infine, una funzione ancora ancillare gli accordi in tema di formazione, poiché soltanto nell'8% dei contratti che hanno disciplinato gli aspetti formativi sono state adottate misure specifiche che contemplano attività finalizzate al reinserimento delle lavoratrici o dei lavoratori al rientro dai congedi di maternità o parentali.

4. *Il modello della contrattazione di genere: prime considerazioni conclusive*

Dall'analisi condotta sui contratti e dai dati statistici emerge che la strada fino ad ora compiuta è stata notevole, ma che è necessario un cammino ancora lungo per ottenere un consolidamento di un modello stabile e "affidabile" di contrattazione collettiva di genere in grado di integrare le politiche legislative. Questo risultato può essere raggiunto seguendo diverse direttive. In primo luogo, appare utile proseguire e consolidare il collegamento tra le politiche di genere e quelle di *welfare* aziendale, non solo perché queste ultime sono alla ribalta delle cronache sindacali, ma soprattutto perché, pur se è un momento difficile per la contrattazione di tipo economico a causa della crisi e della penuria di risorse, si può tentare, dove è possibile, di dare benefici e servizi alla comunità dei lavoratori. In secondo luogo, è indispensabile un investimento massiccio da parte delle organizzazioni sindacali nella formazione degli addetti ai lavori affinché queste materie diventino oggetto di trattativa con la controparte datoriale e non solo di monitoraggio da affidare a una commissione. Questi obiettivi richiedono anche un progressivo mutamento della logica universalistica "ad ogni costo" che ha caratterizzato il movimento sindacale. Con questo non si intende dire che l'interesse individuale debba prevalere, ma è necessaria una sua differente declinazione, nel senso che all'universalismo della protezione garantita dal movimento sindacale deve essere affidata la difesa dei diritti minimi per tutti, mentre l'attribuzione di ulteriori benefici può essere ottenuta attraverso l'intervento della contrattazione decentrata, senza temere un'eccessiva personalizzazione delle misure che nel caso delle politiche di genere potrebbe rivelarsi inevitabile se si vogliono soddisfare le esigenze personali dei lavoratori e delle lavoratrici⁵¹.

⁵¹ Un possibile temperamento di questo rischio può derivare dall'adozione di soluzioni che conferiscano al lavoratore la scelta della personalizzazione dell'intervento. Potrebbe essere utile vagliare la percorribilità di soluzioni che, ad esempio, rimettano al lavoratore la scelta di incassare il premio di risultato nel modo tradizionale, ossia in retribuzione, oppure di riscuotere il premio attraverso l'erogazione di trattamenti di *welfare*, tra cui, a titolo esemplificativo, i benefici per la retta di asili nido e le scuole di infanzia, le spese per lo studio dei figli e le spese di trasporto.

Abstract

Il contributo esamina le attuali tendenze della contrattazione “di genere” nell’ambito dell’impiego privato e incentra l’analisi sui principali strumenti utilizzati dai contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato. Si tratta di una vasta gamma di interventi, interni ed esterni al rapporto di lavoro, collegati a molteplici materie (congedi per motivi di cura, *part-time*, organizzazione del lavoro, *mobbing* e molestie) che hanno diversa rilevanza nell’ambito dei contratti collettivi analizzati. L’indagine è completata dall’esame dei dati statistici che si ricavano dai contratti collettivi di secondo livello e da cui si desume l’attuale tendenza a collegare le politiche di genere alla contrattazione in tema di *welfare* aziendale.

The paper examines the current trends of gender collective bargaining in the private employment, focusing the analysis on national collective bargaining. It is a wide range of tools, both internal and external to the employment relationship, connected to different issues (maternity and parental leaves, part-time contract, work organization, mobbing and harassment) that have different relevance in the collective agreements considered. The analysis is completed by the study of statistical data on the second-level collective bargaining from which it is noted the current tendency to link the gender policies with the corporate welfare issues.

Key words

Contrattazione di genere, congedo di maternità, congedi parentali, contratto di lavoro a tempo parziale, *mobbing* e molestie.

Gender collective bargaining, maternity leave, parental leave, part time contract, mobbing and harassment.

notizie sugli autori

Anna Alaimo

Professore associato di Diritto del lavoro, Università di Catania

Tania Bazzani

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università di Verona

Rosa Casillo

Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università di Napoli Federico II

Marco Esposito

Professore straordinario di Diritto del lavoro, Università di Napoli Parthenope

Maria Dolores Ferrara

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università di Trieste

Domenico Garofalo

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Bari

Raoul C.D. Nacamulli

*Professore ordinario di Organizzazione aziendale, Università di Milano Bicocca
Direttore scientifico del Bicocca Training and Development Centre*

Riccardo Salomone

Professore associato di Diritto del lavoro, Università di Trento

Raffaello Santagata de Castro

Ricercatore di Diritto del lavoro, Seconda Università di Napoli

Rosario Santucci

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università del Sannio di Benevento

Pier Antonio Varesi

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore

abbreviazioni

Normativa

<i>ai</i>	accordo interconfederale
<i>cnc</i>	contratto collettivo nazionale di comparto
<i>cnl</i>	contratto collettivo nazionale di lavoro
<i>cnq</i>	contratto collettivo nazionale quadro
<i>cod. civ.</i>	codice civile
<i>cod. pen.</i>	codice penale
<i>cod. proc. civ.</i>	codice di procedura civile
<i>cod. proc. pen.</i>	codice di procedura penale
Cost.	Costituzione
<i>d.d.l.</i>	disegno di legge
<i>d.g.r.</i>	delibera giunta regionale
<i>d.i.</i>	decreto interministeriale
<i>dir.</i>	direttiva della Comunità europea
<i>dir. P.C.M.</i>	direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri
<i>d.l.</i>	decreto legge
<i>d.lgs.</i>	decreto legislativo
<i>d.lgs.lgt.</i>	decreto legislativo luogotenenziale
<i>d.m.</i>	decreto ministeriale
<i>d.P.C.M.</i>	decreto Presidente del Consiglio dei Ministri
<i>d.P.R.</i>	decreto Presidente della Repubblica
<i>gu</i>	Gazzetta Ufficiale
<i>guce</i>	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
<i>gue</i>	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
<i>jo</i>	Journal Officiel
<i>l.</i>	legge
<i>l.cost.</i>	legge costituzionale
<i>l.d.</i>	legge delega
<i>l.p.</i>	legge provinciale
<i>l.r.</i>	legge regionale
<i>pl</i>	Public Law
<i>racc.</i>	raccomandazione della Comunità europea

<i>r.d.l.</i>	regio decreto legge
<i>reg.</i>	regolamento della Comunità europea
<i>St. lav.</i>	Statuto dei lavoratori
<i>Statutes</i>	Statutes at Large
<i>Supp.</i>	Supplement
<i>Tratt. ce</i>	Trattato delle Comunità europee
<i>t.u.</i>	testo unico

Giurisprudenza e altre Autorità

<i>Caa</i>	Cour administrative d'appel
<i>Cass.</i>	Cassazione
<i>Cass. Pen.</i>	Cassazione penale
<i>Cass. Sez. Un.</i>	Cassazione Sezioni Unite
<i>App.</i>	Corte d'Appello
<i>C. Conti</i>	Corte dei Conti
<i>C. Cost.</i>	Corte Costituzionale
<i>Comm. Gar.</i>	Commissione di Garanzia
<i>Cons. Giust. Amm. Sic.</i>	Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia
<i>Cons. St.</i>	Consiglio di Stato
<i>Cons. St., Ad. Plen.</i>	Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria
<i>C. Eur. Dir. Uomo</i>	Corte europea dei diritti dell'Uomo
<i>C. Giust.</i>	Corte di Giustizia delle Comunità europee
<i>Pret.</i>	Pretura
<i>Trib.</i>	Tribunale
<i>Ta</i>	Tribunal administratif
<i>Tar</i>	Tribunale amministrativo regionale

Commentari, enciclopedie e trattati

<i>Comm. Branca</i>	Commentario della Costituzione a cura di Giu. Branca
<i>Comm. Schlesinger</i>	Il codice civile. Commentario diretto da P. Schlesinger
<i>Comm. Scialoja-Branca</i>	Commentario del codice civile a cura di A. Scialoja e Giu. Branca
<i>DDPCiv</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sezione civile
<i>DDPCom</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale
<i>DDP</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche
<i>DI</i>	Digesto italiano
<i>ED</i>	Enciclopedia del diritto
<i>EGT</i>	Enciclopedia giuridica Treccani

<i>NDI</i>	Novissimo digesto italiano
<i>Tr. Bessone</i>	Trattato di diritto privato curato da M. Bessone
<i>Tr. Cicu-Messineo</i>	Trattato di diritto civile e commerciale diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni
<i>Tr. contr. Rescigno</i>	Trattato dei contratti diretto da P. Rescigno
<i>Tr. Galgano</i>	Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia diretto da F. Galgano
<i>Tr. Iudica-Zatti</i>	Trattato di diritto privato curato da G. Iudica e P. Zatti
<i>Tr. Rescigno</i>	Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno
<i>Tr. Vassalli</i>	Trattato di diritto civile italiano fondato da F. Vassalli

Riviste

<i>AB</i>	Arbeitsrecht im Betrieb
<i>ABS</i>	American Behavioral Scientist
<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AER</i>	American Economic Review
<i>AGC</i>	Archivio giuridico della circolazione e dei sinistri stradali
<i>Ag. inc.</i>	Agevolazioni e incentivi - Il Sole 24 ore
<i>AgS</i>	Aggiornamenti sociali
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana
<i>AJDA</i>	Actualité juridique, droit administratif
<i>AJFP</i>	Actualité juridique, fonctions publiques
<i>AJS</i>	American Journal of Sociology
<i>AJIM</i>	American Journal of Industrial Medicine
<i>AL</i>	Actualidad Laboral
<i>ALINC</i>	Accademia dei Lincei
<i>ALR</i>	Administrative Law Review
<i>Amm.</i>	Amministrare
<i>AOME</i>	Academy of Management Executives
<i>AP</i>	Archivio penale
<i>AR</i>	Arbeit und Recht
<i>Arb.</i>	Arbeitsrecht
<i>AS</i>	L'assistenza sociale
<i>ASI</i>	Affari sociali internazionali
<i>ASL</i>	Ambiente e sicurezza sul lavoro
<i>ASoc</i>	Le assicurazioni sociali
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly
<i>AVIO</i>	Actuele Voorinformatie Overlegoganen

<i>Banca</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>BB</i>	Betriebs-Berater
<i>BCE</i>	Bulletin des Communautés européennes
<i>BDGInfoutet</i>	Banche dati giuridiche Infoutet
<i>BJIR</i>	British Journal of Industrial Relations
<i>BL</i>	Biblioteca della libertà
<i>BRDA</i>	Bullettin rapide de droit des affaires
<i>BT</i>	Bollettino tributario
<i>Bull. civ.</i>	Bullettin des arrêts de la Cour de cassation, chambres civiles
<i>Bull. crim.</i>	Bullettin de la Cour de cassation, chambre criminelle
<i>Bull. Joly</i>	Bullettin Joly sociétés
<i>Bund</i>	Bundesarbeitsblatt
<i>C&CC</i>	Contratti e contrattazione collettiva - Mensile di approfondimento di Guida al lavoro
<i>CA</i>	Corriere amministrativo
<i>CC</i>	La civiltà cattolica
<i>CDE</i>	Cahiers de droit européen
<i>CDI</i>	Comuni d'Italia
<i>CDS</i>	Chroniques de Droit Social
<i>CG</i>	Corriere giuridico
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CIL</i>	Contemporary issues in law
<i>CIS</i>	Cuadernos de información sindical
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics
<i>CJEL</i>	Columbia Journal of European Law
<i>CJF</i>	Courrier juridique des finances
<i>CLJ</i>	Cambridge Law Journal
<i>CLLPJ</i>	Comparative Labor Law & Policy Journal
<i>CLP</i>	Current Legal Problems
<i>CLR</i>	Columbia Law Revue
<i>CLR</i>	Connecticut Law Review
<i>CM</i>	Critica marxista
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>CNS-EP</i>	cns-Ecologia Politica
<i>Contr.</i>	Contrattazione
<i>CP</i>	Corti pugliesi
<i>CPen</i>	Cassazione penale
<i>CPS</i>	Comparative Political Studies
<i>CRL</i>	Cuaderno de Relaciones Laborales
<i>CS</i>	Consiglio di Stato

<i>CSoc</i>	La critica sociologica
<i>CTrib</i>	Corriere Tributario
<i>CU</i>	Il corriere dell'Unesco
<i>CYE</i>	Cambridge Yearbook of European Law
<i>D&L</i>	Rivista critica di diritto del lavoro
<i>DA</i>	Diritto amministrativo
<i>DC</i>	Disciplina del commercio
<i>DCS</i>	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DDPen</i>	Digesto delle discipline penalistiche
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DEcl.</i>	Il diritto ecclesiastico
<i>DeS</i>	Diritto e società
<i>D&G</i>	Diritto e giustizia
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza
<i>DGA</i>	Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente
<i>DI</i>	Il Diritto industriale
<i>DIC</i>	Diritto immigrazione e cittadinanza
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLab</i>	Derecho laboral
<i>DLMarche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DM</i>	Il diritto marittimo
<i>DML on-line</i>	Rivista elettronica de "Il diritto del mercato del lavoro"
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>DO</i>	Droit ouvrier
<i>DP</i>	Diritto pubblico
<i>DPA</i>	Diritto processuale amministrativo
<i>DPCE</i>	Diritto pubblico comparato ed europeo
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPLOro</i>	Diritto e pratica del lavoro Oro
<i>DPP</i>	Diritto penale e processo
<i>DPS</i>	Diritto e pratica delle società
<i>DPTr</i>	Diritto e pratica tributaria
<i>DR</i>	Danno e responsabilità
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit social
<i>DSoc.</i>	Diritto e società
<i>DT</i>	Derecho del trabajo
<i>DU</i>	I diritti dell'uomo

<i>DUE</i>	Il diritto dell'Unione europea
<i>EDP</i>	Europa e Diritto privato
<i>EGI</i>	Enciclopedia giuridica italiana
<i>EGL</i>	Enciclopedia giuridica del lavoro
<i>EHRLR</i>	European Human Rights Law Review
<i>EI</i>	European Integration on line
<i>EID</i>	Economic and Industrial Democracy
<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>EJIR</i>	European Journal of Industrial Relations
<i>EJLE</i>	European Journal of Law & Economics
<i>EJPR</i>	European Journal of Political Research
<i>EJSS</i>	European Journal of Social Security
<i>EJWST</i>	the European Journal of Women's Studies
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>ELJ</i>	Employment Law Journal
<i>ELR</i>	European Law Review
<i>EM</i>	Environmental Management
<i>EP</i>	Economic Policy
<i>EPI</i>	Economia e politica industriale
<i>EPL</i>	European Public Law
<i>ETUI-REHS WP</i>	European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety
<i>EuD</i>	Europa e diritto
<i>EULJ</i>	European Law Journal
<i>EwLR</i>	European Law Review
<i>FA CDS</i>	Foro amministrativo - Consiglio di Stato
<i>FA TAR</i>	Foro amministrativo - Tribunale amministrativo regionale
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FD</i>	Famiglia e diritto
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>FSS</i>	Foro de Seguridad Social
<i>GA</i>	Giurisdizione amministrativa
<i>GADI</i>	Giurisprudenza annotata di diritto industriale
<i>GAI</i>	Giurisprudenza agraria italiana
<i>GA Sicilia</i>	Giurisprudenza amministrativa della Sicilia
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>GcCc</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GCom</i>	Giurisprudenza commerciale

<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GD</i>	Guida al diritto - Il Sole 24 ore
<i>GDA</i>	Giornale di diritto amministrativo
<i>GEL</i>	Guida agli enti locali - Il Sole 24 ore
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GL</i>	Guida al lavoro - Il Sole 24 ore
<i>GM</i>	Gewerkschaftliche Monatshefte
<i>GME</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GN</i>	Guida normativa - Il Sole 24 ore
<i>GNap</i>	Giurisprudenza napoletana
<i>Governance</i>	Governance: An International Journal of Policy and Administration
<i>GP</i>	Giurisprudenza piemontese - Il Sole 24 ore
<i>GPE</i>	La Giustizia penale
<i>GS</i>	Gaceta Sindical
<i>Hand</i>	Handelsblatt
<i>HBR</i>	Harvard Business Review
<i>HLR</i>	Harvard Law Review
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>LAJ</i>	Les informations administratives et juridiques
<i>IC</i>	Industria e Cultura
<i>ID</i>	Informatica e diritto
<i>IF</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>IJCL</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>IJDL</i>	International Journal of Discrimination and the Law
<i>IJPL</i>	Italian Journal of Public Law
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILLEJ</i>	Italian Labour Law e-Journal
<i>ILMRT</i>	Iab Labour Market Research Topics
<i>ILO, CWES</i>	ILO, Conditions of Work and Employment Series
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILR</i>	International Labour Review
<i>LRR</i>	Industrial and Labour Relations Review
<i>IMWP</i>	Jean Monnet Working Paper
<i>IP</i>	Informazione previdenziale
<i>IPen</i>	Indice penale
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IS</i>	Industria e sindacato

<i>ISE</i>	Istituzioni e sviluppo economico
<i>ISL</i>	Igiene e sicurezza del lavoro
<i>ISoc</i>	Impresa sociale
<i>ISV</i>	Informatore Svimez
<i>ITI</i>	Itinerari di impresa
<i>IU</i>	Infoutet, banche dati giuridiche, Torino, 2003
<i>JAB</i>	Journal of Asian Business
<i>JAR</i>	Jurisprudentie Arbeidsrecht
<i>JBE</i>	Journal of Business Ethics
<i>JCM</i>	Journal of Common Market Studies
<i>JCP</i>	Juris-Classeur Périodique
<i>JEL</i>	Journal of Economic Literature
<i>GNap</i>	Giurisprudenza napoletana
<i>Governance</i>	Governance: An International Journal of Policy and Administration
<i>GP</i>	Giurisprudenza piemontese - Il Sole 24 ore
<i>GPE</i>	La Giustizia penale
<i>GS</i>	Gaceta Sindical
<i>Hand</i>	Handelsblatt
<i>HBR</i>	Harvard Business Review
<i>HLR</i>	Harvard Law Review
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>LAJ</i>	Les informations administratives et juridiques
<i>IC</i>	Industria e Cultura
<i>ID</i>	Informatica e diritto
<i>IF</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>IJCL</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>IJDL</i>	International Journal of Discrimination and the Law
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILLEJ</i>	Italian Labour Law e-Journal
<i>ILMRT</i>	Iab Labour Market Research Topics
<i>ILO, CWES</i>	ILO, Conditions of Work and Employment Series
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	Industrial and Labour Relations Review
<i>IMWP</i>	Jean Monnet Working Paper
<i>IP</i>	Informazione previdenziale
<i>IPen</i>	Indice penale
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal

<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>ISL</i>	Igiene e sicurezza del lavoro
<i>ISoc</i>	Impresa sociale
<i>ISV</i>	Informatore Svimez
<i>ITI</i>	Itinerari di impresa
<i>IU</i>	Infoutet, banche dati giuridiche, Torino, 2003
<i>JAB</i>	Journal of Asian Business
<i>JAR</i>	Jurisprudentie Arbeidsrecht
<i>JBE</i>	Journal of Business Ethics
<i>JCM</i>	Journal of Common Market Studies
<i>JCP</i>	Juris-Classeur Périodique
<i>JEL</i>	Journal of Economic Literature
<i>JEP</i>	Journal of Economic Perspectives
<i>JEPP</i>	Journal of European Public Policy
<i>JIE</i>	Journal of International Economics
<i>JJ</i>	JJurimetrics Journal
<i>JLS</i>	Journal of Legal Studies
<i>JME</i>	Journal of Monetary Economy
<i>JMWP</i>	Jena Monnet Working Paper
<i>JO</i>	Journal Officiel
<i>JPE</i>	Journal of Political Economy
<i>JPP</i>	Journal of Political Philosophy
<i>JSP</i>	Journal Social Policy
<i>JSWFL</i>	Journal of Social Welfare and Family Law
<i>JTI</i>	Juristischer Teil
<i>KJ</i>	Kritische Justiz
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>Labour</i>	Labour, Review of Labour Economics and Industrial Relations
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>L&G</i>	Legge&Giustizia: www.legge-e-giustizia.it
<i>LG</i>	Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LIEI</i>	Legal Issues of European Integration
<i>LP</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LPA</i>	Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
<i>LPR</i>	Low Pay Review
<i>LQR</i>	Law Quarterly Review
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LRI</i>	Lavoro e relazioni industriali

<i>LS</i>	Labour and Society
<i>Mass. FI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>Mass. GC</i>	Massimario di Giustizia Civile
<i>Mass. GI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica
<i>Mer</i>	Il Merito
<i>MGCP</i>	Massimario della giurisprudenza civile patavina
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MJECL</i>	Maastricht Journal of European and Comparative Law
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MLR</i>	Modern Law Review
<i>MoLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MS</i>	Le Mouvement Social
<i>NA</i>	Nuove autonomie
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NI Cgil</i>	Note informative Cgil
<i>NIER</i>	National Institute Economic Review
<i>NJIL</i>	Nordic Journal of International Law
<i>NJW</i>	Neue Juristische Wochenschrift
<i>NL</i>	Notiziario del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NLCGS</i>	Newsletter CgS
<i>NLR</i>	New Left Review
<i>NLT</i>	Notiziario del lavoro Telecom
<i>NOT</i>	Notariato
<i>NR</i>	Nuova rassegna di legislazione e rivista amministrativa per i Comuni
<i>NRL</i>	Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza
<i>NT</i>	Nuove tutele
<i>NTSR</i>	Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht
<i>NZA</i>	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
<i>OA</i>	Office Automation
<i>OE</i>	Orizzonti economici
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>PC</i>	Public Choice
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>PI</i>	Politica internazionale
<i>PL</i>	Personale e lavoro

<i>PLaw</i>	Public Law
<i>PR</i>	Personnel Review
<i>PS</i>	Previdenza sociale
<i>PSA</i>	La previdenza sociale nell'agricoltura
<i>PSI</i>	Prospettiva sindacale
<i>PSL</i>	Psicologia e lavoro
<i>PSS</i>	Prospettive sociali e sanitarie
<i>QBT</i>	Quaderni Banca Toscana
<i>QC</i>	Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>QDPE</i>	Quaderni di diritto e politica ecclesiastica
<i>QEL</i>	Quaderni di Economia e Lavoro
<i>QF</i>	QQaderni fiorentini
<i>QFA</i>	Quaderni della Fondazione Aristeia
<i>QFPC</i>	Quaderni della Funzione pubblica Cgil
<i>QFSPGM</i>	Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno
<i>QG</i>	Questione giustizia
<i>QI</i>	Quaderni Isfol
<i>QIS</i>	Quaderni di industria e sindacato
<i>QISv</i>	Quaderni di informazione Svimez
<i>QL</i>	Questione Lavoro
<i>QP</i>	Quaderni del Pluralismo
<i>QR</i>	Quaderni regionali
<i>QS</i>	Quale Stato
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	Quaderni di Rassegna sindacale
<i>RA</i>	Rivista amministrativa
<i>Racc. CG</i>	Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia ce
<i>RADC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>RADP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>RAE</i>	Revue des affaires européennes
<i>RArb</i>	Rivista dell'arbitrato
<i>RArbeit</i>	Recht der Arbeit
<i>RASDPE</i>	Rassegna di Diritto pubblico europeo
<i>Rase</i>	La responsabilità amministrativa delle società e degli enti
<i>RCD</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RCI</i>	Responsabilità Comunicazione Impresa
<i>RCCG</i>	Rivista della cooperazione giuridica internazionale
<i>Rcoop</i>	Rivista della cooperazione

<i>RCP</i>	Responsabilità civile e previdenziale
<i>RCS</i>	Rassegna del Consiglio di Stato
<i>RD</i>	Raccueil Dalloz
<i>RDA</i>	Rivista di diritto agrario
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDCom</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDE</i>	Rivista di diritto europeo
<i>RDI</i>	Rivista di diritto industriale
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDInt</i>	Rivista di diritto internazionale
<i>RDIPP</i>	Rivista di diritto internazionale privato e processuale
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDN</i>	Rivista del diritto della navigazione
<i>RDPC</i>	Rivista di diritto processuale
<i>RDPE</i>	Rassegna di diritto pubblico europeo
<i>RDPU</i>	Rivista di diritto pubblico
<i>RDS</i>	Rivista di diritto sportivo
<i>RSDI</i>	Rivista di storia del diritto italiano
<i>RDSoc</i>	Revista de derecho social
<i>RDSS</i>	Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RDT</i>	Revue de droit de travail
<i>RDT</i>	Rivista di Diritto tributario
<i>RDUE</i>	Revue du droit de l'Union européenne
<i>RE</i>	Rassegna economica
<i>RECONWP</i>	RECON Online Working Papers, www.reconproject.eu
<i>REDT</i>	Revista española de derecho del trabajo
<i>Rep. FI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>Rep. GC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>Rep. GI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RevDP</i>	Revue de droit public
<i>RevE</i>	Revue Europe
<i>Rev. soc.</i>	Revue des sociétés
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RFDUC</i>	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
<i>RG</i>	Redazione Giuffrè
<i>RGA</i>	Rivista giuridica dell'ambiente
<i>RGCT</i>	Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti
<i>RGE</i>	Rassegna giuridica dell'Enel

<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RGL Veneto</i>	Rassegna giuridica lavoro Veneto
<i>RGM</i>	Rivista giuridica del Mezzogiorno
<i>RGPolizia</i>	Rivista giuridica della Polizia
<i>RGQServ.Pubbl.</i>	Rivista Giuridica Quadrimestrale dei Servizi Pubblici
<i>RGS</i>	Rivista giuridica della scuola
<i>RGSanità</i>	Rassegna giurisprudenziale della Sanità
<i>RGSar.</i>	Rivista giuridica sarda
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIDPC</i>	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
<i>RIDPP</i>	Rivista italiana di diritto e procedura penale
<i>RIDU</i>	Rivista internazionale dei diritti dell'uomo
<i>RIE</i>	Rivista italiana di economia
<i>RIFD</i>	Rivista italiana di filosofia del diritto
<i>RIMEDL</i>	Rivista italiana di medicina legale
<i>RIML</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RINFD</i>	Rivista internazionale di filosofia del diritto
<i>RIPP</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di politiche pubbliche
<i>RISG</i>	Rivista italiana di scienze giuridiche
<i>RISP</i>	Rivista italiana di scienza politica
<i>RIT</i>	Revue internationale du travail
<i>RivPS</i>	Rivista delle politiche sociali
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence sociale
<i>RL</i>	Relaciones laborales
<i>RLav</i>	Rassegna lavoro
<i>RMC</i>	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
<i>RP</i>	Ragion pratica
<i>RPA</i>	Rassegna parlamentare
<i>RPE</i>	Rivista di politica economica
<i>RPEc</i>	Rivista di diritto pubblico dell'economia
<i>RPP</i>	Eti - Rivista della previdenza pubblica e privata
<i>RPS</i>	Revista de Política Social
<i>RQM</i>	Revue du Quart Monde
<i>RS</i>	Rassegna sindacale e Nuova rassegna sindacale
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RSPI</i>	Rivista di studi politici internazionali
<i>RT</i>	Revista de trabajo
<i>RTDE</i>	Revue trimestrielle de droit européen
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico

<i>RTDPE</i>	Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTDPRc</i>	Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>RU</i>	Risorse Umane
<i>SC</i>	Social Compass
<i>SD</i>	Sociologia del diritto
<i>SE</i>	Studi emigrazione
<i>SI</i>	Studium iuris
<i>SJEG</i>	La Semaine Juridique Edition Générale
<i>SK</i>	Sociaalrechtelyke kroniken
<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SMR</i>	Sloan Management Review
<i>SO</i>	Studi Organizzativi
<i>Società</i>	Le Società
<i>SP</i>	Sanità pubblica
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>SU</i>	Studi urbinati
<i>TAR</i>	I tribunali amministrativi regionali
<i>ThIL</i>	Theoretical Inquiries in Law
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>Temi</i>	Temi
<i>TG</i>	Toscana giurisprudenza
<i>TL</i>	Temas Laborales
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TP</i>	Teoria politica
<i>Transfer</i>	Transfer, European Review of Labour and Research
<i>TVVS</i>	Tijdschrift voor Vennootschappen Verenigingen en Stichtingen
<i>UA</i>	Urbanistica e appalti
<i>UCLR</i>	University of Chicago Law Review
<i>UPLR</i>	University of Pennsylvania Law Review
<i>VN</i>	Vita Notarile
<i>Wb JCLS</i>	Web Journal of Current Legal Studies
<i>WD</i>	World Development
<i>WESoc.</i>	Work, Employment and Society
<i>WP</i>	World Politics
<i>WP C.S.D.L.E.</i>	
<i>“Massimo D’Antona”</i>	Working Papers C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp

<i>WP</i>	Olympus I Working Paper di Olympus
<i>WSIM</i>	wsi - Mitteilungen
<i>YEL</i>	Yearbook of European Law
<i>YLJ</i>	Yale Law Journal
<i>ZA</i>	Zeitschrift für Arbeitsrecht
<i>ZAF</i>	Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung
<i>ZIP</i>	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

Finito di stampare nel mese di novembre 2014
dalla Grafica Elettronica (Na)