

L'AGENDA DEL LAVORO

-3-

L'AGENDA DEL LAVORO

3. *Processi in atto e problemi in discussione nel biennio 2000-2001*, a cura di Luigi Burroni, 2005

L'AGENDA DEL LAVORO

Processi in atto e problemi in discussione nel
biennio 2000-2001

A CURA DI LUIGI BURRONI

Firenze University Press
2005

Processi in atto e problemi in discussione nel biennio
2000-2001 / a cura di Luigi Burroni. – Firenze : Firenze
university press, 2005
(L'agenda del lavoro, 3)
<http://digital.casalini.it/8884532817>
Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN 88-8453-281-7 (online)
ISBN 88-8453-282-5 (print)

331 (ed. 20)
Lavoro - Europa

I primi due volumi della collana L'AGENDA DEL LAVORO (*Processi in atto e problemi in discussione nel 1998* e *Processi in atto e problemi in discussione nel 1999*) sono stati editi dalle Edizioni CUSL di Firenze.

© 2005 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://epress.unifi.it/>

Printed in Italy

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
1. Beni per la competitività, nuove istituzioni e relazioni industriali	3
2. La globalizzazione e il rapporto tra economia e società	9
3. I temi emergenti	14
Bibliografia	17
FORME DI FLESSIBILITÀ DEL LAVORO: LE NUOVE TENDENZE DI GERMANIA E ITALIA	19
Introduzione	19
1. La contrattazione in Germania e le nuove dinamiche	20
2. Il caso italiano: nuove forme di flessibilità	32
Conclusioni	39
Bibliografia	42
CONCERTARE SULLA FORMAZIONE: I MODELLI ITALIANO E FRANCESE A CONFRONTO	47
Introduzione	47
1. La formazione professionale “stella nascente” nel dialogo sociale europeo	48
2. La concertazione sulla formazione professionale a livello nazionale	53
3. Lo sviluppo della formazione a livello territoriale	68
Conclusioni	80
Bibliografia	82
NUOVE ISTITUZIONI E RELAZIONI INDUSTRIALI: IL CASO DEI COMITATI AZIENDALI EUROPEI	85
Introduzione	85
1. La Direttiva 94/45/EC	88
2. Il caso della Gran Bretagna	90
3. Il caso della Germania	99
4. Path dependency e nuove istituzioni.	
Alcune considerazioni conclusive	106
Bibliografia	109

I CODICI DI CONDOTTA IN EUROPA.	
IL CASO DELL'ITALIA E DELLA GRAN BRETAGNA A CONFRONTO	113
1. Introduzione	113
2. Il quadro europeo: il dialogo sociale tra partners	121
3. Gran Bretagna ed Italia: due iniziative nazionali di regolazione a confronto	128
Bibliografia	137
LA LEGGE 53 DEL 2000 SUI CONGEDI PARENTALI	141
Introduzione	141
1. La legge n. 53/2000 e la direttiva comunitaria n. 34 del 1996	146
2. I congedi parentali e il nuovo regime dell'astensione obbligatoria	150
3. I congedi per eventi e cause particolari e i permessi per l'assistenza a portatori di handicap	160
4. I congedi formativi	163
5. I tempi delle città: piano territoriale degli orari e banche dei tempi	167
Conclusioni	170
Bibliografia	176
LA LOTTA AL DISAGIO OCCUPAZIONALE DEI DISABILI.	
IL PROGRAMMA COMUNITARIO HORIZON	179
1. Il disagio occupazionale dei disabili in Europa	179
2. Le risposte dell'UE: dai programmi di azione sociale alla promozione delle pari opportunità e alle misure antidiscriminazione	181
3. L'iniziativa occupazione e il programma Occupazione-Horizon	186
4. La II fase di programmazione Horizon in Italia	191
5. Elementi di continuità dei progetti Horizon-Italia	195
6. I contatti con gli indirizzi a livello europeo e le peculiarità	201
7. Limiti e prospettive della programmazione comunitaria	203
Bibliografia	212

Il Master Europeo in Scienze del Lavoro è un percorso formativo frutto della cooperazione di diverse sedi universitarie che hanno una lunga tradizione di studio e ricerca sui temi del lavoro. Il Master è stato istituito a Firenze nel 1995 in collaborazione con una rete di università europee, che nel momento iniziale era composta dalle Università di Louvain la Neuve (Belgio), Toulouse 1 (Francia), Trier (Germania) e Warwick (Gran Bretagna). Successivamente si sono aggiunte le sedi di Lisbona (Portogallo), Granada e l'Università Autonoma di Barcellona (Spagna), Brema (Germania), Dublino (Irlanda), la London School of Economics (Gran Bretagna), Amsterdam (Olanda), Vienna (Austria) e Milano. Il programma formativo del Master è caratterizzato anzitutto da una forte interdisciplinarietà. L'intero percorso di studio si concentra infatti sui temi legati al lavoro, alla sua evoluzione e alla sua regolazione e li affronta dal punto di vista delle scienze giuridiche, economiche, politologiche e sociologiche. I corsi adottano una dimensione comparata, con l'obiettivo di fornire una preparazione adeguata per lavorare in enti, istituzioni e imprese nazionali e internazionali; anche per questa ragione, l'organizzazione didattica prevede che nel primo semestre i corsi siano organizzati nella sede di origine mentre nel secondo semestre viene offerta la possibilità di seguire corsi in una delle sedi della rete di cooperazione europea. Nel 2001 la European University Association (EUA), che per la Commissione Europea ha monitorato e diffuso buone pratiche nella cooperazione interuniversitaria a livello di Master, ha selezionato il Master Europeo in Scienze del Lavoro come uno degli undici casi di eccellenza, sia per la qualità dei componenti della rete sia per l'organizzazione didattica e scientifica.

Il Comitato Scientifico del Master è composto da Franca Alacevich, Roberto D'Alimonte, Valeria Fargion, Laura Leonardi, Anna Pettini, Luigi Burroni, Maria Paola Monaco

INTRODUZIONE

Questo è il terzo volume di una serie – i primi due sono stati pubblicati dalla CUSL Firenze – che raccoglie una selezione di elaborati di tesi degli studenti del Master Europeo in Scienze del Lavoro della Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” di Firenze. In particolare, i lavori qui raccolti sono stati elaborati nell’anno accademico 1999/2000 (Simone Ciaccheri e Maria Grazia Pannitteri) e nell’anno accademico 2000/2001 (Fabio Gazzarrini, Manuela Galetto, Nicoletta Merli, Alberto Ratti).

Guardando oggi a questi elaborati di tesi che risalgono a tre anni fa si notano delle ovvie necessità di aggiornamento, ma si nota anche, e questo costituisce forse l’aspetto più interessante di questo insieme di lavori, l’individuazione di temi che sono ancora oggi al centro del dibattito relativo al lavoro e alle sue trasformazioni. La gestione della flessibilità, le politiche della formazione, la realizzazione di nuove istituzioni per le relazioni industriali come i Comitati Aziendali Europei, la promozione della responsabilità sociale delle imprese e le misure volte a promuovere l’ingresso nel mercato del lavoro di fasce svantaggiate costituiscono anche oggi degli aspetti importanti del dibattito sul rapporto tra economia e società in tutte le economie avanzate.

Questo perché a partire dall’inizio degli anni ’90 si sono verificati degli importanti cambiamenti che hanno investito i meccanismi di organizzazione e di regolazione dell’economia di molti paesi europei. Tra questi i più importanti sono stati la crescente mobilità internazionale dei capitali, l’affermarsi di tecnologie che tendono a mutare radicalmente il concetto di spazio e di transazione e, infine, la crescente possibilità per i paesi in via di sviluppo di competere anche sulla qualità dei prodotti oltre che sul loro prezzo. Si tratta di un insieme di processi e cambiamenti che hanno rafforzato il ruolo svolto dai cosiddetti *global players*, ovvero le grandi imprese multinazionali, ma che hanno anche dato vita a una serie di mutamenti nell’organizzazione delle imprese che hanno rafforzato il legame tra competitività e assetti istituzionali-regolativi (sia aziendali sia regionali e nazionali) nei quali queste imprese sono “ancorate” (Veltz, 1996; Bagnasco, 2003).

Gli assetti delle economie dei paesi trattati in questo volume sono però anche stati investiti da un altro processo che negli ultimi anni ha registrato una forte accelerazione, ovvero il processo di integrazione politica europea. Questo processo ha avuto un duplice impatto sull'arena della regolazione del lavoro. Anzitutto ha avuto un impatto diretto, introducendo – o promuovendo l'introduzione – di nuove regole del gioco e di nuove istituzioni; vedremo come un esempio di questa tendenza può essere ritrovato nell'istituzione dei Comitati Aziendali Europei, che pur essendo istituzioni “deboli” hanno promosso dei cambiamenti importanti nelle pratiche di relazioni industriali a livello aziendale. Allo stesso tempo, però, il processo di integrazione politica ha avuto anche un impatto indiretto sul lavoro e sulla sua regolazione: si pensi, tanto per fare un esempio, alla promozione della privatizzazione di alcuni servizi e ai cambiamenti che questa ha promosso su come il lavoro è organizzato in questi settori (Hemerjick e Huiskamp, 2002).

Questo insieme di trasformazioni ha promosso dei cambiamenti che hanno toccato soprattutto i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro, gli assetti competitivi delle imprese e i processi di *policy making* con riferimento alle politiche economiche e di *welfare*. Per quanto riguarda il primo aspetto, la regolazione del mercato del lavoro, il tema della flessibilità è stato quello su cui si sono maggiormente confrontati gli attori delle relazioni industriali. Per quanto riguarda i modelli competitivi adottati dalle imprese, questi si sono mossi verso nuove combinazioni di qualità e diversificazione insieme con la possibilità di realizzare volumi di produzione medio-alti. Infine, per quanto riguarda l'agenda delle politiche economiche e di *welfare*, questa è stata occupata dal dibattito sulla possibilità di coniugare coesione sociale e competitività economica.

Se si guarda ai temi toccati dai contributi presenti in questo volume si nota che vi è un forte legame tra il loro recente sviluppo e l'insieme di cambiamenti generali che si sono ora richiamati. Se ci soffermiamo, ad esempio, sui cambiamenti recenti nell'arena delle relazioni industriali si nota che sia la contrattazione collettiva sia la concertazione sociale hanno iniziato a fare delle incursioni in ambiti nuovi oltre a continuare ad affrontare temi tradizionalmente di loro competenza. Nella contrattazione, infatti, vi sono molti recenti tentativi di includere nell'arena della contrattazione collettiva aspetti relativi alla creazione di beni collettivi per la competitività delle imprese, come mostrano le recenti tendenze

della contrattazione collettiva nel settore artigiano in Italia o molti casi di accordi per l'occupazione e la competitività siglati a livello aziendale in molti paesi con assetti istituzionali differenziati, come l'Austria, l'Olanda, la Germania, la Spagna e la Francia. A questo fine, la contrattazione collettiva è divenuta una delle vie per "governare" l'introduzione del cambiamento oltre che per promuovere un modello basato su di una sorta di "competitività solidale", incentrata sulla ricerca di un bilanciamento tra competitività e coesione sociale. Allo stesso modo, per quanto riguarda la concertazione sociale, in molti paesi si è arrivati un modello di interazione e scambio tra le parti profondamente diverso da quello che caratterizzava gli esperimenti concertativi degli anni '70: dalla concertazione redistributiva centralizzata si passa infatti sempre più alla concertazione sulla competitività (Regini, 2000) che avviene non solo a livello centrale ma anche – e in taluni casi soprattutto – a livello decentrato, con gli attori collettivi che giocano un ruolo "proattivo", di promozione dell'occupazione attraverso il sostegno alla competitività, ma anche attraverso "politiche attive" di promozione di equità sociale. Da questo punto di vista, quindi, l'analisi dei temi affrontati nei vari contributi qui raccolti, come la relazione tra gli attori i temi della competitività attraverso la promozione di flessibilità e formazione professionale, la ricerca della coesione attraverso la promozione della partecipazione dei lavoratori, di comportamenti etici delle imprese, della partecipazione femminile, il sostegno all'inserimento dei disabili, aiuta a mettere meglio a fuoco le modalità e i meccanismi attraverso i quali operativamente si cerca di perseguire quello che è stato definito come "il modello sociale europeo", coniugando coesione sociale, competitività economica e qualità della vita.

I. BENI PER LA COMPETITIVITÀ, NUOVE ISTITUZIONI E RELAZIONI INDUSTRIALI

Il lavoro di Simone Ciaccheri offre un contributo importante in questa direzione, affrontando un tema che viene spesso dibattuto pur non essendo sempre sufficientemente approfondito, ovvero la flessibilità del lavoro. Con flessibilità, infatti, si intendono cose tra loro molto diverse: si ha la flessibilità interna o funzionale, che fa riferimento alle modalità di organizzazione del lavoro, c'è la flessibilità esterna (in entrata e in uscita)

che ha a che fare con la regolamentazione del mercato del lavoro, c'è la flessibilità della produzione, legata proprio all'organizzazione del processo produttivo. Ed è interessante notare che l'interazione tra queste varie forme può dare degli esiti inattesi: un esempio degli imprevedibili rapporti tra i tipi di flessibilità è dato dalle cosiddette *flexible rigidities* di Ronald Dore, che mostrava come un caso come quello giapponese, caratterizzato da contratti di lavoro a vita (e quindi estremamente "rigidi") per certe professionalità fosse alla base di uno dei modelli di produzioni che hanno fatto della flessibilità della produzione un vero e proprio imperativo (Dore, 2001). Un altro esempio è dato dal cosiddetto modello della "produzione di massa flessibile": con questa definizione è infatti stato descritto un modello di organizzazione della produzione che dava vita a prodotti estremamente differenziati attraverso la combinazione e l'assemblaggio flessibile di componenti standard; la combinazione tra un'organizzazione rigida del lavoro che caratterizza i componenti standard assieme con determinate modalità flessibili di assemblaggio ha come risultato una serie flessibile e diversificata di prodotti finali. La promozione della flessibilità, quindi, passa spesso attraverso la realizzazione di diversi *mix* che innescano un gioco virtuoso tra flessibilità e rigidità.

Per questo motivo è utile guardare a come il tema della flessibilità nei suoi vari aspetti viene affrontato dalla contrattazione collettiva in due paesi che hanno tra loro caratteristiche molto differenziate come la Germania e l'Italia. Come infatti mostra Ciaccheri, il tema della flessibilità e il suo rapporto con le pratiche di contrattazione collettiva ha tra questi due paesi delle somiglianze e anche delle importanti differenze. Guardando al caso tedesco, Ciaccheri ha enfatizzato il ruolo svolto dalle "clausole aperte" che da un lato permettono di salvaguardare la contrattazione nazionale, evitando la spinta verso un "decentramento selvaggio", e dall'altro favoriscono una diffusione di flessibilità che al contempo è controllata dagli attori collettivi e rispetta le diversità territoriale e tra aziende. Allo stesso tempo è interessante vedere che esiste anche una differenziazione tra i vari tipi di clausole aperte, applicabili in caso differenziati (relativi solo alle piccole imprese, alle imprese in difficoltà, con l'assenso delle organizzazioni sindacali o senza riserva di adesione da parte degli attori collettivi). In sostanza, quindi, in un paese dove la contrattazione collettiva riveste tradizionalmente un ruolo di grande importanza come la Germania, alla necessità di flessibilità salariale e del lavoro delle aziende si risponde con

strumenti che favoriscono la flessibilità della contrattazione.

È questa una tendenza che si ritrova in molti paesi europei e anche in Italia, come mostrano alcuni recenti lavori comparati sulla contrattazione collettiva (Alacevich e Burrioni, 2000, 2001; ETUI, 2001, 2002). A questo proposito Ciaccheri, guardando ai rinnovi contrattuali in corso nel 2000, ritrova molte esperienze che rimandano alle clausole di apertura del caso tedesco. Allo stesso tempo, però, il caso italiano ha anche seguito altre strade. Un esempio è dato dalla realizzazione di accordi trilaterali a carattere volontaristico a livello locale, che hanno promosso una flessibilità dei territori più che la flessibilità delle imprese. Questo è dovuto al fatto che rispetto alla Germania in Italia si ha una diversa organizzazione produttiva, con la prevalenza in Italia di imprese di piccole e medie dimensioni, e un diverso è il modello di relazioni industriali, con un maggior volontarismo, un minore sviluppo di relazioni industriali aziendali e una maggiore frammentazione nella rappresentanza degli interessi. Per questo è utile soffermarsi sul caso di Milano, come caso paradigmatico del tentativo di introdurre la flessibilità seguendo una logica territoriale. Dopo il Patto di Milano, infatti, si ritrovano molte esperienze nelle quali si è cercato di fare contrattazione territoriale volta a aumentare la competitività dei singoli territori, anche se non in molti casi si è riscontrata la conflittualità tra le organizzazioni di rappresentanza degli interessi che ha caratterizzato il caso milanese, aspetto questo che, come evidenzia l'autore, offre una conferma del "non semplice coordinamento tra i vari livelli di contrattazione all'interno dell'arena delle relazioni industriali".

Guardando quindi al tema della flessibilità nelle relazioni industriali si ritrovano importanti similitudini tra due casi nazionali caratterizzati da assetti istituzionali fortemente differenziati: entrambi, infatti, sembrano mettere in campo strumenti sia a livello settoriale che in alcuni casi territoriali che "coniugano" quanto viene deciso a livello nazionale pur all'interno di un quadro di riferimento ben definito. Più in generale è interessante notare che queste somiglianze sembrano suggerire che in alcuni paesi europei che hanno una storia e delle tradizioni differenziate si sta realizzando un processo di relativa convergenza verso un modello di relazioni industriali e di gestione della flessibilità che alcuni hanno definito come decentramento organizzato: si tratta di un modello dove la contrattazione nazionale settoriale – e in alcuni casi intersettoriale – stabilisce le regole generali e i diritti minimi e poi gli attori a livello aziendale e

territoriale hanno ampi margini di manovra per specificare ulteriormente la regolazione del lavoro.

Un'altra parola chiave che aiuta a comprendere l'evoluzione della contrattazione collettiva è quella della formazione, risorsa cruciale su cui si basa il perseguimento della cosiddetta "via alta della competitività". Lo sviluppo delle risorse umane, delle loro competenze, della loro capacità di apprendere, della dotazione di skills sia tecnici che relazionali, costituisce infatti uno dei principali obiettivi delle politiche europee, nazionali e regionali e anche un tema su cui si sta concentrando la contrattazione collettiva sia a livello nazionale che aziendale e territoriale. Allo stesso tempo, però, vi sono varie vie con cui perseguire questi obiettivi. Questa pluralità di strade è mostrata con efficacia dal filone di analisi sulla varietà dei capitalismo: comparando il modello tedesco con quello anglosassone, infatti, oramai molti hanno mostrato che il "modello renano" si basa su di una "costruzione collettiva e sociale" di queste risorse, con gli attori organizzati e lo stato che giocano un ruolo chiave mentre nel modello più tipico dei paesi anglosassoni la formazione viene realizzata e allocata attraverso meccanismi basati sulla regolazione di mercato e sul ruolo del singolo attore, impresa o lavoratore che sia. Questa diversità ha degli effetti rilevanti sui modelli di competitività dei due diversi modelli di relazioni industriali e regolazione, con da un lato il modello anglosassone più orientato verso i settori dell'innovazione radicale e quello tedesco più capace di competere in settori a innovazione incrementale.

Se però questo modello interpretativo è utile nel ricostruire le differenze di strategie tra due casi quasi idealtipici, come quello tedesco e quello statunitense, meno utile è tale approccio a spiegare le strade intraprese da altri casi nazionali, come viene ben mostrato nel capitolo di Fabio Gazzarrini. Comparando infatti le modalità di realizzazione e di allocazione della formazione professionale in due casi nazionali e in due loro regioni, Gazzarrini mostra come a fronte di somiglianze generali vi siano delle diversità tra i casi studiati difficilmente spiegabili con l'approccio che si è prima richiamato. Per quanto riguarda le somiglianze, Gazzarrini evidenzia come sia in Italia che in Francia il tema della formazione professionale ha occupato in misura crescente l'agenda politica; una seconda somiglianza è poi data dal diffuso ricorso a pratiche di concertazione tra stato e parti sociali e nel crescente ricorso a istituzioni di tipo bilaterale e trilaterale che si occupano di questo tema a vari livelli territoriali (loca-

le, regionale e nazionale). Tuttavia Gazzarrini mostra che vi sono molte diversità tra i due paesi che debbono essere tenute in considerazione. Guardando ad esempio al ruolo giocato dallo stato centrale si nota che questo è stato molto più forte in Francia rispetto al caso italiano. Questa caratteristica è in linea con la tradizione delle relazioni industriali nel caso francese, da sempre caratterizzata da un ruolo tanto forte del terzo attore da indebolire le organizzazioni sindacali e datoriali dando vita a quella che è stata definita come *state-created weakness* (Visser e Ebbinghaus, 2000). E diversità ancora maggiori si ritrovano guardando al livello regionale. In Francia nonostante i recenti processi di devoluzione e di decentramento di competenze, il livello di governance che gioca il ruolo più importante è rimasto quello centrale, lasciando alla formazione professionale sostanzialmente regolata a livello centrale, mentre in Italia il livello regionale e provinciale hanno acquisito una sempre maggiore importanza a partire dalla fine degli anni '70.

Si possono quindi ritrovare delle somiglianze ma anche delle differenze nelle modalità attraverso cui due contesti regionali realizzano un bene strategico per imprese e lavoratori, che ci mostrano la rilevanza di livelli decentrati di regolazione nella produzione di beni collettivi per la competitività; come però Gazzarrini stesso ricorda, vi sono anche altri livelli di regolazione che svolgono un ruolo molto importante nello sviluppo di questo tipo di risorse, e nel caso della formazione professionale un ruolo particolarmente importante è giocato dalle istituzioni europee e dalle politiche comunitarie sin dal Trattato di Roma.

Il livello europeo gioca però un ruolo importante non soltanto nella promozione di politiche ma anche nella messa in campo di nuove istituzioni che entrano direttamente a fare parte dell'arena delle relazioni industriali, come nel caso dei Comitati Aziendali Europei, come mostra il capitolo di Manuela Galetto. È questa una esperienza particolarmente significativa sia perché introduce una istituzione importante per le relazioni industriali sia perché ci mostra molto sui processi di cambiamento che riguardano l'arena delle relazioni industriali. Come si è infatti visto nel pezzo di Gazzarrini, le tradizioni e l'eredità storica dei sistemi di relazioni industriali contano molto nel delineare le traiettorie intraprese da determinati paesi relativamente a temi specifici. Questo però non significa che dei cambiamenti di direzione non siano possibili, cambiamenti che possono essere influenzati sia da attori o gruppi di attori sia da cambiamenti nelle

architetture istituzionali. Un esempio del primo tipo di cambiamento è dato dal radicale cambiamento che è iniziato alla fine degli anni '70 nel Regno Unito, con i governi Thatcher: in questo caso vi erano infatti tutta una serie di elementi di contesto che hanno favorito questo cambiamento, ma non vi è dubbio che il ruolo giocato dalla Thatcher sia stato determinante nell'influenzare la realizzazione di una svolta che ha radicalmente mutato l'assetto delle relazioni industriali in quel paese. Un esempio del secondo tipo di "motore del cambiamento" è invece dato proprio dal caso dei comitati aziendali europei. Si tratta infatti di una nuova istituzione introdotta dalla direttiva 45 del 1994, che pur essendo una "istituzione debole" ha promosso alcuni importanti cambiamenti nelle pratiche delle relazioni industriali a livello aziendale.

Nei Comitati Aziendali Europei sono state riposte molte aspettative, soprattutto con riferimento agli effetti del processo di decentramento delle relazioni industriali. Come infatti è stato evidenziato dal rapporto del Gruppo di alto Livello sulle relazioni industriali, la tendenza verso il decentramento delle relazioni industriali interessa tutti i paesi europei; quasi paradossalmente, però, tale decentramento può non avere effetti positivi se non è compensato da un certo grado di coordinamento, e istituzioni come i CAE hanno in parte giocato questo ruolo [Biagi et al.]: anche se infatti hanno compiti formali legati soltanto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, i CAE costituiscono delle reti internazionali tra attori attraverso le quali possono passare informazioni di varia natura e tramite i quali possono essere favoriti processi di coordinamento relativi, ad esempio, alla contrattazione aziendale. In alcuni casi, ad esempio, si verifica lo sviluppo di norme e pratiche comuni sulla contrattazione della retribuzione con alcune unità locali che giocano come "pattern setters" nei confronti del resto della rete (Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali, 2002).

Esistono però anche delle visioni più critiche del ruolo svolto da questo tipo di nuova istituzione. Streeck, ad esempio, sottolinea che i CAE in realtà non sono né comitati aziendali, dal momento che sono istituzioni deboli, e neppure europei, dal momento che non hanno giocato un ruolo nella promozione di diritti di cittadinanza europei, ma anzi sono fortemente influenzati nella loro azione da "fattori nazionali" (Streeck, 2000). Così come vi è chi sottolinea la possibilità che in un contesto caratterizzato da una crescente competizione tra unità locali della medesima

multinazionale, i comitati aziendali europei vengano “utilizzati” dai loro componenti per portare avanti istanze legate a singoli stabilimenti piuttosto che al gruppo nel suo insieme (Hancké, 2000).

Diviene quindi interessante anche in questo caso guardare allo sviluppo di questa istituzione adottando una prospettiva comparata, come fa appunto Manuela Galetto, che ha analizzato l’impatto dei CAE nel Regno Unito e in Germania. Si tratta di due paesi che, come è noto, hanno un elevato numero di imprese multinazionali che rientrano nella definizione della Direttiva, ma che sono caratterizzati da due modelli di relazioni industriali estremamente differenziati. Richiamando uno studio di Waddington, Galetto sottolinea il maggior attivismo dei CAE delle imprese che hanno case madri in Germania. I casi del Regno Unito, invece, sono caratterizzati da un forte “simbolismo”, che si traduce in “un’agenda povera di temi da affrontare e un approccio minimalista alla consultazione, limitata e poco proficua”. Queste differenze trovano le loro radici proprio nelle due diverse tradizioni di relazioni industriali dei due paesi, con una maggiore istituzionalizzazione e peso dei comitati aziendali nel caso tedesco rispetto a quello inglese. Tali differenze, però, possono anche essere fatte risalire a una diversa “preparazione” dei componenti dei CAE: i lavoratori tedeschi, infatti, mostrano una maggiore pratica e preparazione per partecipare a pratiche legate all’informazione e alla consultazione, rispetto a quelli inglesi (Wills, 1998).

2. LA GLOBALIZZAZIONE E IL RAPPORTO TRA ECONOMIA E SOCIETÀ

I Comitati Aziendali Europei, quindi, hanno introdotto dei rilevanti cambiamenti nelle relazioni industriali a livello d’impresa pur senza “uniformare”; la loro analisi è però importante perché ci mostra appunto il cambiamento in corso nelle relazioni industriali a livello aziendale, livello che, come si è anticipato, va rivestendo un’importanza sempre maggiore.

Diversamente dal passato, però, la regolazione del lavoro delle imprese è meno indipendente da quanto avviene al di fuori dall’impresa. Con la globalizzazione dell’economia, infatti, si è andato verificando una sorta di paradosso: da un lato si è avuta una maggiore mobilità alle imprese e di alcuni fattori della produzione che ha rafforzato il ruolo delle imprese multinazionali che si trovano a giocare come veri e propri *global players*. Dall’altro lato,

però, sono le stesse strategie delle imprese globali che rafforzano il rapporto impresa-società: forme organizzative a rete, l'esigenza di determinate combinazioni di conoscenze tacite e codificate, la sempre maggiore dipendenza da risorse materiali e immateriali che per la loro natura non possono essere prodotte all'interno delle imprese fanno sì che anche la competitività di imprese multinazionali dipenda dal tipo di relazione che queste hanno con il loro "territorio" (Kristensen e Zeitlin, 2005).

Ecco quindi che al crescere della cosiddetta competizione globale cambia il rapporto impresa-società: mentre infatti nel passato era l'impresa che "organizzava" la società, scandendone i tempi, organizzandone i servizi e così via, oggi le imprese sono molto più "ancorate" ai propri territori e da questi sono sempre più influenzate. È in questo quadro che si colloca il tema della responsabilità sociale delle imprese, che riguarda appunto l'impegno delle imprese a perseguire la competitività rafforzando però anche la qualità della vita dei lavoratori e dei consumatori, o il tema della produzione di beni pubblici attraverso attori privati come mostrano le ricorrenti pratiche di esternalizzazione e di contrattualizzazione di servizi, o, ancora, il tema della promozione di uno sviluppo economico che sia sostenibile.

Ed è in questo quadro che si colloca la questione delle clausole sociali trattate nel pezzo di Alberto Ratti, che costituiscono una serie di diritti fondamentali che hanno un ruolo ancor più importante in una economia globalizzata e caratterizzata da una forte mobilità delle imprese e dei capitali. Come rileva Ratti, l'ILO suddivide tali diritti in quattro categorie: quelli riguardanti la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, il divieto del lavoro forzato, l'eliminazione di ogni forma di discriminazione e il divieto dell'impiego di lavoro minorile. Si tratta quindi di temi e diritti che hanno una particolare importanza non soltanto per quanto riguarda il rapporto impresa-lavoratore ma anche per quanto riguarda il rapporto impresa-consumatore e quello più ampio tra impresa e società.

La promozione di questi diritti, però, è particolarmente difficile: l'efficacia di questi codici, infatti, è proporzionalmente legata alla loro diffusione, proprio per evitare fenomeni di dumping sociale e di competizione al ribasso da parte dei paesi in via di sviluppo. Diffondere però tali codici è particolarmente difficile, soprattutto se si rimane in un quadro regolativo di tipo prevalentemente volontaristico come quello che caratterizza queste esperienze.

Come mostra Ratti, vi sono alcuni settori che sono interessati più di altri da questo tipo di strumenti, e tra questi sicuramente vi sono quelli del *made in Italy*, come la lavorazione delle pelli, le produzioni tessili e dell'abbigliamento, e proprio su una di queste specializzazioni produttive si sofferma Ratti, comparando il settore tessile in Gran Bretagna e in Italia, e anche in questo caso dalla comparazione emergono interessanti somiglianze e differenze. In entrambi i paesi, infatti, le clausole sociali sono andate acquisendo importanza, ma le vie con le quali si sono messe in campo tali clausole sono differenziate.

In Gran Bretagna, rileva Ratti, vi è stata una interessante iniziativa denominata *Ethical Trade Initiative*, istituita nel 1998 con lo scopo di sostenere politiche di commercio etico con il fine di influenzare i comportamenti dei produttori e fornitori dei paesi in via di sviluppo. I protagonisti di questo esperimento sono principalmente le imprese, le organizzazioni non governative e le organizzazioni sindacali. Lo Stato, e in particolare il Ministero dell'Industria, promuove l'iniziativa attraverso l'erogazione di fondi. I processi di implementazione e monitoraggio delle misure vengono svolte direttamente da personale delle imprese; per quanto riguarda le organizzazioni sindacali, queste contribuiscono all'individuazione delle misure e alla loro implementazione ma, contrariamente al caso italiano, la contrattazione collettiva non sembra giocare alcun ruolo. Imprese prevalentemente di grandi dimensioni e organizzazioni non governative sono quindi i due attori chiave di questo processo, secondo un modello che in parte caratterizza il caso inglese anche in altre esperienze. In questo paese, infatti, grandi imprese, agenzie e altri enti a composizione pubblico-privata e strumenti che favoriscono la partecipazione diretta dei privati alla costituzione di infrastrutture e altri beni tangibili come ad esempio il *project financing* hanno favorito l'affermarsi di quella che è stata definita come "governance attraverso la partnership", ovvero una governance locale basata su meccanismi di co-partecipazione nella realizzazione di servizi e di beni collettivi di varia natura. Ed è anche da sottolineare come nel caso di pratiche a carattere volontaristico come le clausole sociali, questo modello ha dato un ampio margine di manovra per le imprese di maggiori dimensioni con un processo che ha enfatizzato il ruolo giocato dal mercato e dalla gerarchia come meccanismi regolativi (Crouch et al., 2001, 2004).

Nel caso italiano, invece, la contrattazione collettiva ha giocato un ruolo più importante, come mostra l'accordo realizzato tra le principali

organizzazioni di rappresentanza del settore tessile nel dicembre 1998. È attraverso questo accordo che sono stati recepiti i contenuti del codice di condotta adottato nel quadro del dialogo sociale settoriale. Si confermano così il ruolo della contrattazione collettiva che abbiamo visto giocare in Italia un ruolo rilevante anche nel caso della formazione e della regolazione e promozione della flessibilità. La contrattazione collettiva, quindi, come sostegno importante al perseguimento di una via alta per la competitività, fatta appunto di lavoro flessibile, di valorizzazione delle risorse umane e anche di responsabilità sociale delle imprese.

L'esempio delle clausole sociali costituisce un buon esempio dell'intreccio sempre più forte tra economia e società e della presenza di esigenze dei lavoratori e dei cittadini che promuovono il raggiungimento di diritti minimi in chiave "globale", promuovendo di estendere dei diritti minimi alle imprese e ai lavoratori che si trovano in paesi con economie arretrate. E proprio sul tema dell'estensione di diritti, seppure in una chiave molto diversa, si concentrano i lavori di Nicoletta Merli sul Programma Horizon e di Maria Grazia Pannitteri sulla Legge 53 del 2000 sui congedi parentali.

L'inclusione nel mercato del lavoro e la promozione della partecipazione di fasce svantaggiate di lavoratori costituisce oramai da molti anni una delle principali caratteristiche del cosiddetto modello sociale europeo, e proprio su questo tipo di misure guarda anche il lavoro di Nicoletta Merli, che si è concentrato sul programma Horizon, una politica comunitaria avviata nel 1990 per il miglioramento delle condizioni economiche, sociali e per l'inserimento dei disabili. In particolare Merli ha concentrato la propria attenzione sulla seconda fase di tale programma e sui suoi effetti in Italia. Come si nota dal suo lavoro, è possibile individuare un percorso di apprendimento che ha portato a un sostanziale miglioramento rispetto alla prima fase del programma, e uno degli aspetti che è emerso con maggiore forza è quello della necessità di predisporre servizi integrati, incentrati sulla valorizzazione delle abilità dei disabili, sull'orientamento, sull'accompagnamento al lavoro e sul monitoraggio continuo dopo l'inserimento.

In questo quadro un ruolo importante deve essere giocato dai servizi per l'impiego, così come altrettanto cruciale è il coinvolgimento degli attori locali. Questi aspetti ci rimandano quindi all'importanza di meccanismi di governance multilivello del lavoro: il coinvolgimento degli attori locali, infatti, è una prerogativa chiave delle nuove politiche attive del

lavoro, ed è ancora più importante per alcune tipologie di lavoratori come quelle a cui si rivolge il programma Horizon. Naturalmente, come evidenzia Merli, il tentativo di mettere in piedi una politica che abbia tali caratteristiche non è di per sé garanzia di successo: a fianco delle molte luci di questo programma coesistono infatti ancora molti elementi di criticità, che appunto sottolineano che i progetti comunitari *Horizon* acquistano un valore concreto come “punto di partenza” e non d’arrivo.

Nel caso dei congedi parentali, invece, abbiamo una misura volta a favorire una riorganizzazione dei tempi di lavoro e di vita che sia più equa nei confronti delle donne, tradizionalmente discriminate in paesi come l’Italia caratterizzati da una elevata disparità nel lavoro di cura, in quello domestico e nelle responsabilità familiari e di favorire le pari opportunità nel mercato del lavoro. Si tratta, come mostra Pannitteri, di una misura volta a promuovere non un cambiamento o una riduzione dell’orario, tema di particolare rilevanza nel momento in cui è stato scritto il pezzo. La Legge 53, infatti, si è rivolta prevalentemente verso il sostegno a un’organizzazione flessibile della vita lavorativa attraverso lo strumento dei congedi nell’ottica di una armonizzazione tra le esigenze del lavoratore e quelle dell’azienda. Anche in questo caso la delega alla contrattazione collettiva emerge come una delle caratteristiche del caso italiano: il legislatore, infatti, ha rimandato più volte alla concertazione sociale e soprattutto alla contrattazione collettiva sia categoriale che aziendale/territoriale.

Naturalmente l’introduzione di misure come quella dei congedi parentali non risolve tutti i problemi relativi alla doppia presenza e alla promozione dell’occupazione femminile. La discriminazione di genere, infatti, continua a essere forte come mostra il fatto che la gran parte della nuova partecipazione delle donne nel mercato del lavoro è da collegarsi all’espansione di tipologie contrattuali part-time. Come nota Chiara Saraceno, “non può quindi sorprendere che il genere (l’essere donne) e lo status familiare (l’essere sposata, l’essere madre) riducano le *chances* occupazionali future delle lavoratrici part-time rispetto a lavoratori e lavoratrici a tempo pieno... non è il part-time di per sé che riduce queste *chances*, ma le specifiche ragioni per cui lo si fa: conciliare responsabilità lavorative e familiari” (Saraceno, 2003). Si pensi che se si sommano le ore dedicate al lavoro familiare a quelle dedicate al lavoro remunerato, le donne occupate e con responsabilità familiari lavorano dalle 9 alle 15 ore alla settimana in più rispetto ai loro compagni. Allo stesso tempo, come

sottolinea Pannitteri, altre problematiche sono date dal fatto che le misure della legge sono indirizzate direttamente verso il lavoro dipendente, mentre, come è noto, cresce continuamente la quota di lavoratori occupati con i cosiddetti “contratti atipici”, distorsione che si è cercato di attenuare negli anni più recenti.

3. I TEMI EMERGENTI

I temi trattati dagli elaborati di tesi qui raccolti e che si sono presentati in questa introduzione mettono in luce alcuni aspetti e aprono anche all'identificazione di alcune possibili linee di ricerca che è qui opportuno richiamare brevemente. La prima dimensione ha a che fare con l'importanza delle analisi che adottano un taglio comparativo. I lavori di Ciaccheri, Gazzarrini, Galetto e Ratti, infatti, hanno mostrato che la “tradizione” delle relazioni industriali continua a influenzare la traiettoria intrapresa dai vari casi nazionali, dando vita a percorsi che appunto continuano ad essere differenziati. Si pensi ad esempio, al diverso peso e modalità organizzative delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale e a come queste influenzano la direzione intrapresa dal decentramento delle relazioni industriali. Oppure si pensi ai diversi effetti che hanno avuto le politiche europee, come ad esempio le politiche per l'occupazione, su paesi che avevano già assetti istituzionali differenziati (Alacevich, 2004). O, infine, si pensi alle diverse modalità organizzative del settore del pubblico impiego e a come queste hanno influenzato gli effetti dei processi di riforma in corso in molti paesi europei (Bach et al., 1999). La comparazione, quindi, ci mostra che sono possibili degli “equilibri multipli”, ovvero la coesistenza di modelli di regolazione del lavoro che appunto continuano ad avere reciproche differenze ma che sono capaci di intraprendere dei percorsi di cambiamento con fini simili. Ritornando ai contributi raccolti in questo lavoro, si pensi alla promozione della flessibilità e alle diversità tra il caso tedesco e quello italiano o, ancora, alla promozione della formazione ma in modi sostanzialmente diversi nel caso francese e in quello italiano. La comparazione quindi come metodo per individuare le diverse strade per raggiungere obiettivi simili.

Collegato a questo primo aspetto c'è poi una seconda dimensione relativa al rapporto tra il processo di europeizzazione e i cambiamenti

in corso nei modelli di relazioni industriali dei paesi europei. Come si è visto dal pezzo di Manuela Galetto e anche, pur se meno direttamente, da quelli di Maria Grazia Pannitteri e di Nicoletta Merli, il processo di europeizzazione ha avuto un effetto rilevante promuovendo direttamente importanti trasformazioni nei mercati del lavoro e nei sistemi di relazioni industriali. Altrettanto importanti, però, sono le trasformazioni “indirette” che pur avendo riscosso minore attenzione, hanno giocato un ruolo particolarmente importante. Si pensi, ad esempio, al rapporto tra la promozione delle privatizzazioni e i cambiamenti estremamente rilevanti in corso in alcuni settori cruciali delle economie dei paesi europei, come le telecomunicazioni o i trasporti. Oppure si pensi agli effetti delle politiche regionali e alla loro promozione indiretta di un ruolo “proattivo” delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi sul territorio, anche in paesi che non avevano questa tradizione come ad esempio la Spagna. Per questo insieme di motivi, quindi, l’attenzione al processo di integrazione europea e all’interazione tra questo e i sistemi nazionali di regolazione del lavoro costituisce un tema sul quale si continuerà o soffermarsi, tanto più oggi in una Europa che si va allargando verso l’est.

La terza dimensione riguarda il rapporto tra competitività, coesione sociale e regolazione. In molti dei casi che sono trattati in questo volume, infatti, viene evidenziata la possibilità di un circolo virtuoso tra regolazione e competitività. Sembrano quindi trovare smentita quelle ipotesi emerse recentemente a proposito della governance dell’economia che identifica efficienza con presenza di meccanismi di *light governance*. A partire dall’inizio degli anni ’90, infatti, si è sviluppato un ampio filone di ricerca che ha mostrato gli elementi di debolezza di quella che può definire come “governance basata su legami stabili”, mostrando come questi possono portare all’emergere di fenomeni di stallo. Proprio per ovviare a questi effetti perversi molti autori hanno enfatizzato l’importanza dei meccanismi regolativi basati sul mercato e sul ruolo di reti deboli, a bassa istituzionalizzazione (Dornisch, 2002; Graber 2002). I casi che invece abbiamo qui richiamato, però, hanno evidenziato l’importanza di meccanismi di regolazione più stabili, basati sul ruolo del terzo attore e delle associazioni di rappresentanza degli interessi, nel promuovere beni strategici per la competitività come la flessibilità o la formazione professionale. Allo stesso tempo, si è visto il ruolo di questi meccanismi nella produzione non solo di beni volti a sostenere la coesione sociale, come le misure volte a soste-

nere delle fasce svantaggiate o la promozione della responsabilità sociale delle imprese. Guardare quindi ai meccanismi regolativi del lavoro cercando non tanto di identificare il modo migliore di regolazione (mercato vs stato o reti vs associazioni) ma di capire i rispettivi elementi di forza e di debolezza può gettare una nuova luce sull'efficacia e sulle criticità dei meccanismi di governance dell'economia.

La quarta e ultima dimensione importante che emerge da questi lavori è poi quella relativa all'allargamento dell'agenda delle relazioni industriali e dei processi di regolazione del lavoro. Da una regolazione rivolta agli aspetti più tradizionali, come orario e salario, che naturalmente giocano un ruolo cruciale anche oggi, si ha un allargamento dei temi toccati dai processi regolativi e in particolare dalla contrattazione collettiva. È tramite questo allargamento che si ricerca il bilanciamento tra coesione, competitività e inclusione sociale. Da questo punto di vista, quindi, i processi regolativi del lavoro costituiscono uno dei principali fattori che stanno contribuendo a ridisegnare il rapporto tra economia e società, rendendo permeabili i confini che in passato distinguevano in modo molto più marcato queste due arene.

Ciascuno dei temi che abbiamo richiamato richiede di essere affrontato con competenze multidisciplinari e con una prospettiva di lavoro che non sia "localistica": in Europa è oggi più di ieri necessario mettere a confronto contesti che hanno una diversa storia, architetture istituzionali differenziate e diverse tradizioni culturali per poter lavorare con tali diversità e promuovere circoli virtuosi tra le differenze, più che procedere a una loro improbabile omogeneizzazione. Questo però richiede un vasto sforzo per dar vita e valorizzare le risorse umane necessarie, creando competenze che aiutino di gestire tale complessità con la realizzazione di percorsi formativi adeguati. È in questa direzione che oramai da alcuni anni stanno convergendo gli sforzi di tutto l'ampio gruppo di lavoro che sta dietro all'esperienza del Master Europeo in Scienze del Lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- Alacevich F. (2004) *Promuovere il dialogo sociale*, Firenze, Firenze University Press.
- Alacevich F., Burrioni L. (2001) "Italy. Negotiating Labour Flexibility" in Spineux A., Leonard E., Leloup X., Walthery P. e Barre P. (2001) *Employment: the Focus of Collective Bargaining in Europe. Themes, Procedures and Issues*, Louvain la Neuve, UCL-Presses Universitaires, pp. 237-272.
- Alacevich F., Burrioni L. (2002) «Italy» in Spineux A., Leonard E., Leloup X., Walthery P. e Barre P. (2002) *Collective Bargaining and Employment in Europe. 2001-2002*, Louvain la Neuve, UCL-Presses Universitaires, pp. 244-263.
- Bach S., Bordogna L., Della Rocca G., Winchester D. (1999, a cura di), *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* Londra, Routledge.
- Bagnasco A. (2003) *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Crouch C. (1996) *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H., (2001) *Local production systems in Europe. Rise or Demise?* Oxford, Oxford University Press
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004) *Changing governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Dore R. (2001) *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Dornisch D. (2002), *The Evolution of Post-socialist Projects: Trajectory Shift and Transitional Capacity in a Polish Region*, *Regional Studies*, 36: 307-321.
- ETUI (2001) *Collective Bargaining in Europe in 2000*, Bruxelles, ETUI.
- ETUI (2002) *Collective Bargaining in Europe in 2001*, Bruxelles, ETUI.
- Grabher G. (2002) *Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context*, *Regional Studies*, 36, 3: 205-214.

- Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali (2002) Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change, Bruxelles, DG Employment and Social Affairs.
- Hemerijck A., Huiskamp R. Public Sector Reform Under EMU, Dublin, Eurofound.
- Kristensen P.H., Zeitlin J. (2005) Local Players in Global Games. The strategic Constitution of a Multinational Corporation, Oxford, Oxford University Press.
- Regini M. (2000) Modelli di capitalismo. Le risposte delle economie europee alla sfida della globalizzazione, Bari, Laterza.
- Saraceno C. (2003) Le diseguaglianze di genere: un problema di equità ma anche di sviluppo, in
- Streeck W. (2000) Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva, in Stato e Mercato, n. 1, pp. 3-24.
- Veltz P. (1996) Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel, Parigi, Presses Universitaires de France.
- Visser J., Ebbinghaus B. (2001) Trade Unions in Western Europe since 1945, New York, MacMillan.

Simone Ciaccheri

FORME DI FLESSIBILITÀ DEL LAVORO: LE NUOVE TENDENZE DI GERMANIA E ITALIA

INTRODUZIONE

Nell'arco degli ultimi dieci anni le relazioni industriali sono state interessate da una serie di fenomeni che hanno comportato una sostanziale destabilizzazione degli equilibri di sistema precedentemente costruiti nei vari paesi europei. L'insieme delle regole, dei parametri, delle forme di accordo sociale faticosamente formalizzate e istituzionalizzate dal secondo dopoguerra fino ad oggi sono state sottoposte a profonde sollecitazioni che hanno aperto crepe e spaccature nelle strutture di interazione tra i vari attori. Due fenomeni in particolare hanno toccato e modificato il mondo del lavoro e le sue dinamiche: la globalizzazione e la fine del modello di produzione fordista-taylorista.

La progressiva globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati è ormai diventata una realtà e i dati sull'esponenziale sviluppo del commercio mondiale ne sono una chiara dimostrazione. La liberalizzazione dei mercati, la crescita dei paesi in via di sviluppo, l'impressionante sviluppo tecnologico dell'ultimo decennio e infine il processo di unificazione europea indicano la strada che il mondo economico ha ormai imboccato. Tutto ciò avviene ad una velocità sempre maggiore che erode le vecchie strutture e sollecita i vari paesi e attori sociali a scelte sempre più rapide e decise.

Altrettanto complessa appare la situazione nel mondo del lavoro dove il sistema di organizzazione fordista-taylorista, che aveva accompagnato gli anni dello sviluppo economico nel secondo dopoguerra, lascia spazio a nuovi stili di vita e di lavoro. Gli anni d'oro del boom economico sono ormai un ricordo lontano e gli alti tassi di disoccupazione ne sono un chiaro esempio. Le trasformazioni sociali si susseguono, la società dei servizi è

ormai una realtà, l'individualizzazione e la differenziazione dei mercati avanzano, tutto accompagnato da una crescente redistribuzione tra i due sessi nel mondo del lavoro.

Lo sviluppo capitalistico, trainato dalla sorprendente crescita economica degli Stati Uniti, in trend positivo da dieci anni, è sempre più improntato sul modello "americano" fondato sui valori individuali, sulla massimizzazione del profitto a breve termine e sullo strapotere del mercato finanziario a scapito del modello "renano" fondato sull'economia sociale (Albert, 1991). Proprio quest'ultimo, per anni esempio di efficienza e stabilità, ha subito alcune battute di arresto e si trova in una fase di stallo. La forte concorrenza di mercato impone alle imprese scelte rapide e individuali allo scopo di preservare la propria competitività, fatto che contrasta con la forma di contrattazione centralizzata, tipica del modello tedesco. Perciò nel corso degli ultimi dieci anni, anche in seguito alla riunificazione, sono state introdotte nei contratti collettivi di lavoro una serie di "clausole di apertura" (Öffnungsklauseln), mirate ad una maggiore flessibilità nell'ambito dell'organizzazione del lavoro. Proprio su questi aspetti si focalizza questo lavoro, che cerca di dare un quadro quanto più chiaro possibile dei molteplici strumenti sviluppati nel sistema di relazioni industriali tedesco, con l'evidente intento di decentrare e differenziare i rapporti di lavoro in modo da poter rispondere efficacemente alle richieste del mercato. Nel compiere questo percorso si cercherà anche di fornire alcuni dati in grado di indicare i possibili sviluppi nella contrattazione collettiva tedesca, a livello nazionale di settore o a livello aziendale.

Da ciò si dipanerà poi nell'ultima parte, un'analisi comparativa con il sistema italiano, ben diverso da quello tedesco, soprattutto per il doppio livello di contrattazione, ma impegnato, in particolare nei contratti collettivi di lavoro stipulati nei primi mesi del duemila, a seguire forme di flessibilità simili a quelle del sistema tedesco.

I. LA CONTRATTAZIONE IN GERMANIA E LE NUOVE DINAMICHE

1.1. Un sistema "invidiabile"

Fino agli anni novanta il sistema di relazioni industriali della Repubblica Federale Tedesca ha rappresentato un esempio di stabilità e di

efficienza che ha permesso di mantenere una pace sociale invidiabile per molti paesi europei. In particolare, il modello in questione è stato capace di garantire attraverso la partecipazione dei lavoratori al processo di sviluppo democratico, economico e sociale del paese un sostanziale ed efficiente rapporto di scambio tra capitale e lavoro. Tale partecipazione viene garantita sia nella carta costituzionale sia a livello istituzionale, permettendo anche un elevato grado di democrazia aziendale attraverso il ruolo dei consigli di fabbrica (Betriebsräte). Un'altra caratteristica del modello tedesco è l'indipendenza contrattuale dei sindacati e dei datori di lavoro, i quali sono liberi di regolare autonomamente le condizioni ed i rapporti di lavoro, senza influenze dello Stato. Gli accordi che ne scaturiscono, viste anche le elevate competenze e responsabilità degli attori, hanno notevole valore e la continua ricerca di un equilibrio tra gli interessi ha costituito per anni una garanzia di elevate prestazioni ed elevati salari attraverso investimenti e innovazioni tecnologiche.

La contrattazione avviene in Germania a due livelli: quello nazionale di settore o, alternativamente, quello aziendale. Nel primo caso, gli organi di rappresentanza delle parti sociali stipulano contratti collettivi (Flächentarifverträge) nei vari settori economici che assumono validità per le imprese e i lavoratori aderenti ai sindacati soggetti della contrattazione. Tale politica "tariffaria" regola tutte le dinamiche di lavoro, compresi l'orario e le retribuzioni, che saranno poi oggetto specifico di questo lavoro.

Alternativamente, viene prevista la possibilità di contratti a livello aziendale stipulati tra un sindacato e un singolo datore di lavoro (Dütz, 1999, p. 211).

I due piani, quello nazionale di settore e quello aziendale, comportano entrambi vantaggi e svantaggi: mentre il primo garantisce un'unità di disposizioni e di parametri validi per tutte le imprese sul territorio nazionale, il secondo concerne solo l'azienda che ha stipulato il contratto. Dunque, mentre nel primo caso ci sono maggiori garanzie di difesa degli interessi dei lavoratori, nel secondo caso gli imprenditori possono vedere accettate eventuali richieste legate alla produzione o a qualsiasi aspetto riguardante il lavoro. Appare inoltre evidente che un decentramento permette ai singoli accordi contrattuali di tenere maggiore conto delle caratteristiche sociali ed economiche di una certa regione rispetto ad un'altra¹. Allo stes-

¹ Soprattutto in considerazione delle forti differenze tra i *Länder* dell'ovest e quelli dell'est.

so tempo però essa rischia di far venire meno la pace sociale tra gli attori, portando il conflitto all'esterno delle grandi organizzazioni sindacali².

In realtà, fino agli anni novanta il ruolo giocato dalla contrattazione aziendale è stato meno importante, soprattutto in considerazione di una situazione socioeconomica positiva che non invitava i datori di lavoro a ricercare soluzioni alternative alla politica tariffaria.

1.1.1 Una ricerca empirica sugli sviluppi della politica salariale

Prima di affrontare e chiarire gli eventi storici, politici ed economici che stanno condizionando le relazioni industriali tedesche a partire dagli anni novanta, cerchiamo attraverso l'ausilio di una ricerca relativa ai due livelli di contrattazione in Germania di definire i loro ambiti di validità. L'indagine è stata effettuata dall'Istituto per la ricerca nel mercato del lavoro e sul lavoro dell'Ente federale per il lavoro (IAB) tedesco, il quale, dal 1993 nei vecchi *Länder* e dal 1996 nei nuovi, ha indagato sulle imprese di ogni settore economico privato e di tutte le classi di grandezza in relazione all'applicazione di contratti nazionali di settore o aziendali. Nel 1997 i dati hanno mostrato che nel 49% delle aziende occidentali e solo nel 29% di quelle orientali è in vigore un contratto collettivo nazionale di lavoro. La situazione comunque varia notevolmente a seconda dei settori di attività: mentre ad occidente solo un terzo delle imprese impegnate nel settore dei servizi ha un contratto nazionale, in altri ambiti, come nella produzione di beni di consumo oppure nell'edilizia l'adesione supera il 70%. Ad est il rapporto per le imprese di servizi è addirittura di uno a sette mentre nel settore energetico e minerario è riscontrabile una adesione del 50% (Tab. 1).

I dati acquistano maggiore completezza analizzando la validità dei contratti collettivi in relazione al numero di occupati del settore privato.

La distanza tra Germania occidentale e orientale risulta ancora una volta significativa se si considera la percentuale di lavoratori interessati, che ad ovest è del 65,3%, mentre nei nuovi *Länder* è del 43,9%.

² A tale proposito confronta L. Bellmann, S. Kohaut, C. Schnabel, in Bellmann, (1999, pp. 14-16).

Tabella n.1:N. aziende presso cui è in vigore un contratto nazionale, per settore (valori %).

Settore	Germania occidentale		Germania orientale
	1995	1997	1997
economico			
Energia, minerario	78,2	52,4	52,2
Lavorazione materie plastiche	61,4	60,6	31,2
Agricoltura	43,5	42,6	18,7
Beni strumentali	58,5	58,2	34,9
Edilizia	79,3	70,2	40,6
Trasporti, comunicazioni	51,7	36,5	25,1
Credito, assicurazioni	68,6	61,0	44,5
Servizi	37,0	33,6	14,4
Chimica	52,7	54,2	23,8
Beni di consumo	68,7	73,0	42,3
Totale	51,8	49,0	25,7

Fonte: IAB 1995/97

Le diversità tra i vari settori sono anche in questo caso notevoli (Tab. n. 2). Appare interessante notare come tra il 1995 e il 1997 nella Germania occidentale ci sia stato un arretramento della contrattazione nazionale di settore (del 3% nel numero di contratti e del quasi 5% nel numero di occupati) che conferma le tendenze del sistema verso il decentramento.

Nonostante la forte diversità (circa il 20%) tra gli occupati interessati dai contratti collettivi nazionali ad ovest e ad est, è interessante evidenziare che in entrambi casi questa forma di contrattazione è ben più utilizzata nelle medie e grandi imprese, piuttosto che in quelle piccole (Tab. n. 3).

La distanza tra le imprese nelle prime categorie e quelle nelle ultime è chiara ed è dovuta soprattutto alle differenti prospettive e strategie che esse portano avanti³.

³ Per le tabelle confronta L. Bellmann, S. Kohaut, C. Schnabel; in Bellmann (1999, pp. 18-20).

Tabella n. 2; Copertura dei contratti nazionali per settore in rapporto agli addetti (valori %).

Settore Economico	Germania Occidentale	Germania orientale
	1995	1997
Energia, minerario	78,4	84,6
Lavorazione materie plastiche	80,0	52,4
Agricoltura	62,1	22,6
Beni strumentali	81,7	43,2
Edilizia	90,9	49,8
Trasporti, Comunicazioni	50,4	42,5
Credito, Assicurazioni	92,5	88,1
Servizi	46,5	31,2
Chimica	70,7	47,0
Beni di consumo	79,0	46,2
Totale	69,9	43,9

Fonte: IAB 1995/1997

Tabella N. 3: Aziende presso cui è in vigore un contratto per dimensione (valori %).

Dimensione al 30/6/1997	Germania occidentale	Germania orientale
da 1 a 4	35,7	18,9
da 5 a 9	56,5	26,5
da 10 a 19	57,5	32,5
da 20 a 49	59,9	40,3
da 50 a 99	70,3	56,2
da 100 a 199	72,8	54,3
da 200 a 499	73,8	64,8
da 500 a 999	73,3	80,2
1000 e più	75,8	77,7
complessivamente	49,0	25,7

Fonte: IAB 1997

1.2. Gli anni novanta: la crisi del sistema

Dopo anni di prosperità e di efficienza il sistema tedesco si è trovato all'improvviso assediato da una serie di eventi e di fenomeni, che, pur già presenti in qualche caso, hanno iniziato a rendersi visibili e percepibili soprattutto negli anni novanta. La globalizzazione, l'internazionalizzazione dei mercati, le trasformazioni economiche e sociali intervenute nelle società occidentali hanno colpito tutti i paesi occidentali, ma nel caso della Germania i loro effetti sono ancora più aspri in considerazione della riunificazione con l'ex DDR, gestita in modo inefficiente e frettoloso, tanto da causare tra il 1992/93 una delle più significative crisi economiche a cui il paese sia stato esposto⁴.

Le pressioni a cui il sistema tedesco è stato sottoposto diventano quindi duplici, sia a ovest, sia a est: infatti, mentre la Germania occidentale, deve riformarsi, dotandosi di innovativi modelli di regolazione sociale, deve allo stesso tempo risollevarsi e riformare l'impianto economico orientale, sull'orlo del collasso al momento della riunificazione e lontano anni luce dalla efficienza di una struttura moderna e competitiva a livello internazionale.

Anche le relazioni industriali seguono questo percorso: mentre ad ovest gli attori sociali si confrontano con nuove prove e si adoperano per una riforma del sistema, ad est cercano di implementare esperienze di co-determinazione e di democrazia contrattuale totalmente estranee ad una società in ritardo di sessanta anni⁵.

Ecco quindi che tutti gli attori (sindacati, associazioni imprenditoriali, stato) si trovano ad affrontare pressioni ed eventi che li costringono ad autoriformarsi, a cercare nuove vie e nuove soluzioni per garantire gli standard di efficienza e di benessere raggiunti nel corso degli anni.

Le maggiori sollecitazioni ricadono su imprenditori e sindacati. I primi infatti si trovano a affrontare una sempre più aspra concorrenza internazionale causata dalla globalizzazione dei mercati e dalla dislocazione delle produzioni in nazioni a basso costo di lavoro, eventi che contrastano con gli alti salari e l'alto costo del fattore lavoro dei contratti collettivi.

⁴ I. Artus, G. Sterkel (1998) Brüchige Tarifrealität, in WSI Mitteilungen, n. 7.

⁵ A. Hassel, O. Jacobi (1994) Relazioni industriali: il modello tedesco alla prova, in Il progetto, n. 79.

Aumentano così le richieste di decentramento e flessibilizzazione, per permettere alle aziende di mantenere alta la loro competitività, ma anche di poter adattare la produzione a seconda delle richieste del mercato.

I cambiamenti e le trasformazioni nel mondo del lavoro sono invece i principali elementi che hanno portato ad una destabilizzazione dei sindacati: accanto agli alti tassi di disoccupazione che nei nuovi *Länder* toccano addirittura il 19%⁶, deve essere messo in evidenza il progressivo declino del settore industriale a favore di quello dei servizi, direttamente legato all'utilizzo delle nuove tecnologie. La rappresentanza degli interessi dei lavoratori diventa quindi sempre più complicata a causa della mutata struttura occupazionale.

Diventa pertanto importante il ruolo dello stato, il quale deve riuscire a contrastare il lento, ma progressivo, sgretolamento del sistema di contrattazione collettiva (*Kollektivvertragssystem*), su cui la Germania aveva costruito i suoi successi economici, cercando di riformarlo in modo da renderlo più flessibile e più rispondente alle esigenze degli attori sociali. Si cerca di evitare che un "decentramento selvaggio"⁷ conduca ad un peggioramento delle condizioni di lavoro attraverso un unico livello di contrattazione aziendale, sottoposto a rischi di arbitrio imprenditoriale, e ad un completo abbandono delle garanzie a livello nazionale di settore.

1.3. *Le clausole di apertura (Öffnungsklauseln)*

Per smorzare e per limitare le pretese che spingono verso un'erosione progressiva della contrattazione nazionale di settore, sindacati e associazioni imprenditoriali si sono adoperati per cercare di rendere più flessibile e aperto il sistema esistente, e negli ultimi 10-15 anni hanno concordato una serie di clausole di apertura (*Öffnungsklauseln*) miranti al raggiungimento di questo obiettivo. Tali strumenti hanno in ogni caso un fondamento legislativo nella legge riguardante la politica tariffaria (*tarifvertragsgesetz*): infatti, nel quarto paragrafo, terzo capoverso, vengono permessi

⁶ Si vedano i dati sull'occupazione nel 1999 dell'Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.

⁷ Si veda nota 6 pag. 245 in R. Bispinck, T. Schulten (1998) *Globalisierung und das deutsche Kollektivvertragssystem*, in *WSI Mitteilungen*, n. 4.

accordi differenziati solo “fino al punto in cui la legge (Tarifvertragsgesetz) lo rende possibile oppure nel caso in cui il cambiamento contenuto sia a favore dei prestatori di lavoro” (Günstigkeitsprinzip)⁸.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è quello secondo cui i contratti nazionali di settore devono stipulare condizioni minime a cui non si può derogare verso il basso. Con la contrattazione di clausole di apertura viene meno questo principio, proprio perché, come vedremo di seguito, tali clausole consentono condizioni di lavoro inferiori agli standard previsti dai contratti nazionali di settore.

Le condizioni, gli ambiti di validità, i contenuti, le dimensioni, e la forma di questi accordi differenziati vengono fissati dai sindacati e dalle associazioni imprenditoriali, i quali poi lasciano ai consigli aziendali (Betriebsräte) la facoltà di decidere gli aspetti specifici riguardanti la loro impresa. Sostanzialmente, le tematiche toccate da queste clausole sono l'orario di lavoro e il salario. Gli obiettivi sono principalmente quelli di aiutare le imprese in crisi oppure in settori sottoposti al mercato ad alta concorrenzialità e, dal punto di vista occupazionale, evitare procedure di licenziamento o favorire l'entrata nel mercato del lavoro di categorie svantaggiate, come i giovani o i disoccupati di lunga durata.

Le clausole di apertura possono essere suddivise in 4 categorie:

Clausole applicabili in casi di gravità o di difficoltà dell'azienda (Härteklausel). Viene previsto che il datore di lavoro o il consiglio aziendale, in fondati casi di gravità per l'azienda (per prevenire la minaccia di pericolo di insolvenza, per la sicurezza dei posti di lavoro, per il miglioramento delle possibilità di risanamento), possano richiedere al sindacato e all'associazione di categoria del settore una regolamentazione speciale (Sonderregelung). Verificato l'effettivo stato di difficoltà dell'impresa, può essere avviata la procedura relativa ai termini della clausola in questione. Queste clausole furono adottate per la prima volta nella primavera del 1993 nelle industrie elettroniche, in quelle metalmeccaniche e nelle acciaierie della Germania orientale. In seguito sono state allargate anche ad alcune imprese della Germania occidentale.

Clausole di apertura con riserva di consenso (Öffnungsklauseln mit Zustimmungsvorbehalt). Una contrattazione aziendale differenziata dal

⁸ Confronta Dütz 1999 e L. Bellmann, S. Kohaut, C. Schnabel in Bellmann (1999, p. 34).

contratto nazionale di settore deve essere legittimata dal consenso delle associazioni imprenditoriali e sindacali (Tarifvertragsparteien). Attraverso questa procedura permane un'effettiva influenza sulla contrattazione decentrata, tanto che l'utilizzo di una clausola di apertura può anche essere rifiutato. Una clausola di questo genere è stata utilizzata nelle industrie chimiche occidentali, a partire dal primo gennaio 1998, con lo scopo di assicurare l'occupazione e/o il miglioramento delle capacità della Germania di contrastare la concorrenza sul mercato.

Clausole di apertura senza riserva di adesione (Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt). Tale procedura prevede che in determinati ambiti gli organi aziendali possano stabilire clausole di apertura senza l'assenso o l'intervento dei sindacati o delle associazioni imprenditoriali. Dal 1996 questa pratica è presente nell'industria tessile e dell'abbigliamento a favore di imprese in difficoltà. Un procedimento del genere è riscontrabile anche tra i giornali dei territori dell'est e nelle industrie tipografiche dei nuovi e dei vecchi *Länder*, attraverso la sospensione del pagamento della tredicesima (Weihnachtsgeld) e della quattordicesima (Urlaubsgeld) mensilità in cambio di garanzie occupazionali.

Clausole per le piccole imprese (Kleinbetriebsklauseln). Intervengono a favore di piccole imprese in difficoltà e prevedono il pagamento di salari inferiori ai termini stabiliti dal contratto nazionale di settore, in rapporto alla grandezza dell'impresa. Per esempio in una azienda presente nei nuovi *Länder* con un numero di dipendenti da 5 a 15 viene prevista una riduzione di stipendio dal 6% all'8%. Queste clausole valgono anche per i settori orientali del commercio all'ingrosso e per quelli che hanno relazioni con l'estero⁹.

1.4. Una flessibilità "controllata"

Le clausole di apertura diventano quindi uno strumento utile per evitare l'eccessivo impoverimento della contrattazione nazionale di settore e la fuga verso un decentramento selvaggio. Appare comunque interessante notare come in tre delle quattro categorie precedenti permangano degli

⁹ Confronta L. Bellmann, S. Kohaut, C. Schnabel in Bellmann (1999, pp. 35-37).

elementi di stabilità, attraverso “riserve di consenso” oppure tramite una certa limitazione al potere decisionale dei consigli aziendali. I sindacati e le associazioni imprenditoriali controllano e vigilano sull’applicazione delle clausole di apertura in modo da limitare il sorgere di possibili conflitti nel momento decisionale relativo all’applicazione di una clausola di apertura all’interno di una determinata impresa.

Le concessioni riguardanti il salario e gli aspetti monetari possono essere di vario tipo:

- l’abbandono degli aumenti tariffari¹⁰;
- l’abbassamento o differenziazione dei salari tariffari;
- l’introduzione di tariffe di entrata per determinati gruppi occupazionali, come disoccupati, lavoratori che hanno concluso un periodo formativo, oppure persone entrate da poco nel mondo del lavoro;
- il ritardato adattamento alle disposizioni tariffarie. Questa regola vale in particolare per le piccole imprese che possono ritardare nel tempo, da un mese ad un anno, l’applicazione degli aumenti tariffari contrattati;
- l’abbassamento del salario dei “trainees”;

ed ulteriori provvedimenti che possono riguardare il pagamento degli straordinari o altri pagamenti differenziati.

Le concessioni concernenti il tempo di lavoro ne toccano la durata, il luogo e la divisione, e possono essere combinate in varie forme l’una con l’altra. Le decisioni a tale riguardo possono prevedere una riduzione di orario in cambio di una compensazione di salario, oppure anche l’opposto, cioè un incremento di orario di lavoro rispetto agli standard previsti¹¹. In tal caso, l’obiettivo è quello di permettere alle aziende di rispondere in modo immediato ad eventuali variazioni della domanda di mercato. Rispetto al tempo di lavoro è prevista anche la “banca delle

¹⁰ Per contrattazione tariffaria si intende l’annuale revisione economica dei termini contrattuali a livello nazionale di settore.

¹¹ Tale istituto definito “corridoio delle ore” prevede una variazione dell’orario di lavoro rispetto a quello settimanale o annuale. Nelle industrie chimiche è prevista la possibilità di variare l’orario di lavoro di 2,5 ore verso l’alto o verso il basso in relazione alle ore di lavoro settimanali (37,5 ore). Un provvedimento simile vale anche per il tessile e l’abbigliamento dove lo spostamento può essere contrattato in un “range” del 6,75% rispetto all’orario di lavoro annuale.

ore” introdotta in diverse forme, o attraverso gli straordinari oppure su base annuale¹².

In conclusione, va comunque ricordato che le clausole di apertura devono essere concordate per un tempo breve, in genere non più di un anno, al fine di non fare diventare l’eccezione una regola di comportamento. A tale proposito, risulta fondamentale il controllo delle associazioni datoriali e sindacali attraverso gli strumenti precedentemente indicati.

Inoltre, risulta abbastanza complicato dare un quadro completo delle possibili forme assunte dalle clausole di apertura poiché nel corso degli anni novanta esse sono state utilizzate e applicate alle varie realtà economiche e sociali del paese, ognuna con le sue esigenze e difficoltà, progredendo nella ricerca di schemi indirizzati al decentramento ed alla differenziazione del sistema¹³.

1.4.1. Ambiti di applicazione delle clausole di apertura: un’inchiesta del 1998

Un breve accenno a un’inchiesta compiuta nel 1998 tra le varie aziende che hanno usufruito delle clausole di apertura permette di chiarire meglio il loro utilizzo¹⁴. La ricerca, concentrata sui settori economici privati, mette in evidenza che la maggior parte delle forme di differenziazione riguardano l’orario di lavoro. Circa l’80% delle clausole di apertura ne toccano la durata e la condizione, in forma di “banca delle ore” (quasi 2/3 dei casi), di “corridoi delle ore” (circa il 60%) o di allungamento dell’orario di lavoro per una parte degli occupati (quasi il 50%).

Nelle questioni monetarie, circa $\frac{3}{4}$ riguardano i pagamenti differenziati (tredicesima e quattordicesima), due terzi i pagamenti in caso di ma-

¹² La banca delle ore prevede che in fasi di incrementi produttivi le ore di straordinario vengano compensate attraverso ore di tempo libero. Si veda pp. 156-158, H. Seifert (1999) *Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung*, in WSI Mitteilungen, n. 3.

¹³ Confronta pp. 558-560, R. Bispinck (1997) *Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags*, in WSI Mitteilungen, n. 8.

¹⁴ Confronta pp. 493-497, A. Oppolzer, U. Zachert (1998) *Zur Zukunft des Tarifvertrages*, in WSI Mitteilungen, n. 7.

lattia del lavoratore, circa il 60% concernono il salario da corrispondere ai praticanti, e nel 40% dei casi le forme di retribuzione per determinati gruppi occupazionali (per esempio disoccupati di lunga durata).

Un caso interessante è rappresentato invece dalle clausole per le imprese in difficoltà (*Härtefälleklauseln*) nei nuovi *Länder* dove i dati mostrano una scarsa applicazione. Tale intervento, indirizzato alle industrie metalmeccaniche ed elettroniche dell'ex DDR, ha ottenuto il consenso delle associazioni sindacali e datoriali di settore solo in 98 delle 181 richieste avanzate¹⁵. Questi dati, raccolti tra il 1993 e il 1996, appaiono relativamente bassi, se teniamo conto dell'ampio periodo di tempo in questione e delle enormi difficoltà economiche affrontate, tanto che nel 1997 il numero degli occupati era di 260.000 persone, ben lontano da quel milione e mezzo che ne faceva il primo settore industriale della Repubblica Democratica Tedesca¹⁶. Un'unica motivazione non è additabile, tanto che risulta più semplice parlare di una pluralità di elementi che rientrano anche nel progressivo adeguamento salariale ai parametri delle regioni occidentali tedesche, processo di non facile realizzazione e scandito anche dallo scoppio di ondate di scioperi inusuali per il sistema tedesco¹⁷. È indubbio comunque che la "riserva di consenso" a livello nazionale di settore costituisce talvolta una limitazione a cui le imprese preferiscono ovviare attuando contratti aziendali. Inoltre, in questo settore assistiamo ad una percentuale di adesione alle associazioni sindacali solo del 25%, che si caratterizza soprattutto per la non entrata delle nuove aziende più che per l'uscita delle vecchie. Un ulteriore dato indica anche che il 60% delle imprese nel settore metalmeccanico rispettano i contratti collettivi nazionali, anche se non sono iscritte al sindacato.

Il quadro appare dunque abbastanza complesso. Infatti anche se la politica tariffaria continua ad esercitare una sua influenza anche per coloro che non sono ufficialmente iscritti ad organizzazioni di rappresentanza,

¹⁵ Confronta p. 102, R. Hickel, W. Kurtzke (1997) *Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung*, in *WSI Mitteilungen*, n. 2.

¹⁶ Confronta p. 435, I. Artus, G. Sterkel (1998) *Brüchige Tarifrealität*, in *WSI Mitteilungen*, n. 7.

¹⁷ Confluiti nella recessione del 1992/93 (R. Bispinck, 1999) e nella revisione dei termini di adattamento salariale annuali delle industrie metalmeccaniche dell'est a quelle dell'ovest.

la tendenza ad un impoverimento delle strutture nazionali si protrae, facendo supporre la necessità di una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle clausole di apertura per le imprese in difficoltà.

2. IL CASO ITALIANO: NUOVE FORME DI FLESSIBILITÀ

2.1. *Flessibilità: la parola magica?*

La pretesa di una comparazione tra il sistema contrattuale tedesco e quello italiano potrebbe sembrare azzardata se prendiamo in considerazione le loro caratteristiche, ma una più attenta analisi ci porta a identificare, nonostante i termini non siano gli stessi, alcune somiglianze nelle direttive di sviluppo e di trasformazione.

Sia la Germania sia l'Italia, come peraltro quasi tutti i paesi europei, appaiono accomunate nella ricerca di una maggiore flessibilità nel mondo del lavoro, considerata basilare per favorire la riorganizzazione dei sistemi produttivi colpiti dai cambiamenti strutturali che abbiamo già menzionato in precedenza¹⁸.

Comunque, prima di addentrarci nelle questioni specifiche del caso italiano, è importante riepilogarne alcuni tratti soprattutto in riferimento alla contrattazione collettiva e al sistema di relazioni industriali. Infatti, mentre nel sistema tedesco, la scelta è tra un contratto nazionale di settore o uno di tipo aziendale, l'esperienza italiana, modificata con l'accordo del 1993, ha sviluppato un sistema duale, in cui è possibile integrare il contratto nazionale con quello aziendale, limitando però quest'ultimo ai temi dell'organizzazione del lavoro, dell'orario di lavoro e della retribuzione collegati agli incrementi di produttività e di qualità. La definizione di possibili clausole di flessibilità rimane dunque prerogativa del contratto nazionale. Tuttavia, il dibattito intorno alla contrattazione aziendale e nazionale, favorito anche dalla divergenza di opinioni delle diverse organizzazioni sindacali italiane, lascia aperta la strada ad eventuali cambiamenti futuri¹⁹.

¹⁸ Anche se non dobbiamo dimenticare che è proprio l'UE che indica la flessibilità come obiettivo da perseguire per tutti gli Stati presenti nell'Unione.

¹⁹ Sintomatica a tale proposito appare la vicenda del Patto di Milano in cui ancora una volta è venuta alla luce la differenza di opinioni tra i vari sindacati.

Un'importante premessa deve essere fatta anche in riferimento ai due "talloni d'achille" che indeboliscono, in un caso da sempre mentre nell'altro solo da un decennio, i sistemi economici di Italia e Germania, e cioè la questione meridionale e quella dei *Länder* tedeschi dell'est.

È in buona parte in questi due ambiti che vengono sviluppate, o comunque tentate, forme di flessibilità, ma nonostante la ricetta possa sembrare la stessa, non dobbiamo dimenticare che mentre per il Sud Italia, si tratta di promuovere lo sviluppo economico e occupazionale di una regione da sempre in ritardo rispetto al Nord, la Germania dell'est è invece impegnata in una riconversione industriale mirata a salvare, in molti casi, imprese in difficoltà e bacini occupazionali. Mentre quindi l'intervento italiano cerca di incentivare e di stimolare, non soltanto attraverso una maggiore flessibilità nel lavoro, il sistema economico del Sud Italia, l'impegno tedesco è ed è stato in questi anni in prevalenza quello di limitare e riformare il crollo industriale in atto all'est.

La flessibilità dell'organizzazione del lavoro si caratterizza quindi come lo strumento che imprese e lavoratori, italiani e tedeschi, disciplinano per controllare e governare la deregolazione del mercato, processo che porta dei vantaggi per entrambi gli attori in gioco. Infatti, mentre le imprese possono rispondere in maniera più efficiente alla concorrenza dei mercati, i lavoratori possono organizzare il loro tempo di lavoro in base alle proprie esigenze, con un effettivo impatto anche sui livelli occupazionali. Diventa così un gioco a somma positiva in cui la flessibilità è la "parola magica"; la giusta ricetta individuata da imprese e lavoratori.

L'analisi del caso italiano si concentra sulle vicende più recenti dei primi mesi del duemila, ricche di spunti e segnali di cambiamento soprattutto nelle tornate di rinnovo di alcuni contratti nazionali. Nella maggior parte di essi si riscontrano, infatti, nuove forme di flessibilità del lavoro sia a livello di orario, sia mirate al Sud Italia. Essi costituiranno quindi l'oggetto principale di questa analisi, e cercherà di cogliere se e quanto si avvicinano alle vicende tedesche.

Una menzione a parte merita anche il Patto di Milano che è diventato un caso nazionale e che ancora una volta ha mostrato tutta la conflittualità insita nella differenza di obiettivi delle organizzazioni sindacali. Alla fine si prenderà in considerazione anche il Piano di azione nazionale per l'occupazione del 2000 ed il Protocollo in esso contenuto, volto a stimolare lo sviluppo nel meridione.

2.2. *Il Patto di Milano: un caso nazionale*

In realtà il Patto di Milano esula leggermente dalla nostra comparazione, nonostante ciò può essere utile menzionarlo per mettere a fuoco il difficile mantenimento di un equilibrio tra il livello macro e quello micro in un sistema di relazioni industriali in movimento come quello italiano.

Il Patto è stato siglato dal Comune di Milano con la CISL e la UIL, ma non della CGIL, nel febbraio del 2000, suo obiettivo è il rilancio della città di Milano, anche attraverso l'ottimizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in particolare promuovendo la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e la creazione di posti a favore di categorie svantaggiate. Per fare ciò il Patto prevede un controllo di validità, di verifica e di monitoraggio di una commissione di concertazione tripartita.

L'oggetto della diatriba sindacale è stato il provvedimento riguardante le forme specifiche di flessibilità del lavoro previste per categorie svantaggiate, tra cui principalmente extracomunitari, persone in situazioni di disagio psicofisico e sociale e lavoratori con più di quaranta anni espulsi dal mercato del lavoro a causa di processi di riduzione o trasformazione di attività e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento²⁰.

Infatti, la CGIL ha definito tale accordo lesivo dei diritti degli extracomunitari e delle categorie in esame in particolare per gli strumenti di flessibilità contrattata previsti. A tale proposito, sono esclusi dal Patto di Milano il contratto a tempo parziale e l'interinale. L'unico ad essere inserito è il contratto a tempo determinato. L'intendimento della CGIL è stato quindi quello di indicare come il Patto in se stesso metta in dubbio i diritti di alcune fasce occupazionali discriminandole rispetto ai contratti nazionali²¹.

Nel Patto vengono meno opzioni di flessibilità ampiamente discusse e sviluppate a livello nazionale, causando una evidente discriminazione che può effettivamente segmentare il mercato del lavoro, allontanandolo dalle linee di sviluppo indicate al livello macro. Il Patto mostra la conflittualità

²⁰ Extracomunitari secondo il Decreto Legislativo 25 luglio 1998, 286; soggetti individuati dalla L. 381/91 e dalla LR 16/93.

²¹ Cfr. l'articolo di S. Cofferati, "Patto di Milano: rottura grave, un caso nazionale"; e l'intervista di M. Agostinelli, Segretario nazionale della CGIL lombarda, sul sito dell'omonimo sindacato: www.lomb.cgil.it.

insita in forme di contrattazione locale soprattutto per quanto riguarda il rapporto con il livello nazionale. Le decisioni prese nel Patto di Milano costituiscono una pericolosa deroga dal livello nazionale che la CGIL ha cercato immediatamente di contrastare. A tale proposito, si evidenzia la diversità di azione dei tre sindacati nazionali. Mentre, infatti, la CISL e la UIL hanno siglato l'accordo dimostrando sostanzialmente che la contrattazione può superare le regole stabilite, la CGIL si è invece preoccupata di riaffermare l'irrinunciabilità degli accordi nazionali. Visioni diverse che fanno sorgere anche un altro dubbio, e cioè la legittimità di accordi territoriali in aree caratterizzate da livelli disoccupazionali molto bassi. Il Patto di Milano diventa perciò un'ulteriore conferma del non semplice coordinamento tra i vari livelli di contrattazione all'interno dell'arena delle relazioni industriali.

2.3. I rinnovi contrattuali dei primi mesi del duemila

Certamente più chiara e meno controversa appare la tendenza degli ultimi rinnovi contrattuali del nuovo anno, caratterizzati da forme di flessibilità più o meno ampie, mirate a esaudire le esigenze delle aziende interessate più di altre da fluttuazioni di mercato e/o da caratteristiche di stagionalità della domanda. Queste clausole di apertura nei contratti collettivi nazionali di lavoro possono essere comparate alle pratiche (Öffnungsklauseln) sviluppate in Germania durante gli anni novanta per derogare dagli accordi nazionali di settore. Certo i sistemi sono diversi, ma anche nel nostro Paese le forme di flessibilità ricalcano quell'idea di decentramento controllato che si riscontra nel sistema tedesco, cercando di preservare il lavoratore, imponendo alle imprese che vogliono imboccare questa strada una procedura certa. A tale proposito, per esempio, ritroviamo in tre contratti di lavoro nazionali (settore del legno, sughero, mobile, arredamento, boschivi e forestali; settore grafici-pubblicitari; settore orafa-argentiero) la predisposizione di un "orario normale di lavoro in regime di flessibilità"²². In particolare, diviene possibile variare l'orario settimanale di lavoro, per un'intera l'unità produttiva o anche per singoli reparti, prolungando o riducendo l'orario a seconda della maggiore o mi-

²² Cfr. "Lavoro Informazione", n. 2, 7, 11, 2000.

nore intensità produttiva, fino ad un numero massimo di ore per anno solare. In cambio di questa disponibilità ai lavoratori sono offerti equivalenti periodi di riposo o recuperi nelle fasi di minore intensità produttiva. La retribuzione resta invariata, sia nelle settimane con ritmi di lavoro maggiori sia in quelle con orario ridotto. Sono previste maggiorazioni di stipendio del 10% nel momento in cui venga superato il tetto massimo di ore previste dal contratto collettivo nazionale.

Un aspetto importante però di queste disposizioni è certamente l'obbligo di preventiva nei confronti delle RSU, con cui dovranno essere stabiliti tutti i termini del regime di orario. Inoltre, i lavoratori non possono rifiutare i programmi di flessibilità se non nel caso di motivi di impedimento giustificati e comprovati. Questo schema di base si diversifica poi nelle ore di lavoro e in altri aspetti specifici a seconda del contratto di settore.

Un'ulteriore forma di flessibilità legata all'orario di lavoro è quella inerente la "banca delle ore"²³, presente per esempio nel contratto del settore orafa-argentero, tramite cui i lavoratori a tempo indeterminato possono sostituire il 20% delle ore di straordinario con riposi compensativi. Una procedura simile è presente anche nel contratto del tessile-abbigliamento, dove il numero massimo di ore annue è innalzato a 32 ore.

Quest'ultimo contratto presenta in generale un carattere ancor più innovativo rispetto agli altri, specie attraverso l'introduzione dell'istituto della "flessibilità tempestiva". Il nuovo art. 9²⁴ prevede infatti il ricorso a una riduzione o ad un aumento di orario di lavoro a fronte di "variazioni imprevedibili ed urgenti della domanda" che la Direzione aziendale deve però comunicare alle RSU, illustrandone le ragioni, con un preavviso non inferiore a 5 giorni, e presentando un programma in cui vengano indicati tempi, soggetti e settori interessati dalla procedura.

Questo articolo, tra l'altro, dimostra la sempre maggiore attenzione verso la piccola impresa italiana, vero motore della nostra economia e negli ultimi tempi sempre più oggetto di interventi a suo favore. Prova di questa tendenza è anche l'inserimento nel testo dell'accordo per il rinnovo del contratto di un "Protocollo per lo sviluppo del Sud", presente

²³ Vedi p. 47, "Lavoro Informazione", n. 11, 2000.

²⁴ Vedi p. 57-58, "Lavoro Informazione", n. 8, 2000.

nel contratto del tessile-abbigliamento, ma anche in quello calzaturiero²⁵. Questi protocolli prevedono l'incentivazione e il sostegno allo sviluppo nel Meridione dei distretti industriali individuati come capaci di favorire nel contempo occupazione e sviluppo. Leggendo questi testi tornano in mente le parole di Giacomo Becattini che, nella sua analisi del distretto pratese e di questo particolare modello industriale, metteva in evidenza l'opportunità perduta dal nostro Paese nell'arco degli ultimi quaranta anni, quando invece di approntare piani nazionali a favore della piccola e media impresa o dell'industrializzazione leggera del Meridione, si era occupato soltanto della grande impresa e del Centro-Nord²⁶.

Questi Protocolli meritano dunque una valutazione positiva, individuando "i distretti meridionali come il luogo utile per una politica di crescita e di sviluppo per l'occupazione", sostituendo che nel Mezzogiorno può avere sbocco una parte della produzione oggi delocalizzata nei paesi a più basso costo del lavoro. Aldilà degli intenti generali, i testi prevedono anche tutti gli strumenti da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, accompagnati da misure a vantaggio della formazione professionale e dal tentativo di fare riemergere il lavoro nero e sommerso attraverso "Accordi di Riallineamento".

Ad una Commissione bilaterale, con significativa presenza di organizzazioni industriali e sindacali per le aree del Sud indicate, è agevolato il compito di monitorare la situazione del settore tessile-abbigliamento e di concordare con gli organi nazionali e con l'UE una politica adeguata al raggiungimento dei fini prefissati.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, queste linee di azione nei confronti del Sud vengono presto riproposte a livello nazionale, nel Piano nazionale per l'occupazione.

2.4. Il Piano di azione nazionale per l'occupazione

Il 2 giugno 2000 il Governo ha approvato il piano nazionale per l'occupazione, come predisposto dalle direttive dell'Unione Europea. I pro-

²⁵ Vedi p. 53ss., "Lavoro Informazione", n. 9, 2000.

²⁶ Cfr. G. Becattini (1997; p. 517) Prato nel mondo che cambia (1954-1993), G. Becattini, in Prato Storia di una città Vol. IV, Firenze, Ed. Le Monnier.

grammi e gli obiettivi sono come sempre molteplici, ma per mantenere il filo conduttore di questa analisi si focalizzerà l'attenzione sugli interventi relativi allo sviluppo del Mezzogiorno, che tra l'altro sono la principale attività del Piano stesso²⁷.

A tale scopo il Piano si pone l'obiettivo di migliorare la competitività nella produzione di beni e servizi, di aumentare la spesa pubblica in conto capitale e di estendere il "project financing" per opere e servizi pubblici. Inoltre, prevede che siano approntate misure per ridurre la pressione fiscale sulle imprese e sulle famiglie, con particolare riguardo al costo del lavoro non salariale per i soggetti e le aree più deboli, senza dimenticare la già avviata privatizzazione e liberalizzazione delle attività che facevano precedentemente parte del settore pubblico.

Un particolare rilievo viene assunto anche da un miglioramento dei servizi all'impiego e dalle nuove disposizioni riguardanti l'inserimento al lavoro attraverso il nuovo apprendistato. La formazione professionale diventa quindi un altro punto focale del programma, mezzo basilare per fare decollare un processo di sviluppo efficiente.

Il Governo farà in modo che gli incentivi fiscali per i nuovi investimenti vengano gestiti attraverso un programma di crediti di imposta, che dovrebbero concorrere a ridurre significativamente gli oneri contributivi e fiscali sul lavoro nel Meridione.

I punti principali dei Protocolli relativi al Sud presenti nei contratti collettivi nazionali del tessile-abbigliamento e delle calzature sono dunque ripresi nel NAP, in cui si cerca di dare più attenzione all'utilizzo intenso e flessibile degli impianti industriali attraverso l'introduzione di nuovi turni, orari definiti su base settimanale o squadre weekend. La flessibilità è quindi un punto di partenza a cui deve essere affiancato un maggiore sfruttamento del lavoro interinale, ancora troppo limitato.

Tra le misure su cui il Governo punta di più per un recupero occupazionale effettivo, vi è poi l'estensione della politica dei contratti di emersione e di riallineamento, per la realizzazione dei quali appare importante trovare un accordo con la Commissione Europea che ha posto ostacoli all'erogazione degli incentivi a tal fin previsti. Questo contrasto con le

²⁷ Cfr. il Piano di azione nazionale per l'occupazione: sintesi e riflessioni, a cura di G. Giorgetti e R. Romano dell'Ufficio Studi CGIL Lombardia sul sito omonimo: www.lomb.cgil.it.

istituzioni europee che esula dal tema trattato ha animato i mesi durante i quali il NAP è stato elaborato, costituendo uno degli elementi di scontro principale tra l'Italia e l'Unione Europea.

Tutto sommato, comunque, anche il Piano nazionale per l'occupazione conferma le spinte verso un regime di lavoro più flessibile, soprattutto per quanto concerne gli orari, mentre ribadisce l'impegno continuo del Paese nel cercare di creare uno sviluppo economico e di conseguenza occupazionale nelle regioni meridionali, che traspariva anche, come si è visto, dai recenti protocolli inseriti in alcuni rinnovi contrattuali a livello nazionale.

CONCLUSIONI

L'analisi appena compiuta permette una breve riflessione sulle nuove tendenze che i recenti cambiamenti hanno promosso a livello internazionale, ed in particolare sui sistemi di relazioni industriali. La globalizzazione, l'internazionalizzazione dei mercati, la sempre maggiore concorrenza sui mercati, negli ultimi 10-15 anni hanno "schiacciato" gli attori delle relazioni industriali, riducendo notevolmente il loro spazio di manovra e costringendoli a rivedere i rapporti e i termini della contrattazione collettiva. In particolare, le imprese sono state costrette a perseguire strategie che mortificano le strutture di stabilità precedentemente sviluppate attraverso un'organizzazione del lavoro sempre più flessibile.

In questo quadro rientrano a tutti gli effetti i sistemi di relazioni industriali tedesco e italiano che anche se molto diversi per tradizioni ed esperienze, rispondono a queste nuove circostanze seguendo linee di sviluppo comuni. Infatti, le clausole di apertura sperimentate negli anni novanta in Germania e gli strumenti di flessibilità inseriti nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali attuati in Italia nei primi mesi dell'anno 2000 possono essere considerati entrambi come finalizzati al raggiungimento dello stesso obiettivo: evitare un "decentramento selvaggio" delle relazioni industriali, che pregiudicherebbe molte delle garanzie a favore dei lavoratori e allo stesso tempo destabilizzerebbe pericolosamente il sistema, causando svantaggi anche per l'impresa. Nel sempre maggiore sviluppo di nuovi strumenti di flessibilità riconosciamo quindi una volontà comune degli attori organizzati, sindacali, ma anche datoriali, di governare

le relazioni industriali agendo di comune accordo. Esempio significativo sono le imprese tedesche che in alcuni settori continuano a seguire gli accordi nazionali anche se non sono iscritte al sindacato²⁸. Ciò dimostra che la contrattazione a livello aziendale non è detto che sia la soluzione più vantaggiosa per le imprese e i dati non fanno altro che confermarlo. Su tale base, preservare il livello nazionale di contrattazione permette un maggiore controllo sul sistema e diviene dunque necessario.

Ciò vale soprattutto per la Germania, dove la contrattazione aziendale è alternativa a quella nazionale, e quindi le clausole di flessibilità sono soprattutto uno strumento per impedire la fuga in massa verso forme di contrattazione decentrata. La situazione italiana è un po' diversa sia poiché rimane un sistema ancora in movimento, sia perché gli attori sindacali e datoriali mantengono visioni spesso diametralmente opposte. Nonostante ciò, anche il sistema italiano non può esimersi dall'intervenire in favore di una maggiore flessibilità del mercato. L'accordo del 1993 e gli sviluppi recenti della contrattazione collettiva non fanno comunque altro che mostrare che questo processo si articola a livello nazionale.

Appare quindi interessante notare come le relazioni industriali abbiano saputo riformarsi di fronte alle nuove sfide internazionali, cercando di inserire strumenti che derogano dalle regole principali senza per questo mortificarle o abbandonarle del tutto. È un'ulteriore conferma del fatto che le relazioni industriali non sono inscindibili dalla loro storia e dal loro passato. Anche se le nuove dinamiche economiche spingono verso modelli più liberisti, sul tipo di quello anglosassone o americano, si può notare che i sistemi europei si rigenerano seguendo in parte linee di sviluppo ormai comuni a tutto il mondo, ma cercando tuttavia di non perdere il patrimonio di stabilità e di garanzie che si sono sapute creare nel tempo.

Questa capacità di riformarsi perdurerà anche nel nuovo secolo? Oppure i modelli europei di relazioni industriali soccomberanno con tutto il loro carico di garanzie sociali? Il dibattito è aperto, ma le premesse lasciano ben sperare.

Guardando al mercato del lavoro, alla contrattazione collettiva e ai sistemi di sicurezza sociale si nota che queste sono le aree dove gli attori

²⁸ È il caso del settore metalmeccanico che abbiamo già richiamato.

sociali di Italia e Germania si confrontano per riuscire a rispondere efficacemente alle sfide già evidenziate nell'introduzione di questo lavoro. Tutto questo, però allargando leggermente la nostra visuale, non è altro che la tendenza che tutti i paesi europei stiano seguendo, dovendo ovviamente, rispondere alle medesime sfide in campo economico e sociale. La questione diventa però se tutti i paesi stanno utilizzando gli stessi metodi o forme per operare i necessari cambiamenti nel mercato del lavoro per ridare impulso all'occupazione.

Una domanda così complessa richiederebbe molto spazio per studiarla con attenzione, ma la questione coinvolge principalmente il dilemma se l'Unione Europea stia guidando dall'alto gli Stati membri prefigurandosi come una entità politica che intervenga integralmente nella costituzione di un sistema di Relazioni industriali integrato a livello sovranazionale oppure se i singoli Paesi abbiano ancora ampi margini di discrezionalità nell'ambito del *policy-making*.

Gli ampi studi che stanno analizzando in modo comparato i rapporti in corso a livello orizzontale tra i vari sistemi nazionali e a livello verticale con le istituzioni europee mettono in evidenza come appaia molto difficile prefigurare, almeno nel breve periodo, un'Europa con un sistema di relazioni industriali e di risposte alle pressioni dell'internazionalizzazione ben integrato e coeso. L'impossibilità di una tale affermazione sta proprio nella diversità storica dei singoli Paesi membri con sistemi diversi tra loro ormai consolidati nel tempo che coinvolgono anche le singole identità degli attori sociali.

Un sistema articolato su più livelli diventa così il quadro di riferimento in cui l'Unione Europea è impegnata a gestire alcuni aspetti delegati dai singoli Stati come per esempio la politica monetaria e quella di bilancio. Ciò non esclude inoltre che nel corso del tempo gli ambiti di intervento e di discrezionalità della struttura sovranazionale si arricchiscano di nuovi settori, ma certamente questo lento processo di delega politica prefigurerà una ri-regolazione nei rapporti di forza interni ai singoli sistemi di Relazioni industriali.

Su questa base il Trattato di Maastricht, quello di Amsterdam o alcune direttive come quella relativa ai comitati aziendali del 1994 hanno prefigurato una infrastruttura politica, sociale ed economica necessariamente votata a gestire la liberalizzazione dei mercati e le pressioni dell'economia verso una deregulation "selvaggia".

Gli Stati membri rispondono a queste indicazioni in linea con le loro singole identità, cercando di preservare una pace sociale che, se sarà raggiunta e mantenuta, prefigurerà nuovi equilibri. Gli attori sociali sono coloro che in connubio con gli organi politici nazionali, devono interpretare le esigenze del mercato e i sentieri tracciati da Bruxelles, stando però attenti a muoversi tenendo conto dei propri percorsi nazionali. Gli esempi di Germania e Italia identificano due paesi che partendo da un *background* storico ben diverso hanno comunque percorso strade connesse con la flessibilità del mercato del lavoro. Se andassimo a compararli con altre realtà europee ci troveremmo di fronte ad altrettanti esempi di riarticolazioni strutturali.

Ecco che quindi nell'impossibilità di prefigurare tale processo a livello sovranazionale le relazioni industriali diventeranno, come già avvenuto nel passato, gli elementi catalizzatori di questa realizzazione e correzione del mercato.

Tutto non potrà avvenire in tempi brevi poiché i temi da affrontare sono molteplici e coinvolgono un totale riassetto dei rapporti di lavoro, ma in questo doppio livello di articolazione delle relazioni industriali europee si prefigura la possibilità di dare una risposta efficace ai temi dibattuti cercando di mantenere intatta l'identità sociale dei singoli Paesi membri.

Ancora una volta il principio di sussidiarietà riaffermato più volte nei Trattati dell'Unione Europea indica la strada da seguire nell'auspicio che le parti sociali sappiano interpretare il compito a loro affidato nel modo migliore.

BIBLIOGRAFIA

- Albert M. (1991) *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.
- Artus I., Sterkel G. (1998) *Brüchige Tarifrealität*, in *WSI-Mitteilungen*, n. 7.
- Bacchi M.G. (2000, a cura di) *Imprese di trasporto, spedizione, logistica*, in *Lavoro Informazione*, n. 12.
- Bacchi M.G. (2000, a cura di) *Industria delle calzature*, in *Lavoro Informazione*, n. 9.
- Bacchi M.G. (2000, a cura di) *Industria grafico-editoriale*, in *Lavoro Informazione*, n. 7.

- Bacchi M.G. (2000, a cura di) *Industria tessile-abbigliamento*, in *Lavoro Informazione*, n. 7.
- Becatini G., (1997) *Prato nel mondo che cambia (1954-1993)*, in Becatini G., *Prato Storia di una città Vol. IV*, Firenze, Ed. Le Monnier.
- Bellmann L., Kohaut S., Schnabel C. (1999) *Flächentarifverträge im Zeichen von Abwanderung und Widerspruch: Geltungsbereich, Einflußfaktoren und Öffnungstendenzen*, in Bellmann L., *Panelanalysen zu Lohnstruktur, Qualifikation und Beschäftigungsdynamik*, Nürnberg, Bundesanst. für Arbeit.
- Benz-Overhage K. (2000) *Neue Anforderungen an die Betriebspolitik*, in *WSI-Mitteilungen*, n. 1.
- Bispinck R. (1997) *Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags*, in *WSI-Mitteilungen*, n. 8.
- Bispinck R. (1999) *Zwischen Tarifangleichung und Tarifbruch: Eine Bestandsaufnahme der Tarifpolitik in den neuen Bundesländern*, in Wiedemann E., *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanst. für Arbeit.
- Bispinck R., Schulten T. (1998) *Globalisierung und das deutsche Kollektivvertragssystem*, in *WSI-Mitteilungen*, n. 4.
- Dilger A. (1999) *Erträge bei differenzierter Betriebsratsbetrachtung – Erste Ergebnisse einer Untersuchung des NIFA-Panels*, in Bellmann L., *Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanst. für Arbeit.
- Dütz W. (1999) *Arbeitsrecht*, München, Verlag C.H. Beck.
- Hassel A., Jacobi O. (1994) *Relazioni industriali: il modello tedesco alla prova*, in *Il progetto*, n. 79
- Hickel R., Kurtzke W. (1997) *Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung*, in *WSI-Mitteilungen*, n. 2.
- Jirjahn U., Klodt T. (1999) *Lohnhöhe, industrielle Beziehungen und Produktmärkte*, in Bellmann L., *Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanst. für Arbeit.
- Kotthoff H. (1998) *Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und "gnadenlosem Kostensenkungdiktat"*, in *Industrielle Beziehungen*, n. 1.

- Lubanski N. (1999) The impact of Europeanisation on the Construction Industry – a comparative analysis of developments in Germany, Sweden and Denmark, in *Industrielle Beziehungen*, n. 3.
- Michel A. (1993) *Capitalismo contro Capitalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Oppolzer A., Zachert U. (1998) Zur Zukunft des Tarifvertrages, in *WSI-Mitteilungen*, n. 7.
- Revel Saul W. (1994) *Tarifverhandlung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Rosdücher J. (1997) Beschäftigungsorientierte Tarifpolitik, in *WSI-Mitteilungen*, n. 7.
- Schnabel C. (1999) Tarifpolitik in Ostdeutschland zwischen gesellschaftlichen Zwängen und ökonomischer Rationalität, in Wiedemann E., *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland*, Institut für arbeitsmarkt- und berufsforschung der Bundesanst. für Arbeit.
- Seifert H. (1999) Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung, in *WSI-Mitteilungen*, n. 3.
- Völkl M. (1998) Krise des Flächentarifvertrages und Integrationsfähigkeit von Arbeitgeberverbänden, in *Industrielle Beziehungen*, n. 2.
- Wassermann W. (1999) Kampf den mitbestimmungsfreien Zonen?, in *WSI-Mitteilungen*, n. 11.
- Zagelmeyer S. (1999) Zur Zukunft von Kollektivverhandlungen in Euro-land, in *Industrielle Beziehungen*, n. 4.

Contratti

- Industria del legno: il nuovo contratto (2000), in *Lavoro Informazione*, n. 2.
- Tessile-abbigliamento: il nuovo contratto. Prima parte (2000), in *Lavoro Informazione*, n. 8.
- Tessile-abbigliamento: il nuovo contratto: seconda parte (2000), in *Lavoro Informazione*, n. 9.
- Industria orafa-argentera: il rinnovo del contratto (2000), in *Lavoro Informazione*, n. 11.
- Industria delle calzature: il rinnovo contrattuale: seconda parte (2000), in *Lavoro Informazione*, n. 11.

Siti Internet

- Casalini C. (2000) Referendum radicali, il patto di Milano – intervista a M. Agostinelli, segr. Gen. CGIL Lombardia, del 3 febbraio, www.lomb.cgil.it/patto/pattomi2-2-2000.htm.
- Cofferati S. (2000) Patto di Milano: rottura grave, un caso nazionale, del 11 febbraio, www.lomb.cgil.it/patto.cofferati11-2-00.htm.
- Ufficio stampa della CGIL (2000; a cura di) Patto di Milano: breve cronistoria degli avvenimenti. I punti principali dell'intesa e le obiezioni della CGIL, www.lomb.cgil.it/patto/cronistoria.htm.
- Ufficio stampa della CGIL (2000; a cura di) Patto per Milano: una conclusione impresentabile che ci allontana dall'Europa, del 1 febbraio, www.lomb.cgil.it/patto/ag03-2-00.htm.
- Ufficio studi della CGIL (2000; a cura di) Piano di azione nazionale per l'occupazione (PAN) sintesi e riflessioni, del 10 giugno, www.lomb.cgil.it
- Più internet e incentivi al sud per dare slancio al lavoro (2000), www.ilsole24ore.it/_ecoita/occupazione.
- Piano di azione nazionale per l'occupazione 2000 (2000), www.minlavoro.it/lavoro/piano-occupazione2000.htm.
- Piano di azione nazionale per l'occupazione. Rapporto di attuazione, anno 2000 (2000), www.cgil.it/politiche-lavoro/programmazione-NAP/nap%202000.html.

Fabio Gazzarrini

CONCERTARE SULLA FORMAZIONE: I MODELLI ITALIANO E FRANCESE A CONFRONTO

INTRODUZIONE

Dopo aver occupato per anni un ruolo marginale all'interno delle grandi decisioni prese nel campo delle politiche del lavoro, il rilancio della formazione professionale (FP) si è gradualmente riaffermato nell'ultimo ventennio come uno dei principali strumenti nella lotta alla disoccupazione.

I motivi che ne hanno determinato il rilancio sono molteplici, ma, in generale, possono essere riassunti nella costante ricerca di una maggiore flessibilità produttiva di tipo funzionale che ha rappresentato l'imperativo categorico adottato dalle imprese per uscire dalla crisi del modello produttivo fordista. La velocità di adeguamento dell'offerta di produzione nel rispondere rapidamente ai cambiamenti imposti dalla domanda ha determinato sempre più la necessità di inquadrare il lavoratore all'interno dell'intero processo produttivo facendolo uscire dal suo ruolo di operaio "chapliniano" permettendogli di acquisire gli strumenti per adattare il proprio lavoro ai repentini cambiamenti produttivi o, nel peggiore dei casi, di riconvertire interamente il proprio operato verso nuove professioni. La volontà di rafforzare ed estendere l'offerta formativa è stata comunque portata avanti soprattutto dal fronte sindacale che ha visto nel potenziamento della FP uno dei mezzi più efficaci per combattere la disoccupazione ed il precariato permettendo al tempo stesso un ammodernamento dei sistemi di produzione. Il sindacato ha cercato fin dall'inizio di incentrare la propria azione non sul dovere, ma sul diritto del lavoratore ad usufruire di un'adeguata offerta formativa impedendo così che su questo fronte si adottassero azioni sporadiche e limitate. Tutto ciò ha portato non solo ad una rivalutazione delle politiche di FP, ma anche ad una loro costante dif-

ferenziazione per adattare l'offerta formativa alle varie categorie di utenti (studenti, disoccupati, lavoratori, imprenditori, ecc.).

Lo scopo di questo breve saggio è quello di descrivere il dibattito delle parti sociali nel campo della FP che si è avuto in due stati dell'unione Europea: l'Italia e la Francia, cercando di evidenziare, nelle conclusioni finali, i punti di forza e gli elementi di debolezza. Il mio studio sulla FP si è incentrato prevalentemente sul livello centrale di negoziazione, dove nascono e si sviluppano le principali linee programmatiche, e su quello territoriale dove queste trovano collocazione in base alle specifiche esigenze del luogo. Ho ritenuto tuttavia doveroso ripercorrere, seppur rapidamente, il dibattito sulla FP anche sul piano europeo vista la crescente importanza che questo livello di regolazione ha assunto nelle politiche sociali soprattutto dopo il trattato di Maastricht.

I. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE “STELLA NASCENTE” NEL DIALOGO SOCIALE EUROPEO

1.1. Il dibattito sulla formazione professionale: dal Trattato di Roma ai primi anni '80

Dal punto di vista legislativo, la politica comunitaria in materia di formazione professionale nasce con il trattato di Roma del 1957 il cui art. 128 stipula che il Consiglio dei Ministri “stabilisce i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali che del mercato comune”.

Tali principi, adottati in seguito da una decisione del Consiglio dei Ministri del 1963, costituiscono il solco primario della politica di formazione professionale europea che doveva essere svolta parallelamente sia a livello comunitario sia dei singoli stati membri in maniera stretta, ma allo stesso tempo variegata nelle sue forme di realizzazione. Il fine principale di questa impostazione era quello di valorizzare la reciproca cooperazione tra i vari Stati membri in modo da favorire lo scambio reciproco di esperienze e scambi di informazioni.

Se quindi la Comunità Europea lasciava maggiore flessibilità in materia di formazione professionale rispetto ad altri campi di sua competenza,

essa prevedeva comunque un certo grado di armonizzazione ad esempio permettendo il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il confine tra le responsabilità dei singoli stati e quelli della Commissione restavano comunque piuttosto labili in quanto se a livello europeo venivano definiti i campi coperti dalla politica comunitaria (come ad esempio la formazione dei giovani e degli adulti) essa non definiva comunque la formazione professionale in sé e per sé¹.

Le cose iniziano a cambiare all'inizio degli anni '70 quando la Commissione Europea si rese conto che le varie iniziative intraprese a partire dal 1963 non avevano dato che scarsi risultati sia per l'assenza di metodi che permettessero di tradurre progetti astratti in principi operazionali, sia per la mancanza di una distinzione tra progetti a corto e a lungo termine.

A partire da questo periodo la Commissione adottò una serie di risoluzioni non obbligatorie che ebbero come scopo principale quello di adattare i principi del 1963 alle esigenze dell'epoca in modo da far uscire il campo della FP dal limbo dei progetti di "supporto" per farlo divenire uno dei principali obiettivi sociali. La crisi economica nella prima metà degli anni '70 favorì il ricorso alla FP in tal senso orientandola in particolare verso certe categorie notoriamente più deboli come i giovani, le donne o i portatori di handicap.

La crisi strutturale e il forte aumento della disoccupazione all'inizio degli anni '80 portò gran parte degli Stati a indirizzare sempre più le loro azioni governative sul rilancio ed il potenziamento della FP ritenuta sempre più un elemento indispensabile sia per favorire il graduale riavvicinamento tra domanda e offerta di lavoro, sia per il sostegno e la riconversione dei disoccupati di lunga durata elementi necessari per favorire un rilancio del mercato del lavoro.

Il cambiamento tecnologico verificatosi nello stesso periodo, portò la Commissione a concentrare i propri sforzi verso una FP che potesse

¹ La politica comunitaria di formazione professionale veniva quindi a distinguersi dalle altre politiche comuni come l'agricoltura o i trasporti in quanto, in questo caso, si trattava di concentrare gli sforzi non sulla struttura o l'organizzazione della formazione professionale, ma principalmente sulla convergenza delle qualifiche, dei certificati e degli esami. Si può così dire che la politica comunitaria riguardante la formazione professionale nasceva soprattutto come supporto verso altre politiche come ad esempio la libera circolazione dei lavoratori all'interno della CEE.

dotare i lavoratori di nuove conoscenze in modo tale da potersi adattare ai cambiamenti strutturali e, al contempo, conoscere il potenziale economico da questo derivato e incoraggiarne l'attuazione su vasta scala².

Se comunque il dibattito a livello europeo divenne gradualmente un punto di riferimento per i singoli stati membri, questi rimasero liberi di decidere le modalità di attuazione della politica di FP conservandone il controllo sulla struttura, sull'organizzazione e sui contenuti, in tal senso le risoluzioni emanate in questo periodo, oltre ad accordare una maggiore importanza alla flessibilità, operarono anche una più netta distinzione tra misure di competenza della Comunità Europea e quelle degli stati membri. Tuttavia, pur cercando di condurre una cooperazione nei settori di interesse comune, non ci si indirizzò verso un allineamento dei sistemi di FP, ma si cercò piuttosto di affrontare in modi diversi problemi simili.

1.2. Il ruolo della formazione professionale nel dibattito pre- e post-Maastricht

A partire dalla seconda metà degli anni '80 il quadro politico legislativo a livello europeo va nettamente differenziandosi dal precedente. La nomina, nel 1985, di Jacques Delors a presidente della Commissione Europea dette inizio alla nascita della cosiddetta "Europa sociale" che avrebbe dovuto affiancarsi e completare l'unione economica intrapresa nel 1957 e favorendo un più ampio impegno delle parti sociali nella sua costruzione³. Il dialogo tra le parti sociali dette un forte impulso alla politica sociale comunitaria pre-Maastricht soprattutto attraverso la Carta Sociale dei Diritti Fondamentali dei Lavoratori del 1989 che, pur non avendo un'efficacia vincolante per gli Stati membri avrebbe dovuto costituire una piattaforma comune dei diritti dei lavoratori. Tra i vari diritti menzionati

² A tale scopo ritengo importante citare una risoluzione della Commissione adottata nel luglio 1983 che ben sintetizza i punti chiave attribuiti alla FP: promozione dello sviluppo economico e sociale; strumenti di preparazione dei giovani alla vita attiva; promozione della parità di opportunità per tutti i lavoratori nell'accesso al mercato del lavoro.

³ In tal senso si indirizzava l'Atto Unico del 1986 favorendo il dialogo con le parti sociali a livello europeo su problematiche come, appunto, la formazione professionale.

vi era quello di accesso alla FP durante tutta la vita attiva e l'attuazione di sistemi di formazione continua e di congedi formazione⁴.

Il trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht nel 1992 ha definito nuovi spazi per le tematiche sociali all'interno dell'Unione in particolare spostando il proprio baricentro d'azione sulla sussidiarietà e ricercando quindi una convergenza tra gli stati membri non più basata sull'armonizzazione delle varie politiche, ma sul loro coordinamento. La politica sulla FP a livello europeo in particolare fu chiamata a sostenere e completare le azioni degli stati membri. L'art. 127 del trattato sull'Unione precisava che spettava agli stati membri la responsabilità circa il contenuto e l'organizzazione della FP e che qualsiasi disposizione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri in materia era espressamente esclusa.

Un'ulteriore apertura al dialogo sociale venne anche dall'accordo sulla politica sociale che prevedeva la conclusione di intese tra le parti sociali che avrebbero potuto essere attuati dal Consiglio su proposta della Commissione Europea. Tuttavia per quanto concerne il campo della FP il protocollo si è mostrato molto prudente limitando gli accordi che potevano essere sottoscritti dalle parti sociali in materia di FP a l'inserimento di soggetti esclusi dal mercato del lavoro in modo da non pregiudicare il relativo articolo del trattato in materia⁵. Ciò mostra come malgrado gli 11

⁴ Il diritto al congedo formazione esisteva in vari stati membri, ma i dispositivi erano variegati e non universali. Il problema non riguardava però il livello amministrativo. L'organizzazione ed i sistemi di formazione professionale all'interno dei vari stati membri rifletteva le diverse scelte operate nel corso del tempo alla luce delle loro caratteristiche sociali, economiche. Queste erano a loro volta il risultato di un delicato equilibrio tra governi nazionali e autorità regionali e locali, parti sociali, prestatori di FP. Il peso di questi diversi interessi all'interno dei diversi stati membri è innegabile cosicché mentre alcuni favorivano l'azione su scala europea altri la contrastavano. Per questo le parti sociali indicarono che la dove il diritto al congedo per la formazione era stato regolato tramite convenzioni collettive, doveva restare così disciplinato.

⁵ Le parti sociali hanno comunque dato un forte contributo agli sviluppi della FP in campi specifici. Il loro avviso comune sulle modalità per permettere un più ampio accesso possibile alla formazione (1991) ha costituito il nucleo fondamentale della successiva raccomandazione sull'accesso alla FP continua adottata nel 1993. Inoltre l'avviso comune dell'ottobre 1992 sulle qualifiche professionali e la loro certificazione sottolinea l'importanza della trasparenza delle qualifiche in modo che i datori di lavoro dei diversi stati membri ne potessero comparare il contenuto, aspetto che si ritrova

Stati membri si fossero indirizzati verso un ulteriore rafforzamento della componente sociale dell'Unione Europea, desiderassero al contempo evitare qualsiasi proposta vincolante che potesse minimamente limitare le competenze, il contenuto e l'organizzazione della FP al loro interno.

Il dibattito politico seguito all'accordo di Maastricht si è mosso verso la preparazione dell'unione monetaria incitando gli stati membri a coordinare i loro impegni in materia di politica dell'impiego e a sviluppare così una strategia europea per occupazione. Questa strategia si è in seguito concretizzata nel consiglio di Essen nel dicembre 1994 in cui il Consiglio Europeo ha indicato la FP come uno dei cinque campi all'interno del quale dovevano essere intraprese azioni di attacco alla disoccupazione⁶.

Il trattato di Maastricht è stato riveduto e sostituito dal nuovo trattato sull'Unione europea firmato ad Amsterdam ed entrato in vigore nel maggio 1999. Il testo riguardante la politica comunitaria di FP è stato ripreso integralmente dall'art. 150 del nuovo trattato. Ciò mostra come il dibattito sullo sviluppo della FP dopo il trattato di Maastricht sia stato contrassegnato dal crescente interesse suscitato verso la formazione durante tutta la vita attiva. Questo dibattito ha creato nuove esigenze riguardanti la struttura dei sistemi di formazione professionale che oggi devono più che mai adattarsi ai rapidi cambiamenti che riguardano il processo di apprendimento. I diversi programmi d'azione riguardanti vari aspetti della politica di FP sono stati raggruppati in un solo dispositivo: il programma Leonardo da Vinci. Questa razionalizzazione – così come la semplificazione della struttura complessa del suo predecessore⁷ – è stata perseguita con il programma Leonardo da Vinci II, ma, pur inscrivendosi

nella risoluzione del Consiglio sulla trasparenza delle qualifiche adottata nel dicembre 1992.

⁶ Le conclusioni del consiglio del 1996 relative agli orientamenti in materia di educazione e formazione durante tutto l'arco della vita enunciavano un certo numero di campi da sviluppare: l'educazione e la formazione continua; l'accesso, la certificazione e l'omologazione; gli insegnamenti e gli insegnanti per gli adulti; le deficienze del sistema scolastico.

⁷ Attuato dal 1 gennaio 1995 il programma avrebbe dovuto superare la chiusura tra FP iniziale e continua e tra i settori dell'insegnamento e della FP tuttavia si è da subito trovato ostacolato dall'enorme complessità della struttura a cui portavano i negoziati: 19 obiettivi e 22 misure. Questa complessità a messo in causa la sua capacità di raggiungere l'obiettivo generale.

all'interno di un contesto politico e, a l'occorrenza, nella strategia europea per l'impiego, il nuovo programma non fa riferimento ad un più ampio quadro politico.

Recentemente l'attuale presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, ha incitato i capi dei governi dei vari Stati dell'Unione a sopprimere gli ostacoli e investire nell'educazione e nella FP considerato come il principale mezzo a disposizione dell'Unione per introdurre una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro europeo. In tal senso si è mosso anche il Consiglio Europeo di Stoccolma dove, tra l'altro, è stato approvato un rapporto intitolato "I futuri obiettivi dei sistemi educativi". Questa relazione ha sottolineato l'importanza della FP come "essenziale per rinforzare la competitività e la dinamicità dell'Europa" e che "gli obiettivi dell'educazione devono adattarsi a un mondo in cui l'educazione e la formazione sono perseguiti per tutta la vita... (da ciò) la necessità di incoraggiare l'educazione e la formazione continua a tutte le età".

2. LA CONCERTAZIONE SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE A LIVELLO NAZIONALE

2.1. *L'Italia*

La sfera della FP in Italia ha conosciuto una lenta affermazione sia nel campo delle politiche del lavoro sia in quello delle relazioni industriali. Come avremo poi modo di vedere nel capitolo successivo, il nostro paese è caratterizzato da tipi di produzione che variano non solo da regione a regione, ma anche tra province di una stessa regione rendendo così necessaria una forte diversificazione dell'offerta formativa e, conseguentemente, delle politiche in questo settore.

Se la nostra Costituzione afferma che «la Repubblica italiana tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni», «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35) e che «gli inabili e i minorati hanno il diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38), è pur vero che nei suoi primi trent'anni di vita repubblicana il nostro paese non ha prodotto una rilevante normativa in materia di FP né questa ha costituito uno dei principali temi discussione tra governo e parti sociali. La stessa legge 300 del 1970, più nota come "Statuto dei

lavoratori” non affrontava che in modo indiretto la questione all’art. 10 dove affermava il diritto per gli studenti lavoratori «a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami» dando così un riconoscimento al diritto alla formazione per l’individuo che già lavorava in modo da produrre un accrescimento delle sue capacità professionali, ma lasciandolo relegato all’ambito dell’istruzione scolastica. Si deve comunque aggiungere che in questo periodo, “fucina” dei moderni diritti dei lavoratori, questioni ben più gravi ed urgenti (come il problema della libertà di licenziamento) occupavano il tavolo delle trattative e senza la definizione delle quali non si sarebbe potuto in seguito aprire il dialogo su questo problema.

È solo tra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli anni ’80 che prendono slancio le prime esperienze di politiche attive del lavoro con l’introduzione nel 1984 della prima legge sui contratti di formazione-lavoro (CFL), la riforma dell’apprendistato e soprattutto con la legge quadro 845 del 1978 in materia di formazione professionale. Analizzeremo più dettagliatamente questa legge e le sue implicazioni nei paragrafi successivi in quanto la sua principale caratteristica è stata quella di trasferire la potestà legislativa in materia di orientamento e FP alle regioni, tuttavia essa è importante in quanto definisce le iniziative legate alla formazione «un servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi... rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all’aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente»⁸ (art. 2). All’inizio degli anni ’90 l’assetto delle relazioni industriali italiane subisce un forte mutamento causato sia da fattori economici (l’uscita, nel 1992, dell’Italia dal sistema monetario europeo) che politici (l’inizio dell’inchiesta su “tangentopoli” che coinvolgerà gran parte dell’allora classe dirigente). È in questo quadro che maturano i due grandi accordi del luglio 1992 e 1993 nati con lo scopo di regolarizzare il sistema dei salari e concordare con i sindacati le future politiche nel mercato del lavoro. Se l’accordo del 1992 affronta soprattutto il primo problema, contenendo misure regolative prettamente economiche come l’abolizione della scala mobile o il progetto di riforma

⁸ Per la prima volta, oltre a individuare i differenti interventi attribuiti alla FP si rileva l’importanza per il lavoratore della qualificazione durante tutta la sua vita attiva.

delle pensioni, è con l'accordo del luglio 1993 che viene a delinarsi un sistema di relazioni industriali più strutturato⁹ all'interno del quale definire o ridefinire le politiche attive del lavoro.

Già sei mesi prima dell'accordo, precisamente il 20 gennaio 1993, Confindustria e sindacati avevano firmato un protocollo d'intesa per tentare di ridisegnare il campo della FP nella attesa di una riforma della legge 845 del 1978, promossa da vari ministri del lavoro, ma mai realmente attuata. Le priorità indicate dalle parti sociali nell'intesa vertevano principalmente su quattro punti: favorire il raccordo tra mondo dell'istruzione e quello dell'impresa in modo da permettere una migliore conoscenza tra domanda e offerta di professionalità; incrementare le forme di stage; stabilire un sistema sicuro di bisogni formativi; promuovere la formazione continua. Quest'azione delle parti sociali nasceva dalla consapevolezza di entrambe che gran parte delle risorse veniva sfruttata in maniera discontinua e senza un reale coordinamento e che la quota maggiore di dispersione di energie e finanziamenti derivava dalla mancanza di indagini nazionali che rilevassero il bisogno e il tipo di formazione necessari in un determinato momento nel nostro paese.

Gran parte delle necessità espresse dall'accordo del 20 gennaio trovarono una formalizzazione nel successivo accordo del 3 luglio che individuò alcuni punti da cui far partire il rilancio:

- necessità di un accordo sistematico tra mondo dell'istruzione e quello del lavoro tramite anche la partecipazione delle parti sociali all'interno degli organismi dove tali orientamenti vengono definiti, in modo da garantire in modo da garantire un'efficace gestione dell'offerta di formazione sia verticale (stato, regioni) che orizzontale (ministero, organismi scientifici);
- adeguamento della legge 845/78 attraverso la definizione di standard formativi unici a livello nazionale e, in linea con le direttive comunitarie, la ridefinizione delle responsabilità ai vari livelli;
- istituzione di un Consiglio nazionale della formazione professionale, presso il Ministero del lavoro, con rappresentanti a livello nazionale, regionale e con la partecipazione delle parti sociali;

⁹ Non a caso Giugni ha soprannominato l'accordo del luglio 1993 "la carta costituzionale delle relazioni industriali italiane."

- innalzamento dell'obbligo scolastico e messa a punto di strumenti atti a prevenire e limitare la dispersione scolastica, viene inoltre richiesto un allargamento dell'offerta formativa post-qualifica, post-diploma e post-laurea garantendo anche il necessario sostegno legislativo a tali percorsi formativi;
- canalizzazione delle risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese (secondo la legge 845/78) verso la formazione continua in modo da non disperderli tra vari programmi, ma concentrarli tutti su corsi da seguire durante il periodo lavorativo¹⁰.

Le parti sociali hanno come spesso accade nel nostro paese, in un certo qual modo, indirizzato l'azione del legislatore nella politica di rinnovamento del sistema di FP. L'aspetto principale è stato quello di riportare al centro le competenze relative alla programmazione e al coordinamento e di rendere formalmente più partecipi le parti sociali senza tuttavia depauperare le regioni di questi compiti fino ad allora di loro competenza pressoché esclusiva.

L'accordo prospettava inoltre la costituzione di nuovi enti bilaterali con il compito di programmazione dei corsi, organizzazione dei piani di formazione e conoscenza dei bisogni finalizzati allo sviluppo economico¹¹.

L'accordo del luglio 1993 ha disegnato così un sistema di FP più articolato rispetto al precedente: agli enti bilaterali veniva attribuito il compito primario di recepire la domanda e l'offerta di formazione proveniente dalle diverse realtà territoriali, in seguito tali istanze erano trasmesse al Consiglio Nazionale della FP, posto all'interno del ministero del lavoro, per tornare in seguito sotto forma di leggi-quadro o indicazioni generali attraverso cui sarebbe stata calibrata la programmazione regionale. Un sistema, quindi, in cui la domanda di formazione parte dal basso per tornare al basso, rispondendo, anche se in modo articolato, agli effettivi bisogni territoriali.

¹⁰ Questo punto, affrontato anche nel Patto per il Lavoro del 1996 e nella legge 196/97, è stato uno dei principali motivi di discussione per la Confindustria: questa infatti chiedeva un ampliamento delle risorse da destinare alla formazione continua in modo da poter estendere il suo raggio di azione, come la ristrutturazione della cassa integrazione da trasformare in progetti di formazione continua.

¹¹ In base alla successiva legge 236 del 1993, il Parlamento ha stabilito la competenza del Ministero del lavoro nello stipulare convenzioni con questi enti in modo da consentire loro di svolgere più liberamente indagini sui bisogni formativi.

Se il protocollo del 1993 «ha così definito un quadro istituzionale più organico, ma soprattutto ha previsto che il governo si adoprasse per presentare in parlamento un apposito disegno di legge previa consultazione delle parti sociali¹²» è vero, al contempo, che si sono registrati notevoli ritardi nella realizzazione di quanto previsto.

Il successivo “Patto per il Lavoro”, siglato il 24 settembre 1996 tra governo e parti sociali, nasce proprio con lo scopo di recuperare il ritardo accumulato cercando di accelerare l’attuazione degli interventi legati alle politiche per l’occupazione¹³. In effetti il documento siglato dalle parti sociali copre un’ampia gamma di politiche del lavoro che vanno dalla promozione dell’occupazione alla formazione professionale. Per quanto riguarda quest’ultima oltre a ribadire l’obiettivo primario di «innalzare complessivamente il livello di scolarità quantitativo e qualitativo¹⁴» e «creare le condizioni per assicurare continuità d’accesso alla formazione per tutto l’arco della vita, in relazione alle trasformazioni del contesto competitivo», veniva ribadita la necessità di perseguire tali obiettivi attraverso una più stretta interconnessione tra interventi formativi e il rinnovamento dei sistemi di istruzione e di formazione.

La prima traduzione legislativa del Patto per il Lavoro del 1996 avviene con la legge n. 196 del 1997 (conosciuta anche come “pacchetto Treu”) che all’art. 17 espone le misure decise in materia di formazione professionale. In particolare veniva privilegiata l’attuazione di interventi formativi volti a favorire un primo contatto con i giovani che escono dalla scuola con le imprese, e «dei lavoratori nell’ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, con lo specifico riferimento alla formazione di lavoratori in circostanze di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità, di lavoratori disoccupati per i quali l’attività formativa è propedeutica all’assunzione¹⁵». Per quanto riguarda invece la strut-

¹² Alacevich, 1998, p. 33.

¹³ A tale riguardo ritengo importante ricordare come le parti sociali nel redigere il patto si siano ispirate ai contenuti del Libro Bianco di Jacques Delors su crescita, competitività e occupazione.

¹⁴ Oltre all’innalzamento del livello di scolarità, i principali interventi nel campo della formazione a livello scolastico hanno riguardato la riqualificazione dei cicli scolastici, l’incentivazione delle esperienze di stage aziendali e l’aumento della partecipazione all’istruzione superiore e universitaria che fa dell’Italia uno dei paesi con il tasso di dispersione scolastica più elevato.

¹⁵ Art. 17 par. 1, d.

turazione dei finanziamenti la legge stabiliva una più decisa articolazione dei fondi a livello territoriale e regionale, prospettandone una gestione congiunta con le parti sociali.

Il “Piano Nazionale per l’Occupazione” (NAP) varato dal governo nel 1998 si iscrive anch’esso all’interno del percorso tracciato dai precedenti documenti avendo come scopo principale l’attuazione ed il miglioramento dei provvedimenti precedentemente elaborati. Il NAP dedica inoltre un ampio spazio al campo della FP includendo al suo interno i piani di orientamento ed informazione, la formazione continua, ma anche alcuni importanti interventi di politica attiva del lavoro come i contratti di lavoro a contenuto formativo (apprendistato e contratti di formazione-lavoro), misure atte a favorire le prime esperienze di lavoro (stage e borse-lavoro), i piani di inserimento professionale (PIP). Se nel Patto per il lavoro le parti sociali avevano riconosciuto nella FP uno dei principali mezzi per combattere la disoccupazione derivata dal continuo mutamento della tecnologia, il NAP può essere riassunto in due parole chiave: occupabilità e adattabilità.

Il miglioramento delle possibilità di occupazione dei singoli individui veniva perseguito dal governo e dalle parti sociali sia attraverso misure mirate al rafforzamento della struttura scolastica in se e per se (ad esempio attraverso l’innalzamento dell’obbligo scolastico) sia attraverso l’implementazione e la promozione della formazione continua (in tal senso si indirizzavano i piani d’inserimento professionale, d’orientamento e d’informazione previsti dalla legge 196). Lo sviluppo graduale, ma continuativo, della formazione continua è stato inteso ad agevolare anche la formazione *on the job* sia attraverso la formazione di fondi gestiti congiuntamente da attori istituzionali e dalle parti sociali (come si è ricordato precedentemente) sia attraverso piani territoriali e settoriali in quanto «lo sviluppo di un sistema di formazione continua richiede che gli attori... possano rintracciare esplicite convenienze nelle proposte formative¹⁶».

Il riavvicinamento tra la sfera scolastica e il mondo del lavoro è stato perseguito anche attraverso la realizzazione di un “Sistema integrato della formazione” il cui compito risiede principalmente nel favorire il dialogo tra le amministrazioni pubbliche competenti in materia e la concertazione con le parti sociali.

¹⁶ Alacevich, 1998, p. 138.

Malgrado il NAP riprendesse i contenuti del Patto per il Lavoro, anche riguardo la partecipazione attiva delle parti sociali, esso non è stato comunque esente da critiche da parte di quest'ultime che in particolare hanno attaccato il metodo seguito nella stesura della parte sulla formazione. Secondo la Confindustria l'accento eccessivo posto dal NAP del 1998 alla flessibilità in entrata, a scapito di quella in uscita, avrebbe portato ad un dirottamento delle risorse finanziarie verso forme di lavoro a tempo indeterminato poco realiste invece di rivolgerle verso politiche di formazione più efficaci e miranti non a garantire il posto, ma un alto grado di occupabilità del singolo lavoratore. Su questa linea si è posta in generale anche la CGIL nel domandare al governo di intraprendere politiche per l'occupazione che compendino al loro interno gli incentivi per l'occupazione, per la creazione di impresa e la riforma degli ammortizzatori sociali.

In generale si può dire che malgrado la lunga attesa di due anni intercorsa tra il Patto per il Lavoro del 1996 e il NAP del 1998, almeno dal punto di vista normativo si è giunti a soluzioni più o meno interessanti e certamente innovative in materia di FP. In quest'ambito la Commissione Europea ha svolto un ruolo rilevante richiamando gli stati membri (e soprattutto quelli più carenti come l'Italia) nell'implementare o completare strategie volte a limitare la dispersione scolastica o per migliorare il sistema stesso, tuttavia, malgrado la volontà soprattutto a livello governativo di incentrare la concertazione su questo terreno, per gran parte ancora vergine, si sono avuti ritardi significativi, mentre a livello finanziario le risorse previste anche dalla finanziaria del 1999 sono tuttora insufficienti, mentre in alcuni settori specifici¹⁷ la normativa è ancora in gran parte da emanare.

Come si può vedere dai documenti sin qui analizzati, a partire dagli anni '90 gli attori sociali hanno gradualmente accresciuto il loro intervento nella strutturazione e gestione delle politiche di FP. A questo risultato ha contribuito non solo la sempre più impellente necessità di un mutamento tecnologico,

¹⁷ Un esempio è dato dal settore della formazione continua, uno dei settori maggiormente colpiti dalla ristrutturazione, e oggetto di uno dei più ampi dibattiti da parte del governo e degli attori sociali. Molte sono le proposte fatte dalle istituzioni che trovano apprezzamento all'interno di Confindustria e sindacati, (la sua strutturazione a livello regionale, l'incremento e l'indirizzo dei fondi a livello territoriale, attività di consulenza e sostegno personalizzati da affiancare alla formazione continua). Tuttavia gran parte di queste proposte non hanno trovato una concreta realizzazione nella realtà.

ma anche i diversi modi di produzione caratterizzanti da sempre la nostra penisola che hanno portato attori sociali ed istituzioni a porre sempre più l'accento sui livelli regionale e territoriale con velocità e caratteristiche tra loro molto diverse. Da questa necessità di adattare sempre più istanze prese a livello nazionale alle singole esigenze locali è nata l'importanza degli enti bilaterali, strumenti di traduzione a livello territoriale di politiche nazionali.

La partecipazione all'interno di queste strutture di sindacati ed imprenditori appartenenti ad un determinato territorio o distretto industriale con particolari tipologie produttive, fa sì che questi mostrino una maggiore sensibilità nel recepire e tradurre i particolari bisogni formativi di cui necessita la produzione territoriale evitando in tal modo un'inutile dispersione di finanziamenti ed energie. Ritengo infine necessario rilevare anche il crescente interesse delle parti sociali verso la formazione a livello aziendale anche se in questo caso si possono individuare delle divergenze sul fronte imprenditoriale: quest'ultimi infatti, pur essendo concordi nel ritenere che il futuro delle imprese si giocherà sempre più sulle conoscenze e sull'esperienza acquisite dai lavoratori nell'arco della loro vita attiva, non hanno ancora dato vita a livello aziendale ad un sistema di valutazione dei bisogni delle imprese, forse anche a causa della bassa propensione a considerare la formazione professionale come un investimento¹⁸. Nonostante ciò si registra comunque un incremento dei clausole legate alla FP all'interno dei contratti aziendali (Alacevich, 1998).

2.2. *La Francia*

2.2.1. Nascita e caratteristiche del sistema francese di formazione professionale

L'incontro tra negoziazione collettiva e FP è relativamente recente nella storia delle relazioni industriali francesi. Il sistema di FP francese viene

¹⁸ Gli stessi responsabili economici di Confindustria, che pure in più occasioni hanno sottolineato l'importanza della FP, hanno esplicitamente criticato la riforma dell'apprendistato che ha inserito centoventi ore di formazione complementare a carico delle imprese, ritenendo questa misura un inutile aggravio che renderà lo strumento dell'apprendistato "poco appetibile" per le aziende.

spesso descritto come il risultato di un dialogo sociale tra le parti sociali e lo stato realizzato concretamente in una continua alternanza di accordi e leggi. Tale caratteristica fa sì che i giuristi abbiano parlato di «una doppia fonte convenzionale e legislativa¹⁹» per qualificare l'elaborazione delle norme in questo campo (Tab. 1).

Tabella 1 Principali accordi siglati dalle parti sociali riguardanti direttamente o indirettamente la FP.

Anni '70	Accordo del 9/7/70 (legge del 16/7/71) definizione del sistema di FP e obbligo dell'imprenditore di contribuire alla formazione
Anni '80	Accordo del 21/9/82 (legge del 30/12/93) rilancio del congedo individuale per la formazione Accordo del 26/10/83 (legge del 24/2/84 e successive modifiche) sviluppo della formazione in alternanza
Anni '90	Accordo del 3/7/91 (legge del 31 dic. 1991) Legge quinquennale del 20/12/93 (accordo del 5 luglio 1994) ristrutturazione della rete di organismi paritari) Legge quinquennale del 20/12/93 (accordo del 5 luglio 1994) riavvicinamento delle norme sui contratti di qualifica e apprendistato; riforma del finanziamento

La risposta portata più spesso come spiegazione di questa particolare struttura del sistema di FP vorrebbe sottolineare il carattere di consensualità all'interno del quale nascono gli accordi, che, in seguito, servirebbero come matrice alla legge.

Quanto detto fino ad ora non deve far pensare che in Francia gli attori sociali agiscano nel campo delle grandi scelte politiche riguardanti il lavoro in un'effettiva condizione di parità con lo Stato, al contrario è proprio quest'ultimo che, in virtù della funzione predominante esercitata all'interno delle relazioni industriali, orienta le grandi scelte politiche in materia di lavoro convocando le parti sociali solo per rendere più ampio il consenso. Rappresentanze sindacali ed imprenditoriali sono perciò ca-

¹⁹ Luttringer, 1991, p. 804.

ratterizzate da una perdurante debolezza a livello decisionale, il loro ruolo resta tuttavia necessario per legittimare maggiormente le decisioni prese dal governo all'interno della concertazione. Vi sono tuttavia dei campi, tra cui la FP, dove lo Stato, pur mantenendo un ruolo di egemonia a livello decisionale, concede agli attori un maggior spazio di dialogo al fine di impostare al meglio le proprie decisioni.

Non si può però comprendere quanto detto finora senza parlare dell'importanza rivestita all'interno di questo sistema da quelli che possiamo qui chiamare organismi paritetici²⁰.

A livello analitico questi organismi possono essere definiti come specifiche forme istituzionali di relazione tra gli attori sociali all'interno del campo delle relazioni industriali ciò fa di loro un mezzo per la risoluzione dei conflitti tra i rappresentanti dei diversi interessi al pari delle altre forme di negoziazione collettiva. Gli organismi paritetici coprono in Francia un campo più vasto di quello della FP riguardando, in generale, tutta la sfera della protezione sociale. La forma paritetica si ritrova a tutti i livelli nel campo della FP, ma con un grado di coinvolgimento degli attori molto diverso. A livello centrale possiamo individuare tre principali tipi di *paritarisme*²¹:

- di “codifica” che, a partire dagli anni '70, ha riguardato l'intervento nel processo legislativo delle organizzazioni sindacali e patronali. Questa collaborazione ha dato origine ad un'importante produzione normativa a livello nazionale interprofessionale in quanto questi testi sono stati spesso preceduti da un accordo nazionale interprofessionale. Inoltre le Commissions paritaires de branche (CPNE) hanno dato un aiuto non indifferente nella promozione delle politiche di FP all'interno dei vari settori;
- di “consultazione” che costituisce la forma di implicazione più comune delle parti sociali e che trova la sua maggiore struttura nel Conseil national de la formation professionnelle;
- infine quello che forse risulta essere più interessante chiamato “di gestione” e attraverso cui le parti sociali partecipano nell'amministrazione dei fondi versati dalle aziende come partecipazione obbligatoria al miglioramento della formazione continua.

²⁰ La denominazione nella lingua francese è institutions paritaires.

²¹ Vincent, Daniel, 1998.

Detto ciò vediamo ora di ripercorrere, a grandi linee, le tappe principali delle politiche francesi di FP. Le basi della moderna politica di formazione sono state gettate dalla legge del 3 dicembre 1966, che, per la prima volta, enunciava il diritto congedo per motivi di formazione²² e promuoveva delle *conventions de formation* tra coloro che offrivano formazione e poteri pubblici disponendo a tale scopo degli appositi fondi. Tuttavia fino alla fine degli anni '60, data la chiusura dei politici e degli imprenditori all'ingresso di nuovi temi di discussione all'interno della concertazione, la FP non è stata oggetto di dibattito. Le cose cambiarono con il movimento sociale del 1968, che mutò i rapporti di forza, e la partecipazione al governo di Jacques Delors tra il 1969 e il 1972. Il padre dell' "Europa sociale" cercò infatti di strutturare un moderno sistema di relazioni industriali rilevando la necessità di un compromesso negoziato per alcuni temi di discussione (tra cui la FP) particolarmente difficoltosi. All'interno di questo quadro l'intervento dello stato doveva trasformare in legge l'accordo negoziato e non supplire alle carenze delle parti sociali. Detto ciò possiamo ora comprendere più facilmente perché al contrario di altri temi riguardanti il campo delle relazioni industriali, le diverse leggi sulla FP sono sempre state precedute da un accordo interprofessionale e ciò fin dalla prima legge del 1971 preceduta dall'accordo del 9 luglio del 1970, uno dei più importanti risultati del movimento del 1968. La legge del 16 luglio 1971 verteva sull'organizzazione della formazione professionale durante tutto l'arco della vita attiva del lavoratore e conteneva i principi che tutt'oggi costituiscono il cuore del diritto di formazione permanente:

- conferma del diritto al congedo di formazione per tutti i lavoratori;
- obbligo per gli imprenditori al finanziamento della formazione continua;
- definizione del ruolo svolto dai rappresentanti dei lavoratori in tale materia²³;

²² Prima di tale legge la FP era pensata come al di fuori dell'orario di lavoro, salvo che per gli ingegneri e i quadri.

²³ Benché sia a partire da questa legge che la negoziazione collettiva viene elevato al rango di fonte di diritto allo stesso titolo della legge, il legislatore conserva un ruolo importante su due aspetti: ha piena autorità sul finanziamento quando si tratta di un'obbligazione fiscale a carico delle imprese e non di una quota sociale (la cui gestione, come abbiamo visto, spetta alle parti sociali), inoltre il sistema di estensione

- istituzione di aiuti statali per coloro che svolgono uno stage;
- istituzione dei Fonds d'assurances Formations (FAF) per l'assicurazione degli individui durante il periodo di formazione;
- definizione del sistema di protezione sociale per coloro che svolgono uno stage.

Il sistema strutturato nel 1971 non conobbe, per circa dieci anni, che dei piccoli cambiamenti tecnici che però non ne hanno modificato l'architettura di fondo. Il congedo di formazione venne tuttavia rapidamente marginalizzato o usato in una logica prettamente economica dall'imprenditore, mentre i piani di formazione restarono largamente un prodotto della direzione dell'impresa verso i propri lavoratori. La FP subì un rafforzamento grazie alle leggi Auroux del 1982 e alle successive leggi Rigout del 1984 che ne estesero la negoziazione anche a livello settoriale e d'impresa. Comunque sia tutta questa normativa trasse la sua matrice comune dalla legge sulla FP del 1971.

Si deve attendere il 1991 perché un nuovo accordo dia un nuovo impulso alla legislazione in materia. Questa intesa, segnata il 3 luglio 1991, ha rinforzato il ruolo svolto dalle parti sociali a livello settoriale allargandone anche il contenuto agli obblighi esistenti a livello nazionale. Ciò significa che a partire da questo momento i negoziatori avevano potere decisionale su tutta una serie di specifici problemi come: la natura delle azioni di formazione e la loro priorità, il riconoscimento delle qualifiche acquisite, le condizioni di inserimento dei giovani, la formazione dei lavoratori meno qualificati, la formazione dei lavoratori all'interno delle imprese medio-piccole, le direttive europee in materia di FP e tutto ciò che fino ad allora era stato regolato dalla negoziazione quinquennale a questo livello. Inoltre, per quanto riguarda l'ingerenza degli attori sociali, veniva rafforzato il loro ruolo attraverso un'estensione degli organismi paritetici nazionali anche a livello settoriale, rinforzandone il ruolo svolto ed i contenuti del loro mandato.

L'accordo del 5 luglio del 1994 ha poi dato vita ad una serie di leggi che hanno regolato la negoziazione del tempo di formazione e le moda-

degli accordi gli permette di non rendere obbligatorie a tutte le aziende le disposizioni di un accordo (una convenzione non estesa non si applica che alle imprese aderenti all'organizzazione imprenditoriale firmataria). Ciò rende la portata delle disposizioni più limitata.

lità di ricorso ai contratti di formazione e d'alternanza. Inoltre è stato stabilito il ricorso, in assenza di negoziati, ad un programma triennale di formazione sottoposto dal governo ai comités d'entreprise o, in mancanza di questi, ai delegati del personale, favorendo, in tal modo una maggiore articolazione anche tra imprese dello stesso settore.

2.2.2. La negoziazione sulla formazione professionale in tempi recenti

L'impulso dato alla negoziazione dalla legge quinquennale e dall'accordo del 3 luglio 1991 ha continuato a produrre i suoi effetti negli anni successivi. Tra i numerosi accordi firmati a vari livelli a partire dalla metà degli anni '90²⁴ due in particolare devono essere qui menzionati:

- L'accordo nazionale interprofessionale del 23 giugno 1995 che ha avuto come obiettivo principale quello di incitare le imprese ad aumentare il flusso di assunzione dei giovani sia con l'accesso diretto al lavoro sia attraverso l'alternanza formazione-lavoro. Per arrivare a ciò le parti sociali hanno insistito su un'ottimizzazione delle misure già esistenti ed in particolare del modello di inserimento dei giovani che faccia capo a tre diverse categorie: i giovani senza una qualifica riconosciuta, i giovani diplomati, i giovani che versano in grandi difficoltà, strutturando per ognuna di queste categorie un diverso percorso formativo.
- L'accordo nazionale interprofessionale del 26 giugno 1995 che ha previsto una maggior strutturazione tra i cosiddetti *organismes paritaires collecteurs agréés* (OPCA)²⁵ precisandone gli argomenti che devono essere affrontati ai vari livelli e prevedendo un finanziamento da parte delle OPCA nazionali professionali verso le OPCA a livello regionale e interprofessionali e contribuendo così a strutturare il dibattito sulla FP a livello regionale.

Un altro importante cambiamento sul versante della negoziazione è stata la riforma delle *Commissions paritaires nationales de l'emploi* (CP-

²⁴ Per dare un esempio nel 1995 sono stati conclusi 134 accordi con clausole specifiche riguardanti la FP in particolare 3 sono stati siglati a livello intersettoriale e 131 a livello settoriale. Nel 1994 ne erano stati conclusi 160.

²⁵ Tali organismi sono nati per raggruppare intorno ad uno o più tematiche del lavoro rappresentanti sindacali e patronali sia dello stesso settore che di settori diversi.

NE)²⁶. Il rilancio di queste strutture è iniziato con l'accordo del 1991, e, malgrado che le competenze specifiche varino a seconda del settore, possiamo rintracciarne delle linee comuni tra loro. In generale le CPNE si occupano quasi esclusivamente della FP o di temi ad essa afferenti (formazione continua, formazione in alternanza, previsioni sui cambiamenti nel mercato del lavoro, relazioni con le OPCA), inoltre questa struttura è incaricata di definire le priorità del settore, di partecipare a studi e dispositivi sulla formazione e a contribuire ad elaborare criteri di qualità e d'efficacia, da ciò ne deriva un forte legame con le varie istituzioni pubbliche e private riguardanti la FP. Il futuro di questi organismi si sta comunque muovendo verso l'obiettivo di rispondere sempre più ai bisogni specifici del settore, come l'attuazione di corsi di formazione che portino a diplomi specifici (Assistenza domestica, aiuto veterinario) oppure nella promozione, con mezzi appropriati, della FP all'interno delle aziende contribuendo ad avvicinare il modo della scuola con quello dell'impresa (settore alimentare).

In generale la politica francese sulla FP si è incentrata in questi ultimi anni su una serie di azioni che possono essere raggruppate sotto due punti chiave: lo sviluppo dell'alternanza formazione-lavoro e le politiche di formazione-inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. I mezzi adoperati per realizzare questi obiettivi sono stati molteplici come ad esempio il rafforzamento del legame tra i contratti di apprendistato con le specificità della domanda, ma dando loro, al contempo, pari condizioni di remunerazione; l'accrescimento dell'importanza dell'impresa come luogo di valutazione e formazione; l'estensione agli adulti la formazione in alternanza. Più propriamente, per quanto riguarda la FP continua, si è cercato di adottare misure più specifiche come la separazione tra finanziamento e remunerazione per il lavoratore in formazione continua, la creazione di un risparmio del tempo dedicato alla formazione dato a ciascun lavoratore facendolo diventare parte attiva nello sviluppo delle sue competenze e l'esonero per le imprese dagli oneri sociali per quanto riguarda i tempi di formazione del lavoratore in modo da sviluppare formazioni più valide.

²⁶ Le *Commissions paritaires nationales de l'emploi* (CPNE) pur nascendo sempre a fini consultativi sono strutturate solo a livello nazionale e per settore di attività. Oltre ai due organismi già citati esistono molto altri organismi di tipo consultivo che però per sinteticità ometteremo.

Questi impegni, presi a livello governativo non hanno però trovato ancora oggi una loro piena realizzazione. In effetti il sistema francese di FP è caratterizzato da due grandi poli²⁷: il polo giovani ormai sotto la responsabilità dei consigli regionali e quello degli adulti la cui competenza appartiene più al ministero per le politiche sociali che non a quello del lavoro.

Questi due poli si sono imposti a scapito delle problematiche riguardanti la qualifica e la formazione permanente degli adulti (sia lavoratori che disoccupati) in genere più impreparati ad adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro. Le parti sociali che dovevano rilanciare e amplificare gli impulsi della legge del 1971 sono restati in realtà molto reticenti nell'occupare un posto centrale in questo campo.

Pur essendoci stata, a partire dalla seconda metà degli anni '80, una volontà dello stato a lasciare sempre maggior spazio alle parti sociali all'interno delle politiche di FP, i risultati non hanno portato gli effetti sperati²⁸. Questa situazione di stallo ha portato le istituzioni a catalizzarsi sul sistema scolastico e universitario, da sempre luogo principale delle riforme, facendo sì che la FP continua non fosse che una derivazione di questo. La conseguenza di tale politica è stata una svalorizzazione della FP continua per gli adulti e soprattutto dei disoccupati di lunga durata la cui impiegabilità e capacità di apprendere sono ormai fortemente deteriorate e a cui si offre essenzialmente una formazione più legata a fini sociali che impiegatizi e che, di conseguenza, non ha alcun valore per le aziende. La formazione destinata agli adulti privi di un lavoro (ma, in alcuni casi, anche ai giovani alla prima esperienza professionale) risulta quindi un insieme di misure d'aiuto sociale e politiche del lavoro.

Se quindi inizialmente il ricorso alla FP era pensato come un mezzo di lotta contro la disoccupazione, favorendo la riconversione delle capacità del lavoratore alle nuove esigenze produttive, nell'ultimo decennio quest'ipotesi si è capovolta facendo della FP degli adulti un modo per rispon-

²⁷ Santelmann, 1998, p. 463.

²⁸ Per fare un esempio la riforma delle OPCA di cui abbiamo parlato precedentemente, non è stata attuata che a livello amministrativo, lasciando però sulla carta la riforma che avrebbe portato alla strutturazione di un potere paritario più forte. Ciò mostra come la negoziazione collettiva resti ancora un elemento periferico all'interno di una politica contrattuale che non pesa ancora abbastanza sugli orientamenti in materia di FP.

dere alle sollecitazioni create dalla mancanza di impiego. La situazione creatasi viene ad assumere dei risvolti quasi grotteschi in quanto «più si è diplomati, più la società ci permette l'accesso alla formazione durante tutto il corso della vita attiva. Meno si è diplomati o qualificati più dovremo attenderci di essere disoccupati di lunga durata o in difficoltà per vedersi proporre una prestazione di formazione conseguente, ma spesso aleatoria nei suoi effetti economici²⁹».

La riforma del sistema scolastico e il rafforzamento del legame scuola-impresa sono stati così i due assi principali su cui si è orientata la politica degli ultimi anni, anche se i risultati prodotti non sono stati quelli delle aspettative. Secondo Santelmann questa politica ha creato addirittura più problemi che soluzioni producendo un proseguimento degli studi da parte dei giovani che ha comportato un deprezzamento del valore legale dei diplomi e quindi la svalutazione dei salari d'assunzione. Pur non concordando pienamente con questa teoria ritengo comunque che uno degli effetti principali originati dall'innalzamento del livello d'istruzione sia stato quello di aver operato una selezione tra chi poteva usufruire di un livello di formazione adeguato alle sue capacità e chi, sprovvisto del necessario titolo di studio, si vedeva inserito in programmi di formazione nati più per scopi sociali che per l'inserimento dell'individuo nel mondo del lavoro rendendo quindi vano lo stesso scopo della formazione.

3. LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE

3.1. Caratteri della formazione regionale italiana

3.1.1. Il quadro regionale formativo italiano

Oggi giorno si tende sempre più a considerare la dimensione regionale (intesa come dimensione intermedia tra il centro e la periferia delle comunità municipali) come il livello più appropriato attraverso cui far fronte alla gestione dei processi di continuo riaggiustamento che caratterizza le economie inserite nel mercato globale. Avviene così che è a questo livello

²⁹ Santelmann, 1998, p. 526.

che gli attori economici e istituzionali riescano pienamente a valorizzare al meglio le proprie esigenze evitando così sprechi che derivino da politiche di portata troppo ampia. Il caso italiano rientra pienamente in questa definizione con caratteristiche territoriali e sociali che variano fortemente da nord a sud del paese e che hanno portato Bagnasco a parlare di “tre Italie” a livello produttivo. Così, in generale, al di là delle specifiche differenze, il livello regionale «si presenta come un terreno su cui la sfera del processo politico e l'autonomia delle organizzazioni degli interessi possono trovare facilmente ed in modo continuativo molteplici occasioni di contatto... (ne consegue che) i partecipanti tendono ad adottare prevalentemente corsi d'azione di tipo consensuale e cooperativo, cercando di evitare sia l'imposizione autoritativa che il conflitto aperto³⁰».

I campi interessati dall'interazione degli attori a questo livello sono svariati e un punto rilevante viene certamente occupato dalle sfere dell'istruzione, della formazione professionale, iniziale e continua, dallo sviluppo delle risorse umane e dalla formazione imprenditoriale. I motivi di tale scelta sono evidenti: il livello regionale offre attraverso le politiche di FP quelle occasioni di ricerca di flessibilità e ridefinizione delle proprie conoscenze secondo le esigenze del mercato locale, inoltre «il fatto che le politiche comunitarie assegnino alle regioni la responsabilità nell'utilizzo dei fondi sociali per lo sviluppo della FP ha un indubbio effetto di rafforzamento generalizzato del livello territoriale delle relazioni industriali, in un periodo in cui uno sviluppo delle risorse umane appropriato alle caratteristiche dell'economia locale è diventato un tema cruciale delle relazioni tra le parti³¹».

La gestione della FP a livello regionale è stata sancita, come abbiamo precedentemente accennato, dalla legge 845 del 1978 la quale detta appunto i principi a cui si deve adeguare l'attività delle regioni nella disciplina della formazione professionale. In base ai principi sanciti da tale legge, le regioni, nell'esercizio della potestà legislativa in materia di orientamento e formazione, debbono rispettare la coerenza tra sistema di formazione professionale e sistema scolastico statale, e, al contempo, assicurare la rispondenza delle iniziative di FP alle prospettive dell'impiego nel qua-

³⁰ Regalia, 1997, p. 20.

³¹ Regini, 1996, p. 273.

dro degli obiettivi di programmazione economica nazionale, regionale e comunitaria. Inoltre ad esse è demandato il compito di assicurare il controllo sociale della gestione delle attività formative attraverso la partecipazione di rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali e degli altri enti interessati. Infine le regioni debbono promuovere idonei interventi di assistenza psicopedagogica, tecnica e sanitaria nei confronti degli allievi affetti da disturbi del comportamento o da menomazioni fisiche e avviare, concordemente con le autorità scolastiche, un programma di orientamento professionale. Tale legge, pur essendo stata integrata negli anni da una legislazione di sostegno³², non è stata tuttora sostituita da una nuova legge più vicina alle attuali esigenze formative richieste dal mondo del lavoro. Se l'intento del livello centrale di regolazione era stato quello di affidare la FP ad un sistema più flessibile e vicino alle specificità territoriali esso non ha tenuto conto del profondo divario economico ed organizzativo esistente tra le regioni del centro-nord e quelle del sud. Il risultato di tale squilibrio è stata un'attività regionale notevolmente differenziata per cui «se non mancano regioni avanzate ed iniziative esemplari, continua ad essere critica la situazione di molte zone del territorio nazionale, prime fra tutte le regioni del Mezzogiorno, mentre ancora debole risulta il coordinamento regionale... La maggior parte delle normative regionali lega infatti la FP al tema del recupero scolastico o prevede un aggancio con la scuola secondaria superiore solo in uscita, ai livelli intermedi o finali³³».

A partire dagli anni '90 la FP regionale è entrata all'interno di un processo di autorevisione caratterizzato dalla necessità di gestione di nuovi fattori, primo tra tutte le normative dei nuovi fondi strutturali e, in particolare, del Fondo Sociale Europeo³⁴.

³² Ritengo utile citare a riguardo due importanti disposizioni legislative. Il decreto legge n. 148 del 1993, poi convertito nella legge 236 del '93 che, nell'ambito di attuazione di "misure straordinarie di politica attiva del lavoro" ha conferito al Ministero del lavoro e della previdenza sociale la facoltà di stipulare convenzioni con consorzi di comuni, enti e società cooperative pubblici e privati, diretti all'incremento dell'occupazione, istituendo per tali finalità, un Fondo per l'occupazione. La circolare n. 174/96 emanata dal Ministero del lavoro che, nell'ambito delle iniziative di formazione continua, attribuisce alla regione la priorità nella valutazione dei progetti relativi alla FP continua.

³³ Bianchi, 1997, p. 57.

³⁴ Abbiamo accennato poc'anzi all'importanza avuta dalle politiche comunitarie nel consolidamento delle relazioni industriali a livello regionale, c'è qui da aggiungere

In quest'ottica di cambiamenti appare così sempre più necessaria una ristrutturazione del ruolo assunto fino ad oggi dalla regione: sembra infatti sempre più necessario che questa venga ad acquisire un'azione di programmazione nell'ambito della FP dando maggior risalto all'azione delle provincie (che comunque hanno già notevoli competenze in materia di FP), degli enti locali e delle forze economiche e sociali aumentando sempre più la sua azione di controllo sulla qualità degli interventi (anche a livello amministrativo) e riducendo, al contrario, l'apparato gestionale. Tutto ciò appare ancor più vero se si considera la tradizionale debolezza degli attori sociali a livello regionale a cui fa riscontro una maggiore forza delle parti sociali a livello provinciale e locale. La predilezione degli attori per questi livelli di concertazione appare naturale se si riflette sull'importanza rivestita dai distretti industriali nel tessuto produttivo italiano. La base comunitaria dei distretti industriali italiani, con le loro relazioni familiari e amicali, i loro legami con la chiesa e i partiti politici, rendono possibile lo sviluppo di propri rapporti commerciali da parte delle singole in un'ottica che è al contempo di cooperazione e competizione. In questa realtà la formazione professionale avviene spesso in modo informale e variegato anche all'interno dello distretto stesso. Da ciò deriva l'importanza della rappresentanza delle parti sociali a questo livello il più vicino ai bisogni dei vari distretti.

In quest'ottica la mancata riforma della legge 845 del 1978 ha, fino ad oggi, costituito un fattore di grande squilibrio: infatti se dal lato dell'istruzione si sono fatti passi in avanti verso la modernizzazione del sistema scolastico, dall'altro poco o niente si è fatto nel capo della FP. Oltre a questo una attualizzazione della legge 845/78 appare sempre più necessaria anche per permettere il progressivo riavvicinamento tra istruzione secondaria e mondo della formazione, da più parti auspicato, ma ancora lontano dall'essere pienamente realizzato.

3.1.2. Il modello formativo toscano

Il modello produttivo toscano rientra pienamente nella realtà dei distretti industriali appena descritta, in effetti caratteristiche territoriali (la campa-

che l'utilizzo dei fondi strutturali da parte delle regioni ha fatto sì che le normative di riferimento siano diventate le principali direttrici dell'attività visto che il loro sostegno finanziario è superiore al 60%.

gna urbanizzata) e sociali (mezzadria, organizzazione familiare patriarcale) hanno favorito, a partire dal dopoguerra, una struttura basata sull'unione di piccole imprese in un regime di collaborazione competitiva³⁵.

La Toscana ha avuto, tra le caratteristiche principali, la capacità di anticipazione dell'offerta formativa facendo sì che da un tipo di FP basata prevalentemente sulla prima qualificazione giovanile si affiancassero sempre più corsi indirizzati verso la formazione degli adulti e post-diploma. La stessa legge regionale n. 70 del 1994 che ha dettato le nuove norme regionali in materia di FP, ha rivolto la propria offerta formativa non solo ai giovani in cerca di lavoro, ma anche ai lavoratori occupati rendendo così possibile l'integrazione di nuove conoscenze e la formazione durante tutta la vita lavorativa.

La presenza di piccole imprese ha portato, per le ragioni esposte in precedenza, ad una predilezione per il livello provinciale di concertazione rispetto a quello regionale. Il sistema di FP in Toscana è così strutturato e gestito prevalentemente attraverso la delega alle amministrazioni provinciali, anche se la Regione si riserva di intervenire per:

- sperimentare figure professionali da realizzarsi nei comparti produttivi di particolare valenza per lo sviluppo complessivo della realtà socio – economica regionale e per proseguire lo studio sistematico dei profili professionali;
- migliorare ed accrescere l'efficienza qualitativa del sistema;
- scambio di programmi di formazione appartenenti a due o più stati membri dell'Unione Europea;
- mantenimento di strutture e attuazione di convenzioni quadro stipulate dalla stessa con soggetti istituzionali.

La gamma delle utenze e degli obiettivi tende a coprire le varie esigenze formative del mercato, così accanto a interventi di specializzazione, qualificazione o aggiornamento professionale rivolto ai giovani uscenti dai vari livelli scolastici (formazione post-licenza, diploma, laurea), si prevedono specifici programmi per lavoratori, disoccupati e imprenditori.

La legge regionale 70 del 1994 regola anche i rapporti tra governo regionale e parti sociali affermando che «La Regione, nell'esercizio delle

³⁵ Sull'influenza della cultura mezzadrile nella formazione delle piccole imprese e dei distretti industriali nella zona del NEC (nord-est centro) vedi in particolare i saggi di Trigilia (1986) e Bagnasco (1996).

funzioni di propria competenza, ricerca e promuove la partecipazione delle organizzazioni democratiche rappresentative, a livello regionale, dei lavoratori dipendenti ed autonomi e delle imprese, nonché degli enti ed organismi bilaterali e plurilaterali da esse promossi nell'ambito di accordi nazionali e regionali, attivando strumenti, anche a carattere permanente, e procedure idonei a garantirla e favorirla» (art. 6 par. 1). La consultazione delle parti sociali è inoltre ritenuta fondamentale soprattutto in alcuni "campi di specifico interesse" come le categorie svantaggiate di lavoratori, i lavoratori in cassa integrazione o le fasce più deboli del mercato del lavoro. In tal caso la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, degli imprenditori e degli organismi di formazione diviene un modo per indirizzare le politiche di formazione verso obiettivi raggiungibili nel più breve tempo possibile e mirati alle specifiche necessità territoriali.

Per quanto riguarda invece le modalità di gestione, queste si rifanno alla legge regionale n. 16 del 1985 la quale stabilisce due diversi percorsi per la gestione dei finanziamenti regionali: tramite la regione o le autorità provinciali (gestione diretta), tramite la delega di realizzazione a soggetti privati (gestione convenzionata). "Se, dunque, nella politica di FP, la Regione e le Autorità provinciali hanno un indubbio ruolo di preminenza, tuttavia, il quadro normativo legittima le azioni di una pluralità di organizzazioni private o enti pubblici che possono ottenere il riconoscimento da parte della Regione, previa consultazione delle associazioni di categoria circa gli effettivi sbocchi occupazionali"³⁶.

In pratica, la gestione dei corsi di FP può essere raggruppata sotto tre diverse modalità:

Area finanziata: corsi istituiti e finanziati dalla regione sia attraverso una gestione diretta che convenzionata;

Area autorizzata: corsi progettati da aziende pubbliche o private. La regione, autorizzando l'inserimento del progetto nel proprio quadro comunitario di sostegno, consente il concorso di risorse pubbliche comunitarie e statali alla realizzazione degli interventi;

Area riconosciuta: corsi progettati e realizzati interamente da soggetti privati o da enti pubblici, a cui la regione concede un riconoscimento-assenso di validità dell'attività formativa.

³⁶ Bianchi, 1997, p. 71.

In generale le linee di tendenza per il futuro vanno verso una sempre maggior integrazione delle attuali competenze e strutture verso un sistema di servizi polivalenti all'interno dei quali siano presenti sia soggetti del mondo dell'istruzione (Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Lavoro, Università e Regione) sia le parti sociali (associazioni di categoria e organizzazioni sindacali). In quest'ottica il principale problema da affrontare è stato quello di estendere capillarmente l'offerta formativa pubblica soprattutto a livello locale, sono nati così programmi tesi all'integrazione dei diversi soggetti come: la definizione di accordi di programma con gli Informa Giovani dei comuni per le attività congiunte; il raccordo con i distretti scolastici per attuare attività coordinate di orientamento professionale e scolastico; la definizione di accordi e protocolli di intesa con le associazioni di categoria per attività integrate di orientamento per facilitare l'inserimento e/o il reinserimento nel mercato del lavoro e verso l'autoimpiego; la collaborazione tra i vari settori di delega interni alle amministrazioni provinciali, l'osservatorio del mercato del lavoro.

3.2. La formazione a livello territoriale in Francia

3.2.1. Il dibattito politico sul decentramento della formazione professionale

Le riforme decise all'inizio degli anni '80 in materia di decentralizzazione hanno rinnovato profondamente i termini attraverso cui sono stati considerati il posto ed il ruolo delle istanze locali all'interno del sistema politico – amministrativo francese³⁷. Il processo di decentralizzazione attua-

³⁷ Il ricorso alla gestione locale, che si manifesta all'inizio degli anni '80, si inserisce all'interno di un più grande processo di trasformazione del sistema politico amministrativo francese che, a partire dal dopoguerra, si basava su una doppia linea: quella verticale con una gestione delle politiche pubbliche negoziate e condotte a livello settoriale attraverso filiali amministrative strettamente organizzate dal livello nazionale a quello locale; quella orizzontale e territoriale assicurata tramite un prefetto inserito esso stesso all'interno di una rete amministrativa locale. Questo sistema entra in crisi alla fine degli anni '70 a causa della progressiva apertura dei mercati nazionali che mette in crisi il ruolo svolto fino a quel momento dallo stato e ne comporta una sua immediata ridefinizione.

to in Francia può sembrare un tentativo di risposta alla continua ricerca di mediazione voluta dal basso: rompendo la logica settoriale degli interventi pubblici e riorganizzandoli e riarticolandoli in una logica territoriale, si volevano così correggere i disequilibri causati da uno sviluppo economico che aveva privilegiato solamente alcune regioni. Dibattiti riguardanti la necessità di uno sviluppo locale esistevano già prima della riforma di decentramento del 1982, tuttavia quest'ultima va ad assumere una diversa ampiezza e ne cambia radicalmente il senso grazie ai trasferimenti di competenze e l'alleggerimento delle tutele che permettono agli eletti a livello locale di impegnarsi attivamente nella direzione delle politiche locali.

Per i motivi detti precedentemente prima del 1982-83 non vi erano forti ragioni che indirizzassero il governo verso una decentralizzazione delle competenze in campo di FP verso le regioni: la vocazione riconosciuta alla regione non era quella di assicurare una gestione amministrativa burocratica della FP, ma piuttosto di promuovere lo sviluppo economico e la gestione del territorio regionale attraverso la programmazione e l'orientamento degli investimenti; lo stesso territorio regionale sembrava, inizialmente, il meno adatto alla gestione di queste politiche rispetto a quello dipartimentale, tuttavia man mano la FP continua venivano ad acquisire un peso sempre più rilevante all'interno delle politiche per l'occupazione, lo stato tendeva sempre più a privarsi di questo strumento d'intervento strategico delegandolo verso il basso. Questo apparente paradosso può essere spiegato solo precisando che l'intervento della regione in materia di FP continua si è sviluppato in concomitanza alle politiche di decentramento promosse dallo stato facendo sì che rimanesse comunque un certo ambito di inquadramento a livello nazionale di cui i Consigli regionali dovevano tener conto. Se quindi la regione nasce ufficialmente nel 1983 come attore della FP si deve aggiungere che questo risultato viene raggiunto senza che pesino molto né la logica, né le necessità proprie del settore della FP o quelle dell'occupazione, né una concezione coerente dell'insieme delle competenze regionali: la gestione della FP tende così a coincidere poco e male con la vocazione della regione alla pianificazione, alla programmazione e allo sviluppo economico. La legge del 7 gennaio 1983 dà alla regione la possibilità di agire direttamente in questo settore, possibilità che questa utilizza immediatamente anche se in modo moderato, tuttavia nasce quasi subito l'esigenza, da parte dei Consigli regionali, di un rafforzamento dei loro poteri.

La regione ha così cercato di irrobustire il proprio ruolo in questo campo tramite la richiesta allo stato di maggiori poteri. Questo rafforzamento delle proprie facoltà è chiesto soprattutto nell'ambito di un rafforzamento delle politiche di occupazione giovanile in modo da far divenire la FP un naturale legame tra il mondo della scuola e quello del lavoro. L'opportunità di una nuova riforma di decentramento è arrivata nel 1993 rendendo la FP uno dei principali punti di discussione interna al governo. In particolare si sono evidenziate all'interno della compagine governativa due diverse correnti: uno schieramento filo regionalista ed europeo volto ad accettare la politica di devolution verso le regioni ed uno rappresentato dalla parte più conservatrice che, a parte alcune deleghe necessarie, si è mostrata molto diffidente verso cambiamenti più radicali.

Il risultato di questo intenso dibattito è sfociato nella legge 20 dicembre 1993 che, a partire dal 1° luglio 1994 ha dato piena competenza alle regioni nell'organizzazione dei corsi di FP destinati ai giovani con meno di 26 anni di età e dal 1° gennaio dell'anno seguente ha esteso questa gestione all'insieme dei dispositivi di FP dei giovani. La legge ha tenuto conto anche della diversa velocità di recepimento delle direttive centrali da parte delle regioni disponendo, per quelle che avessero voluto estendere immediatamente il loro campo d'intervento (e ne avevano i necessari strumenti), una delega immediata delle competenze, mentre per quelle regioni che si fossero mostrate più deboli sotto questo aspetto si sarebbe aperta una fase transitoria (durata fino al dicembre 1998) caratterizzata dalla gestione congiunta della FP tra stato e regione in modo da permetterne un passaggio meno "traumatico".

3.2.2. La negoziazione a livello regionale

Come abbiamo visto precedentemente il campo della FP si iscrive comunque all'interno di una specifica cultura di negoziazione a livello centrale dominata da un forte attore statale. Le regioni rappresentano uno dei livelli più bassi di questo sistema di negoziazione continuando a subire, in modo più o meno forte, un certo influsso da parte del livello

centrale. Questa influenza si manifesta sulle pratiche regionali in almeno due modi.

Il livello centrale di regolazione resta inizialmente padrone del quadro istituzionale della concertazione, colui che detiene un potere normativo e che determina centralmente questo quadro, che fissa le regole del gioco per il *Conseil économique et sociale régionale* (CESR) e il *Comité régional de la formation professionnelle* (COREF³⁸). È il livello centrale che seleziona i suoi interlocutori a livello regionale a cui impone così propri criteri di rappresentatività. Questo peso politico si rivela anche all'interno della situazione di "co-concertazione" per cui i servizi regionali dello stato e la regione co-utilizzano il COREF o le pratiche dell'uno entrano nel campo di competenza dell'altro. Le funzioni degli altri attori nazionali pesano ugualmente sulla situazione regionale. La maggior parte degli attori regionali che agiscono nel campo della FP appartengono a strutture nazionali da cui dipendono per disposizioni statutarie o dai modi di finanziamento che permettono un controllo gerarchico più o meno forte del centro sulle strutture locali. Spesso è solo il centro che dispone dei mezzi indispensabili per elaborare e sintetizzare gli orientamenti nel campo dell'occupazione e per diffonderli, in seguito, alla periferia. Le strutture nazionali in cui è possibile rilevare la presenza di un attore regionale sono per la maggior parte doppie: da una parte vi è una struttura nazionale per settore di attività, dall'altra, una struttura nazionale interprofessionale che cerca di realizzare un compromesso tra i diversi settori nazionali e le strutture territoriali interprofessionali. Le relazioni tra questi due tipi di strutture vanno dalla cooperazione, alla concorrenza e anche al conflitto. Questo dualismo si ritrova anche sul piano regionale: a questo livello tuttavia in genere prevale il riavvicinamento su questioni locali che, a livello naziona-

³⁸ Il COREF nasce nel 1959 dall'esigenza di sviluppare la concertazione tra stato e parti sociali ed economiche a livello nazionale riguardo a questioni di promozione sociale e formazione permanente il carattere consultivo del comitato si è gradualmente esteso durante le riforme dei primi anni '80. Il COREF è composto da almeno venti membri tra cui: il prefetto della regione, il presidente del consiglio regionale e cinque rappresentanti sindacali e imprenditoriali rispettivamente. Ciò fa sì che le parti sociali non dispongano maggioranza all'interno del consiglio. Recentemente, grazie all'accordo del 1994, la competenza di quest'organismo è stata estesa "a tutti i problemi riguardanti La FP e il lavoro" sia dello stato che della regione, il COREF si vede così attribuito il potere di prendere iniziative e intraprendere degli studi.

le, possono portare ad orientamenti discordanti. Infine le strutture regionali non possono ignorare le strutture infra-regionali (spesso dipartimentali), anch'esse settoriali o intersettoriali, da cui dipendono fortemente.

La negoziazione regionale in materia di FP presenta comunque, in rapporto alla negoziazione centrale nello stesso campo, una specificità ben marcata. A ciò si aggiunge il fatto che gli eletti a livello regionale non partecipano ai compromessi centrali sulla FP e tanto meno si sentono vincolati dai risultati. Questi tuttavia non esitano a rivendicare esplicitamente la loro legittimità elettorale ad esempio per far prevalere il loro punto di vista su quello dell'amministrazione statale. La concertazione a livello regionale ha anche come scopo la costruzione del livello regionale stesso: essa diviene l'occasione per le forze sociali di organizzarsi territorialmente rinforzando così la legittimità del livello regionale all'interno del quadro politico amministrativo e sociale e dà, inoltre, la possibilità di una maggior affermazione della collettività regionale come tale in rapporto ad entità più "forti" come lo stato o i dipartimenti. Questa carta viene comunque giocata meno dai consigli regionali di come dovrebbe essere, ad esempio attraverso il versamento alle strutture regionali di certe forze sociali di sovvenzioni destinate a rinforzarle.

A queste particolari caratteristiche della concertazione regionale sulla FP si aggiungono anche le reticenze delle parti sociali che si sono mostrate gelose del campo della negoziazione collettiva e della gestione paritaria. Le loro riserve hanno riguardato principalmente sul disequilibrio che avrebbe potuto provocare l'ingresso delle regioni in questo campo soprattutto per quanto riguarda la gestione dei fondi collettivi che ha portato ad un confronto estremamente chiuso tra le parti sociali e le regioni. Il diritto delle parti sociali alla negoziazione collettiva sulle regole di accesso dei lavoratori alla formazione e su gli orientamenti principali del finanziamento di questi, il cui peso grava sulle aziende, è apparso come una minaccia agli occhi degli imprenditori. Così, parallelamente al nuovo impulso dato alla regionalizzazione, rapporti e dichiarazioni ufficiali venivano a denunciare l'assenza di trasparenza nei circuiti di finanziamento della FP: gli organismi consultativi si sono così battuti perché fosse loro riconosciuto il diritto di partecipare alla gestione dei fondi di FP. Davanti al rischio di farsi soppiantare dalle regioni e dagli organismi paritari, le parti sociali si sono irrigidite sulle posizioni in cui erano più solidamente ancorate riaffermando la preminenza dei singoli settori e facendo del

livello nazionale il luogo delle decisioni a livello collettivo. Questa decisione avrebbe costituito una nuova ricentralizzazione della negoziazione sulla FP, il che ha suscitato vive proteste da parte dei rappresentanti delle regioni. Le parti sociali tuttavia non potevano più ignorare l'importanza del livello regionale così l'accordo intersettoriale del 5 luglio 1994 ha rinforzato il ruolo *Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi* (COPIRE) e previsto che la gestione dei contributi versati dalle imprese per la FP non sia più assicurato da un solo organismo intersettoriale e regionale come in precedenza.

Il rilancio dei COPIRE è apparso così come la manifestazione di una volontà più generale di far vivere il paritarismo a livello territoriale, ma anche come una reazione delle parti sociali verso le regioni visto che l'accordo intersettoriale del luglio 1991 gli riconosceva un'ampia competenza in materia di FP essendo il loro ruolo principale quello di partecipare allo sviluppo dei mezzi di formazione pubblici e privati a livello regionale e di ricercarne la piena collaborazione.

Lo stesso accordo accresceva il potere di questi organismi in materia di inserimento professionale dei giovani facendone non più solo un organismo di informazione reciproca delle parti sociali a livello regionale, ma anche un luogo di riflessione e consultazione con strumenti tecnici rinforzati.

Le COPIRE possono così essere considerate come uno strumento indispensabile sia verso una prima armonizzazione sia nell'elaborazione di una strategia comune tra le parti sociali e le regioni assicurando così l'orientamento regionale degli organismi paritari di FP per conto loro: in molti casi la COPIRE cerca così di riunirsi prima del COREF per indirizzarne la strategia.

Confrontate con l'estensione del potere regionale e malgrado le loro divergenze nell'apprezzamento, gli organismi sindacali e patronali hanno così cercato di conciliare tra loro più imperativi: la difesa o il rafforzamento del paritarismo e della sua autonomia, la graduale affermazione del potere regionale comunque sentito sempre come concorrenziale, ma comunque reale e, per certi versi, loro allineato nella ricerca di una gestione della FP più vicina al livello locale. Le parti sociali hanno, in genere, cercato di adattare le loro strategie al trasferimento del potere in questo campo alle regioni perché rappresenti il primo passo verso una territorializzazione regionale delle parti sociali e della FP, in tal senso l'istituzione

delle COPIRE rappresenta una nuova strutturazione della collaborazione tra parti sociali a livello regionale.

CONCLUSIONI

Come abbiamo potuto rilevare dall'analisi delle caratteristiche dei due diversi paesi, la FP e il dibattito delle parti sociali attorno a questa tematica si è gradualmente rinforzato e strutturato negli anni. Ciò fa sì che i due paesi si collochino all'interno delle linee programmatiche stabilite a livello europeo: una forte attenzione è posta da entrambi sulla necessità di accrescere la FP continua vista come uno dei mezzi principali per debellare la disoccupazione e ottenere una maggiore flessibilità produttiva senza tuttavia danneggiare l'occupazione. Entrambi i paesi hanno inoltre attribuito sempre più importanza al dialogo con le parti sociali in quanto si è visto che è solo attraverso la concertazione con sindacati e imprenditori (ma anche con rappresentanti del mondo della formazione) che è possibile progettare delle politiche di FP che vadano al di là delle linee teoriche stabilite a livello legislativo avendo un'effettiva realizzazione sul piano pratico così da portare dei benefici concreti ad entrambe le parti. Tuttavia la concertazione ha risentito delle caratteristiche peculiari proprie dei due paesi, così in Francia il livello nazionale di regolazione ha detenuto, fino agli anni '80, un pieno controllo sulla gestione e direzione delle politiche di FP ribadendo così la forte importanza dello stato che, indipendentemente dalla coalizione di governo, si è sempre mostrato fortemente interventista nel campo delle relazioni industriali. In Italia lo stato non ha assunto un ruolo così forte all'interno del panorama delle relazioni industriali permettendo così alle parti sociali di confrontarsi più liberamente sui problemi del lavoro, incluse le politiche di FP.

In entrambi i paesi si registrano comunque le stesse posizioni del fronte imprenditoriale: sia gli imprenditori francesi che quelli italiani hanno gradualmente compreso l'importanza della FP per i motivi detti più volte tuttavia entrambi hanno lamentato un'eccessiva tassazione nei confronti delle aziende in quest'ambito.

Dove invece è possibile rintracciare delle linee di divergenza tra i due paesi è sulla comparazione tra livello nazionale e regionale. La Francia, come abbiamo visto, ha privilegiato una concertazione ed una direzione

centralizzata delle politiche di FP. Questa centralizzazione si è manifestata anche dopo la *devolution* del 1982 e, in seguito, con le riforme dei primi anni '90 delegando così troppo lentamente i poteri alla regione e comunque sempre sotto il controllo statale, il prevalere del livello nazionale su quello regionale si è manifestato anche nei rapporti con le parti sociali privilegiano i rappresentati a livello nazionale.

L'Italia ha invece adottato, fin dagli anni '70, una politica inversa alla precedente delegando il campo della FP all'ambito regionale e alla concertazione tra gli attori a questo livello, lasciando allo stato solo la facoltà di stabilire delle linee direttrici comuni. Ciò ha permesso con notevole anticipo lo sviluppo di iniziative più mirate alle esigenze regionali, territoriali e locali.

Per contro il sistema italiano si è mostrato povero (almeno fino ai primi anni '90) di patti stipulati dagli attori a livello nazionale che servissero da base per iniziative legislative in questo campo: il forte legame tra accordo e successiva legge che ne traducesse i contenuti a livello legislativo non si è affermato che in un solo caso in Italia: il Patto per lo Sviluppo e l'Occupazione del 1996 tradotto per buona parte dalla legge 196 del 1997.

Le differenze rilevate sul fronte nazionale e su quello regionale nei due diversi Stati non possono prescindere dalle caratteristiche proprie dei due sistemi di relazioni industriali: nel caso francese lo Stato ha da sempre avuto un ruolo forte all'interno della contrattazione, ciò è andato a scapito sia dei livelli più periferici (che hanno ridotto il loro ruolo a quello di meri esecutori delle volontà espresse a livello centrale) sia degli altri attori (che hanno visto il loro potere di negoziazione fortemente indebolito e la cui presenza ha assunto spesso un ruolo di legittimazione delle decisioni statali). Rispetto al caso francese per quello che riguarda il caso italiano lo Stato non ha svolto un ruolo così forte e predominante all'interno del processo di negoziazione limitandosi, generalmente, a legittimare le decisioni prese dalle parti sociali oppure a fungere da arbitro qualora la negoziazione incontrasse dei blocchi. Ne è derivata una maggiore articolazione del sistema di negoziazione verso il basso che ha permesso ad alcuni temi della contrattazione (come la FP) di situarsi ad un livello di discussione a loro più congeniale. Bisogna tuttavia aggiungere che il nostro paese non ha conosciuto un'articolazione amministrativa così complessa come quella francese, così nel caso italiano non si è avuto il problema della scelta del livello intermedio più adeguato alla discussione di problematiche afferen-

ti alla FP, mentre nel caso francese la presenza dei dipartimenti insieme alle regioni ha costituito un'ulteriore oggetto di discussione.

Per entrambi i paesi divengono sempre più importanti la presenza di strutture bilaterali attraverso le quali instaurare un dialogo più informale in questo campo, ma anche in altri ad esso afferenti si ha così una crescente rilevanza degli enti bilaterali a cui siedono non solamente rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, ma anche associazioni territoriali e locali permettendo così l'ingresso di nuovi attori al tavolo dei negoziati.

BIBLIOGRAFIA

- Alacevich F. (1996) *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, Roma, La nuova Italia Scientifica.
- Alacevich F. (2000, a cura di) *Emergenza occupazione: ruolo delle parti sociali, concertazione e contrattazione collettiva in Italia: rapporto per l'Unione Europea su relazioni industriali e politica del lavoro in Italia*, Firenze, CUSL.
- Bagnasco A. (1996) *L'Italia in tempi di cambiamento politico*. Bologna, Il Mulino.
- Bainbridge S., Murray J. (2000) *Le cadre politique et juridique du développement de la politique de formation dans l'Union européenne. Première partie: du traité de Rome au traité de Maastricht*, in *Formation Professionnelle*, n. 20, pp. 5-15.
- Bainbridge S., Murray J. (2000) *Le cadre politique et juridique du développement de la politique de formation dans l'Union européenne. Deuxième partie – de Maastricht à Amsterdam*, in *Formation Professionnelle*, n. 21, pp. 52-60.
- Bianchi F. (1997) *La formazione professionale tra politiche sociali, politiche attive del lavoro e diritti di cittadinanza*, in *Sociologia del lavoro*, n.65, pp. 205-233.
- Bianchi F. (1997, a cura di) *Risorse umane e formazione. Caratteri e prospettive dell'istruzione in Toscana*. Milano, Franco Angeli.
- Crouch C. (1999) *Local business networks in Italy in Are skills the answers? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*, Oxford, University press, pp. 168-176.
- Chevallier A., Gaudeul S. (1996) *Formation professionnelle continue:*

- une articulation des différents niveaux?, in *La revue de L'IREs*, n. 22, pp. 1655-193.
- Dejean P. (1998) Formation et pouvoirs de l'employeur, in *Droit social*, n. 3, pp. 233-238.
- Gomez-Mustel M. (1999) formation et adaptation dans la jurisprudence sociale, in *Droit social*, n. 9-10, pp. 801-811.
- Julien C. (1998) Les politiques regionales de formation professionnelle continue. Parigi, L'Harmattan.
- Luttringer J.M. (1991) L'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels, in *Droit social*, n.11, pp.800 – 806.
- Maggi-Germain N. (1999) À propos de l'individualisation de la formation professionnelle continue, in *Droit social*, n. 7/8, pp. 691-699.
- Mania R., Orioli A. (1993) L'accordo di San Tommaso. I segreti, la storia, i protagonisti dell'intesa sul costo del lavoro. Roma, tascabili EDIES-SE.
- Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale (1998), L'articulation des différents niveaux de négociation en matière de formation professionnelle continue, IRES, Paris Cedex.
- Regalia I. (1997, a cura di) Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale, Milano, Franco Angeli.
- Regini M. (1996, a cura di) La formazione delle risorse umane. Una sfida per le "regioni motore" d'Europa. Il Mulino, Bologna.
- Roccella M., Treu T. (1995) Diritto del lavoro della Comunità europea, Padova, CEDAM, pp. 188-202.
- Santelmann P. (1998) Formation professionnelle continue: la fin des illusions, in *Droit social*, n. 5, pp. 463-461.
- Santelmann P. (2000), La formation professionnelle continue à l'épreuve de la relation État/partenaires sociaux, in *Droit social*, n. 5, pp. 521-528.
- Triglia C. (1986) Grandi partiti e piccole imprese. il Mulino, Bologna.
- Vincent C., Daniel C. (1998) Genèse du système de formation professionnelle français, in Bourque R., Bernier C. (a cura di) Regards croisés sur la formation professionnelle et les relations professionnelles en Europe et au Québec. Collection instruments de travail, n. 29, Parigi.
- Virville (de) M. (1996) Donner un nouvel élan à la formation professionnelle. Parigi, Ministero del lavoro e degli affari sociali.

Manuela Galetto

NUOVE ISTITUZIONI E RELAZIONI INDUSTRIALI: IL CASO DEI COMITATI AZIENDALI EUROPEI

INTRODUZIONE

Il Comitato Aziendale è un'istituzione notevolmente diffusa nell'organizzazione industriale occidentale. Con il protocollo sociale del Trattato di Maastricht del 1994, gli attori sociali a livello europeo sono stati investiti di un ruolo formale per lo sviluppo di politiche economiche e sociali europee. Ciò ha dato vita alla formulazione di direttive e misure specifiche in ambito laburistico a livello europeo (congedi parentali, orario di lavoro, nuove forme di contratto di lavoro) tra cui la Direttiva 94/45/EC del 22 settembre 1994 sull'istituzione di Comitati Aziendali Europei o di procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie¹.

Nell'esposizione che segue si parte dall'ipotesi che i CAE siano inseriti nel sistema di relazioni industriali di ciascun stato membro senza pretese uniformanti. La forma normativa della Direttiva sui CAE, infatti, dà piena attuazione al principio della sussidiarietà in un duplice ordine: a livello verticale, nel rapporto con la legislazione nazionale, in cui i singoli stati hanno il compito di definire particolari condizioni di applicazione nella trasposizione interna; e a livello orizzontale, data l'integrazione tra la fonte contrattuale e quella legislativa. I principali autori dell'accordo che ha portato alla Direttiva sono stati gli attori sociali a livello comunitario (tra i più importanti la Confederazione Europea dei Sindacati – CES –, l'Unione delle Confederazioni degli Industriali e dei datori di lavoro Europei – UNICE – e la Confederazione delle imprese a proprietà

¹ Di "dimensioni comunitarie" sono compagnie e gruppi multinazionali che abbiano almeno 1000 dipendenti nei paesi dell'Area Economica Europea e con almeno 150 dipendenti in almeno 2 di questi paesi.

pubblica – CEEP –). Nella contrattazione collettiva comunitaria e nel funzionamento della nuova dimensione di sussidiarietà “gioca un ruolo fondamentale la volontà comune delle parti sociali, in grado di imporsi o almeno sovrapporsi all’iniziativa legislativa” (Cella, Treu, 1998).

Come vedremo, soprattutto nella fase costitutiva del Comitato o attuativa di procedure per l’informazione e la consultazione, il paese della casa madre dell’azienda o del gruppo ha un margine di iniziativa particolarmente ampio. Inevitabilmente la tradizione delle relazioni industriali di quel paese influenzerà molti aspetti del nuovo Comitato e, di conseguenza, anche la sua efficacia nel promuovere l’interesse dei lavoratori del gruppo a livello europeo.

Accanto alle differenze tra i singoli sistemi di relazioni industriali, ogni azienda è portatrice di una propria identità che agisce come ulteriore variabile distintiva nell’attuazione della Direttiva. A conferma dell’importanza delle singole identità aziendali nello studio di alcuni casi si rivela fondamentale l’approccio, più o meno entusiasta, dei singoli attori coinvolti, siano essi rappresentanti dei dirigenti o dei lavoratori.

I due paesi qui a confronto sono la Gran Bretagna e la Germania. Per ciascun paese sono stati raccolti dati di ricerche sulla valutazione dell’impatto della Direttiva sui CAE nelle pratiche di relazioni industriali. Per il caso britannico, in particolare, si farà più volte riferimento alle ricerche di Jane Wills, dell’Università di Londra (Queen Mary and Westfield College), e all’analisi di oltre 380 accordi per la costituzione di CAE condotte da Marginson, Hall e Hoffmann in vari lavori del dipartimento di Relazioni Industriali dell’Università di Warwick. Mentre per quanto riguarda la Germania particolarmente significative sono le indagini svolte da Whittall e Muller sul funzionamento dei singoli CAE costituiti dalle case automobilistiche tedesche BWM e Volkswagen.

Altre ricerche come quelle di Waddington e, ancora, Marginson e Wills sono invece di tipo comparativo.

Dall’analisi di questi materiali emergono delle risposte differenziate per Gran Bretagna e Germania che, come è noto, hanno tradizioni di relazioni industriali molto diverse. Nel primo caso il sistema è basato su una rappresentanza a canale unico, quello aziendale, dove possono essere inclusi, ma non obbligatoriamente, rappresentanti sindacali a tempo pieno. Gli stessi sindacalisti hanno difficoltà ad accedere a informazioni che vadano oltre questo primo livello, dove il tasso di sindacalizzazione regi-

strato negli ultimi vent'anni ha avuto un andamento fortemente decrescente. Nel caso tedesco, al contrario, la rappresentanza del lavoro è ben strutturata su un duplice canale, quello del comitato aziendale centrale e quello superiore di coordinamento a livello nazionale. Lo spirito di cooperazione tra lavoratori e direzione ha radici che affondano su una lunga tradizione di co-determinazione².

Regno Unito e Germania hanno tuttavia un'importante caratteristica in comune che è quella di essere i primi due paesi in Europa per il numero di multinazionali che rientrano nella definizione della Direttiva. Le economie di entrambi i paesi sono molto forti e internazionalmente competitive.

Uno dei settori industriali di riferimento più indicativi è quello automobilistico. I motivi sono vari: è un settore altamente internazionale sia per la produzione sia per il mercato ed è tradizionalmente molto sindacalizzato. Soggetto a radicali ristrutturazioni, le innovazioni organizzative in alcuni stabilimenti hanno forti ripercussioni, dirette o indirette, nelle altre filiali. Molte compagnie automobilistiche hanno istituito procedure o comitati di informazione e consultazione ancora prima che la Direttiva entrasse in vigore e possono così guardare ad un'esperienza più lunga e consolidata. Gli altri settori più coinvolti dalla Direttiva, come si vede dall'analisi di casi specifici, sono quelli chimico, alimentare, manifatturiero in generale e bancario e finanziario³.

Le ricerche condotte sulle caratteristiche dei CAE formatesi fino ad oggi mostrano che il paese d'origine influenza in vari modi l'andamento della loro attività ed efficacia. Nei casi specifici di Regno Unito e Germania le diverse, se non opposte, tradizioni di relazioni industriali hanno dato vita a Comitati Aziendali Europei tendenzialmente "simbolici" nel primo caso e Comitati invece più "attivi" nel secondo⁴.

Nel caso della Gran Bretagna, in particolare, i risultati di sondaggi rivolti a dirigenti coinvolti nell'implementazione della Direttiva, hanno mostrato un approccio definito minimalista e di "limitazione del danno". Non si rileva, infatti, particolare attenzione alla Direttiva, e il Comitato Aziendale Europeo, quando presente, tende ad essere manipolato dai

² Crouch, 1993, pag. 344.

³ Marginson et al., 2001, pag. 9.

⁴ Marginson, 1998.

dirigenti come strumento di strategia aziendale per accrescere l'identificazione da parte dei lavoratori nell'azienda. Da entrambe le parti il coinvolgimento risulta scarso e ciò è attribuito ad una bassa legittimazione delle organizzazioni di rappresentanza nel Regno Unito. I dati esposti a proposito dell'esperienza tedesca testimoniano invece una certa "maturità" nell'approccio alla nuova istituzione (che in realtà non rappresenta una novità nella tradizione delle relazioni industriali della Germania). Il caso del Comitato Aziendale Europeo della casa automobilistica BMW ha rappresentato, soprattutto nei suoi primi anni di vita, un esempio delle potenzialità offerte dalla Direttiva. In altri casi si è visto come in Germania il fattore "tempo" abbia esercitato un'influenza favorevole nello sviluppo e diversificazione delle attività dei CAE. Questo potrebbe rappresentare una chiave importante di valutazione dell'impatto della Direttiva in quanto gli effetti dei Comitati Aziendali Europei, potrebbero richiedere tempi diversi nei vari paesi o a seconda delle aziende coinvolte per essere efficacemente giudicati.

I. LA DIRETTIVA 94/45/EC

La Direttiva 94/45/EC sulla costituzione di Comitati Aziendali Europei o l'istituzione di procedure per l'informazione e la consultazione prevedeva un periodo transitorio di implementazione di due anni. Fino al 1996, secondo l'art. 13 della stessa Direttiva, le aziende interessate potevano volontariamente istituire un Comitato Aziendale Europeo o procedure che promuovessero l'informazione e la consultazione dei lavoratori delle diverse filiali europee di uno stesso gruppo, attraverso riunioni o altre forme di contatto e scambio di informazioni. Tali accordi, detti "volontari" o "accordi sotto l'art. 13", sarebbero stati esenti da alcune clausole specificate dalla Direttiva. Dalla fine del periodo di transizione la Direttiva è invece applicata in tutti i suoi punti e prevede, tra gli altri requisiti, la formazione di una Delegazione Speciale di Negoziazione (DSN), formata da rappresentanti dei lavoratori sia interni che esterni all'impresa e costituita secondo parametri e regole stabiliti dalla legislazione del paese della direzione centrale.

La Delegazione ha il compito di negoziare con la direzione centrale i termini dell'accordo (numero dei membri del comitato, metodi di asse-

gnazione e nomina, contenuti di informazione e consultazione, nonché la riservatezza di queste⁵).

Spesso tra i membri della DSN si trovano rappresentanti sindacali nazionali chiamati per fornire supporto tecnico alle negoziazioni. Il loro coinvolgimento favorisce così l'incontro diretto con i rappresentanti sindacali di altri paesi. Questo è uno tra i tanti elementi di confronto che la Direttiva comunitaria offre alle relazioni industriali a livello europeo.

1.1. Trasposizione della Direttiva in Europa

La Direttiva 94/45/CE sui Comitati Aziendali Europei è stata traspota, secondo le procedure previste dalle varie legislazioni interne nel rapporto con il diritto comunitario, dai seguenti paesi: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna e Svezia.

La Direttiva lascia margini di iniziativa aperti ai singoli paesi non solo nella sua attuazione ma anche nel modo di implementazione e quest'ultimo può essere indicativo dell'approccio adottato dai governi e dagli attori sociali nei confronti delle nuove disposizioni europee.

I tempi di trasposizione non sono stati omogenei nei vari paesi, e anche per quanto riguarda la forma legale assunta a livello nazionale, nonostante la concertazione sia stata ovunque fondamentale, si sono distinti i seguenti principali modi di implementazione. Anzitutto si è avuta una modalità di implementazione legata al contratto collettivo che ha riguardato Norvegia, Belgio e Italia (qui l'accordo interconfederale nazionale firmato il 6 novembre 1996 deve essere trasposto in legge nazionale per assumere piena implementazione). In Germania, Irlanda, Olanda, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna inizial-

⁵ Clausole di riservatezza su determinati temi sono contemplate per la maggior parte da accordi CAE stipulati dai paesi anglosassoni. Il particolare rapporto che lega le multinazionali agli azionisti e il non riconoscimento dei lavoratori nelle pratiche gestionali, esclude questi ultimi dal coinvolgimento nei processi decisionali. A questo proposito è significativa la clausola inizialmente prevista dalla proposta di implementazione in Gran Bretagna di punire penalmente la diffusione di informazioni ritenute confidenziali.

mente si sono svolte discussioni tripartite tra i Governi e le parti sociali per preparare la trasposizione ma in alcuni casi, dato il fallimento dei colloqui, è stata necessaria l'implementazione via legge (in Germania ad esempio la legge ha riprodotto quasi internamente il testo della Direttiva e i dialoghi che il governo ha avuto con le parti, sia bilaterali che tripartiti, non hanno molto influenzato la stesura finale). Infine, nonostante la lunga tradizione tripartita in Danimarca e in Svezia la Direttiva è stata qui trasposta via legge. In Lussemburgo e nel Regno Unito è stato adottato un regolamento.

Dall'adozione della Direttiva sui CAE fino ad oggi, in Europa si sono stabiliti tra i 600 e i 700 Comitati in imprese di dimensioni comunitarie. Tuttavia, la maggior parte degli accordi si sono concentrati nella fase transitorio-volontaristica. Dopo settembre 1996 c'è stato un declino netto delle negoziazioni e questo indica che le compagnie con dirigenti favorevoli o presenza sindacale forte hanno già preso l'iniziativa; rimangono le multinazionali (se ne stimano almeno altre 500) dove la direzione non è propensa al nuovo tipo di istituzione o dove le rappresentanze dei lavoratori non sono particolarmente attive. In assenza di supporto dirigenziale, le iniziative dipenderanno ora, quasi completamente, dall'iniziativa e dalle proposte dei lavoratori.

2. IL CASO DELLA GRAN BRETAGNA

Nel 1994 il governo conservatore britannico si riservò di decidere in un secondo momento se implementare la Direttiva sui CAE e, solo nel 1997, con il neo eletto governo laburista diminuì l'antagonismo dei conservatori nei confronti dell'accordo sulla politica sociale del Trattato di Maastricht. La Commissione Europea estese quindi la Direttiva CAE al Regno Unito il 15 dicembre 1997 (Direttiva 97/74/EC) e da allora accordi sull'istituzione di Comitati Aziendali Europei o procedure per l'informazione e la consultazione riguardano anche lavoratori e direzione delle multinazionali britanniche di dimensioni comunitarie.

La Gran Bretagna ha "tradotto" la Direttiva in legge nazionale attraverso il Regolamento (*Regulations*, che rientra nella sezione 2 (2) dell'Atto delle Comunità Europee del 1972) avente la forma di uno strumento legale (*Statutory Instrument* SI 1999/3323).

Nel luglio del 1999 il governo laburista allora in carica iniziò tre mesi di consultazioni che videro coinvolti sindacati e organizzazioni datoriali. Nella proposta di Regolamento elaborata dal governo e dalle parti sociali vi sono diversi punti che confermano un indelebile scetticismo verso l'obiettivo della Direttiva comunitaria e un approccio minimalista delle parti.

Il Regolamento, nella sua versione definitiva, tuttavia, presenta delle modifiche rispetto al disegno di legge presentato in un primo momento. Tra le varie correzioni e tentativi di modifica alla versione originale della Direttiva, troviamo che i membri britannici della Delegazione Speciale di Negoziazione devono essere eletti da tutti i lavoratori delle filiali britanniche del gruppo e, qualora esista già un comitato consultivo che sia stato eletto dagli stessi lavoratori dell'azienda o del gruppo, i suoi membri possono nominare tra loro i membri della DSN. Come raccomandato dalla Commissione Europea, oltre ad un seggio nella DSN per ogni paese membro in cui l'azienda o il gruppo operi, vengono assegnati 1, 2 o 3 posti aggiuntivi per gli Stati con, rispettivamente, il 25%, 50% e 75% dell'intera forza lavoro europea. Nell'iniziale proposta di Regolamento britannico i seggi aggiuntivi erano da stabilirsi secondo parametri diversi. In particolare, 1, 2 o 3 membri in più della DSN e del CAE per i paesi dove la forza lavoro impiegata rappresentasse rispettivamente tra il 20% e il 40%, tra il 40% e il 60%, e oltre il 60%. Infine, nel disegno di legge l'eventuale divulgazione di informazioni ritenute confidenziali dei membri della DSN o del CAE era da considerarsi reato penale. Nella versione definitiva del Regolamento, invece, tale violazione rientra nella sfera del diritto civile.

I punti sopra elencati rappresentano elementi chiave per la comprensione dell'approccio britannico verso la Direttiva.

Per la Gran Bretagna e per l'Irlanda, più che per gli altri paesi europei, la Direttiva sui CAE rappresenta un "salto nel buio" (Hall, 1995). Data la recente forte decentralizzazione dei livelli di confronto industriale, il *management* britannico si è energicamente opposto alla Direttiva e, durante le consultazioni, ha cercato un approccio minimalista alla sua implementazione. Gli stessi sindacati si sono trovati in difficoltà per via di una sorta di sovrapposizione delle forme di rappresentanza.

Il riconoscimento dei sindacati ufficiali in Gran Bretagna da parte delle aziende è volontario e, soprattutto negli ultimi anni, modelli americani

di gestione delle risorse umane stanno sostituendo i tradizionali rapporti industriali tra organizzazioni generali di lavoratori e datori di lavoro⁶.

I diversi contesti nazionali, non solo di relazioni industriali, ma anche di welfare, hanno influenzato notevolmente le nuove pratiche di coinvolgimento dei lavoratori nella gestione della produzione richieste dal post-fordismo.

Nel contesto britannico delle relazioni industriali si è assistito nell'ultimo ventennio ad un generale indebolimento dell'influenza delle rappresentanze sindacali. La *membership* è scesa costantemente: il massimo raggiunto negli anni '70 (13 milioni di lavoratori, il 53,4% dell'intera forza lavoro britannica) è sceso a 11 milioni di iscritti nel 1982. La tendenza è stata decrescente durante tutti gli anni '90 e i dati del 1995 mostrano che meno di un terzo della forza lavoro apparteneva ad un sindacato⁷.

La crisi economica (ricostruzione industriale, privatizzazioni, introduzione di nuove forme di organizzazione del lavoro) ha giocato, nel Regno Unito come in gran parte dei paesi europei, un ruolo determinante nel modificare il peso dei sindacati nelle relazioni industriali. In Gran Bretagna ciò si è combinato all'azione dei governi conservatori dalla fine degli anni '70 orientata ad una liberalizzazione veloce delle forze mercato e ad un'attenzione esclusiva a tasso di inflazione e politiche monetarie, lasciando il secondo parametro di controllo, l'occupazione, alla regolazione automatica di mercato. Il progetto thatcheriano di minimizzare l'intervento statale si è di fatto concretizzato in un proliferare di leggi e atti volti ad indebolire il potere dei sindacati nei rapporti con il datore di lavoro, ridurre la regolazione del conflitto e abbassare la legittimità della partecipazione sindacale alla vita politica nazionale. Il governo della *new right* ha intrapreso un duplice percorso volto a rafforzare l'ideologia liberista: è intervenuto anzitutto in modo drastico nelle relazioni industriali (azione resa possibile dalla già debole condizione in cui versavano le organizzazioni sindacali e datoriali), e ha poi agito "step by step", cioè con successive e numerose riforme (per esempio solo negli anni '80 sono stati 5 gli *Employers Acts* che avevano l'obiettivo di indebolire la contrattazione collettiva oltre che il peso degli attori; tra il 1986 e il 1990 sono stati smantellati 16 contratti collettivi nazionali, e molte altre misure sono

⁶ Ferner A., Hyman R., 1992

⁷ Hyman R. (1995) *The Historical Evolution of British Industrial Relations*, in Edwards P. (1998).

state adottate⁸). La fase iniziale è stata caratterizzata, come prevedibile, da un'alta conflittualità e da intensi scioperi (rimane storico quello dei minatori del Galles a metà degli anni '80). Nel modello inglese di relazioni industriali il forte decentramento si è combinato ad una debolezza delle organizzazioni: frammentazione sindacale (dato il tradizionale sindacalismo di mestiere) e instabilità (presenza di conflitto interorganizzativo orizzontale con una tendenza centrifuga dalla confederazione generale); anche nella controparte datoriale si riscontra una bassa rappresentatività e alta frammentazione (basti pensare che molte compagnie multinazionali presenti in Gran Bretagna sono iscritte ad associazioni datoriali nei paesi di altre sedi ma non nel Regno Unito)

Il principio del volontarismo e dell'individualismo, quindi, si è presto sostituito al valore del collettivismo.

2.1. Impatto dei CAE in Gran Bretagna

In Gran Bretagna numerose ricerche condotte sul campo mostrano uno scetticismo generalizzato, sia da parte dei lavoratori che da parte delle direzioni aziendali, nei confronti della nuova istituzione europea per l'informazione e la consultazione.

Molti degli accordi CAE firmati nel Regno Unito sono di tipo volontario e mostrano, almeno all'apparenza, un'attività di negoziazione industriale a livello europeo senza precedenti. In realtà, da una ricerca condotta da Jane Wills⁹ attraverso questionari rivolti a dirigenti coinvolti nelle attività del CAE, emerge chiaramente che tale iniziativa era finalizzata alle priorità dell'azienda e in particolare modo ad evitare di doversi

⁸ Si veda Van Ruyssveldt, Visser (1996), cap. 2.

⁹ Si veda Wills, 1999. L'autrice ha condotto una ricerca svolta tra ottobre e novembre 1997 che ha avuto come strumento principale un questionario rivolto ai dirigenti di 34 multinazionali. Di queste 17 avevano già concluso un accordo sotto l'art. 13 e le rimanenti avrebbero di lì a poco concluso negoziazioni per la costituzione di un CAE (il campione era inizialmente molto più numeroso, ma il tasso di risposta ai questionari è stato bassissimo). Le domande del questionario riguardavano l'impatto e l'approccio dei dirigenti nei confronti della nuova istituzione. Le multinazionali del sondaggio appartenevano per la maggior parte ai settori manifatturiero (19 compagnie) e dei servizi (12). Tutte avevano filiali in almeno 2 paesi membri.

attenere alla procedura della DSN prevista successivamente dalla Direttiva. La strategia di “early going” è supportata da ulteriori elementi. Se si considerano le rappresentanze sindacali ufficiali, si nota che solo in un quarto degli accordi analizzati sono stati coinvolti rappresentanti sindacali a livello europeo e nazionale, mentre nel resto dei casi si è fatto riferimento alle figure già presenti di rappresentanza aziendale.

Nonostante l’offerta della carica di membro del CAE ad esperti in campo sindacale, questi non sono stati largamente presenti e ciò sembra essere attribuibile, secondo la Wills, ad un insufficiente riconoscimento da parte della forza lavoro. La tendenza è stata quella di non coinvolgimento di esperti di rapporti industriali, ma di affidamento della carica di membro del CAE a rappresentanti interni che spesso non hanno formazione adeguata sui diritti contenuti nella nuova Direttiva e sul loro nuovo ruolo.

La bassa legittimazione dei sindacati, come caratteristica strutturale del sistema di relazioni industriali britannico, si interseca, in questo contesto, con l’effettivo andamento dell’attività del CAE, rappresentando in parte la causa della bassa professionalità e preparazione dei rappresentanti dei lavoratori. Nel rispetto del principio di sussidiarietà ricordato all’inizio, l’effettività dei CAE viene a dipendere dal singolo individuo che può però non essere adeguatamente formato a tale compito proprio per via del particolare contesto di provenienza. Questo è dimostrato da un caso specifico esplorato dalla Wills¹⁰ sulla vita di un CAE di una multinazionale anglo-francese-americana. Qui si è visto che nonostante Francia e Inghilterra avessero lo stesso numero di delegati nel Comitato, le iniziative da parte dei lavoratori erano molto influenzate dai rappresentanti francesi data la loro maggiore esperienza a trattare temi aziendali con la direzione.

Lo studio di altri casi CAE di multinazionali inglesi e statunitensi mostra che spesso, anche quando è la filiale inglese ad impiegare la più vasta forza lavoro, il presidente di Comitato per i rappresentanti dei lavoratori è di un’altra nazionalità, tra i più frequenti olandesi, belgi e tedeschi che hanno esperienza maggiore in fatto di rappresentanza¹¹.

¹⁰ Wills, 2000. In un’altra ricerca sui CAE, Jane Wills ha usato il metodo della partecipazione diretta. Ha preso parte alle riunioni del CAE di una multinazionale anglo-francese-americana per tre anni ed ha osservato il comportamento dei delegati delle varie filiali.

¹¹ Hoffmann et al., 2001.

Tornando al primo sondaggio della Wills (1999), si possono evidenziare altri aspetti della percezione dei CAE da parte dei dirigenti coinvolti che confermano ulteriormente l'approccio minimalista britannico alla Direttiva.

Quando ai dirigenti è stato chiesto il loro punto di vista sui vantaggi apportati dal Comitato Aziendale Europeo, l'88% delle risposte si è focalizzato sull'opportunità di poter scambiare informazioni con i lavoratori. All'epoca della ricerca, tuttavia, si erano svolti uno o due incontri tra i membri dei Comitati Aziendali Europei, solo in alcuni casi erano state indette riunioni "di emergenza" in vista di vendite o acquisizioni. Lo scambio di informazioni e il coinvolgimento dei lavoratori negli affari dell'azienda sono valorizzati dalla direzione come fattori capaci di aumentare la produttività. In nessun caso però si è parlato di transnazionalità come caratteristica peculiare del CAE, alcuni dei dirigenti intervistati hanno notato la possibilità di sviluppare una cultura dell'azienda a livello europeo.

Per quanto riguarda l'impatto della nuova istituzione nei rapporti tra gli attori del sistema di relazioni industriali, la maggioranza dei dirigenti interpellati mettono al primo posto l'aumentata identificazione con l'azienda da parte dei lavoratori e al secondo la divulgazione dei processi gestionali. Neanche in questo caso il CAE è visto come un percorso verso l'armonizzazione dei salari e delle condizioni di lavoro tra le varie filiali dello stesso gruppo.

Secondo tali osservazioni, i dirigenti britannici sembrano considerare il CAE come un nuovo strumento strategico per rinforzare la comunicazione aziendale e sembrano usarlo per impartire il loro punto di vista ai lavoratori. L'informazione e consultazione che la Direttiva vuole promuovere diventa qui monopolio della direzione, e non uno strumento di dialogo ugualmente appartenente alle due parti.

Non tutti gli intervistati erano soddisfatti riguardo gli effetti delle nuove procedure di informazione e consultazione. In particolare, gli svantaggi evidenziati erano riferiti ad un aumento della spesa e, in secondo luogo al fatto che le aspettative dei lavoratori venivano "inutilmente innalzate". Il fatto che si favorisca un sindacalismo transnazionale viene visto come uno svantaggio. Vi sono poi dettagli pratici come l'accresciuta burocrazia. Solo un dirigente ha però affermato che le nuove pratiche, burocraticamente più complesse, rallentano i processi decisiona-

li. Di qui, conclude la Wills, si deduce che i membri del Comitato non siano realmente coinvolti in consultazioni prima delle decisioni finali.

In termini di impatto della Direttiva sui processi decisionali della direzione e sulle pratiche di relazioni industriali, i risultati sembrano assai poco significativi per quanto riguarda il sistema anglosassone. In realtà, i processi innescati dalla Direttiva sui Comitati Aziendali Europei richiedono tempi di assestamento relativamente lunghi, e saranno ancora più dilatati nel caso inglese, di per sé orientato verso pratiche di confronto tra lavoratori e dirigenti a livello più aziendale/individuale.

Come sostenuto anche da Marginson dal punto di vista del *management* si può concludere che l'approccio è stato minimalista e di "limitazione del danno"¹².

Ci si chiede quanto potrà influire la direttiva nei processi decisionali per la gestione di società dove i lavoratori non sono formalmente riconosciuti come amministratori (*stakeholders*) e le decisioni vengono prese in funzione esclusiva degli azionisti delle compagnie (*shareholders*). È difficile stabilire fino a dove le compagnie britanniche decideranno di accogliere al proprio interno Comitati Aziendali Europei data la diversa tradizione di gestione dei rapporti tra lavoratori e dirigenti su cui si basano. I modelli di gestione delle risorse umane largamente impiegati e particolareggiati oggi in uso, infatti, tendono ad escludere la rappresentanza sindacale¹³, e a raffinarsi piuttosto su pratiche che comprendono formazione, premi produzione e identificazione nell'azienda.

Questo atteggiamento tiepido da parte delle direzioni aziendali può essere stato poi rafforzato da un altro problema evidenziato da una recente ricerca sui costi e i benefici della nuova istituzione percepiti dai dirigenti di 10 multinazionali britanniche.

La ricerca è stata condotta lo scorso giugno 2000 dal Dipartimento britannico del Commercio e dell'Industria (UK Department of Trade and Industry, DTI) e coinvolge dieci Comitati Aziendali Europei per la maggior parte aventi la casa madre nel Regno Unito (con l'eccezione di un'azienda giapponese, una svizzera, una statunitense e una francese che

¹² Marginson, 1998.

¹³ Sisson K., Marginson P., *Management: Systems, Structures and Strategy*, in Edwards P. (1998).

hanno però filiali nel Regno Unito)¹⁴.

Le interviste ai dirigenti delle aziende sui costi di un CAE, hanno confermato un atteggiamento scettico della direzione. Si è notato infatti che i costi sono ben maggiori di quanto la Commissione aveva inizialmente preventivato¹⁵. Le riunioni del CAE di un gruppo o di un'azienda costano proporzionalmente al numero dei suoi membri piuttosto che rispetto alla grandezza dell'azienda.

I costi riguardano in primo luogo le spese per traduttori e interpreti, rappresentando mediamente il 27% dei costi totali (e in particolare dipenderanno dal numero delle lingue da tradurre); le spese di alloggio e viaggio dei membri 25% e 19%, nonché le ore lavorative perse, sia da parte della direzione che da parte dei lavoratori, 20%. Ciò che i dirigenti intervistati hanno messo negativamente in evidenza è, anche in questa indagine, l'innalzamento delle aspettative dei lavoratori circa le potenzialità del nuovo Comitato rappresentativo¹⁶.

Anche da questa ricerca emerge che, in termini di impatto sui lavoratori, gran parte dei dirigenti si è limitato a parlare di un "valore simbolico" del CAE che mostrerebbe o, appunto, simbolizzerebbe l'impegno dirigenziale, ed è questo il beneficio maggiormente significativo emerso dalle interviste ai dirigenti.

Il rapporto del DTI britannico conclude che, tuttavia, i CAE sono uno strumento ancora in evoluzione e che potrebbero presto diventare più attivi, anche se è stato sottolineato che l'obiettivo dell'informazione e consultazione dei lavoratori potrebbe essere raggiunto a costi inferiori a quelli sopportati nell'applicazione della Direttiva.

¹⁴ Dal sito www.eiro.eurofound.ie è l'articolo a cui mi riferisco "Costs and benefits of EWCs assessed". È il rapporto di una ricerca sui costi affrontati per le attività dei CAE in 10 multinazionali britanniche o con sedi in Gran Bretagna.

¹⁵ Rimane comunque difficile confrontare le stime della Commissione con i risultati della ricerca qui considerata dati i diversi parametri di riferimento e le variabili successivamente intervenute. La Commissione Europea aveva calcolato un costo di circa 10 Euro per lavoratore all'anno, mentre la ricerca ha dimostrato che il costo dipende dal numero di paesi coinvolti (quindi di lingue da tradurre), dalle risorse interne a un gruppo (possessione di hotel, aerei per far viaggiare i membri del CAE, ecc.) e non è proporzionale al numero di lavoratori del gruppo.

¹⁶ Si era già parlato di innalzamento delle aspettative dei lavoratori britannici di aziende che hanno istituito i CAE in Wills (2000).

2.2. Conclusioni sul caso inglese

Uno degli aspetti più importanti che emerge dai dati sull'esperienza britannica è il modo in cui il *management* sia riuscito a controllare il Comitato Aziendale Europeo come uno strumento di strategia aziendale.

Nella prima ricerca della Wills (1999) in particolare, le interviste ai dirigenti coinvolti nelle attività dei CAE hanno rivelato una considerazione minimalista della nuova istituzione come forma di avanzamento degli interessi dei lavoratori a livello europeo. Il CAE viene piuttosto visto come una nuova strategia per accrescere l'identificazione nell'azienda con la possibilità di innalzarla a livello europeo. La mancanza di confronto tra i colleghi stranieri di uno stesso gruppo su pratiche e condizioni di lavoro si combina ad una bassa preparazione dei rappresentanti dei lavoratori a trattare di temi aziendali con la direzione. Inoltre è stato rilevato uno scarso coinvolgimento di esperti di relazioni industriali nelle procedure di attuazione e costituzione dei CAE e questo è da attribuirsi ad una bassa legittimazione dei sindacati nel contesto specifico delle relazioni industriali in Gran Bretagna. Vi è qui la problematica sovrapposizione di due realtà: da una parte, in nome del principio di sussidiarietà, quella del contesto nazionale di bassa legittimazione dei sindacati e, quindi, dell'impreparazione dei rappresentanti dei lavoratori al nuovo compito di membri del CAE; dall'altra parte, quella dell'obiettivo della Direttiva che ne risulta ostacolato.

Se il Comitato non ha avuto l'effetto sperato quando nella sua fase ideativa ci si ispirò al modello tedesco, i motivi possono essere vari e dipendono dal comportamento di ciascun gruppo aziendale. Hanckè (2000) attribuisce il diverso impatto al minore grado di riconoscimento legale del Comitato Aziendale Europeo rispetto al comitato aziendale della tradizione tedesca. Conseguentemente sostiene che attraverso una sua maggiore istituzionalizzazione si potrebbero migliorare i risultati e il comportamento dei rappresentanti sindacali dovrebbe innalzarsi ad una visione europea anziché locale degli interessi.

È quindi rilevabile che la legislazione da sola non basta ad innalzare l'efficacia dell'attività dei CAE nel Regno Unito, considerata anche la bassa istituzionalizzazione su cui si è basata la Direttiva. Vi è piuttosto un fattore non facilmente trascurabile che è quello delle caratteristiche di base dei sistemi di relazioni industriali nazionali: particolarmente conflittuale

in Gran Bretagna prima dell'indebolimento legislativo e politico subito nell'ultimo ventennio, e ora decentrato a livello aziendale, di co-determinazione, invece, in Germania.

Un ulteriore aspetto emerso dalla ricerca sui costi dei CAE ha sottolineato un accresciuto scetticismo anche per via dei costi sopportati per adeguarsi alla direttiva. I benefici ricavati, dal punto di vista del *management*, sono puramente simbolici.

3. IL CASO DELLA GERMANIA

Come è noto, ed è stato notato in numerosi studi, in Germania esiste un ben organizzato sistema di codeterminazione con diritti che si estendono ben oltre quelli previsti dalla Direttiva sui CAE¹⁷.

In questo caso, dunque, la questione è non tanto di come un sistema di relazioni industriali, con i suoi limiti potrà adattarsi ai CAE, ma piuttosto il contrario, cioè di come un sistema duale di relazioni industriali sviluppato su livelli relativamente alti può essere protetto dai limiti nella codeterminazione che la direttiva presenta.

Nella fase iniziale di implementazione della direttiva in Germania si teme infatti un effetto di sovrapposizione dei ruoli tra comitati economici, comitati aziendali, comitati aziendali centrali, membri del direttivo di sorveglianza e il futuro CAE. I vari rappresentanti devono continuare ad assicurare un alto livello di cooperazione tra le diverse istituzioni, basata su una condivisa divisione del lavoro e uno scambio costante di informazioni.

Basati su un ormai consueto e ben stabilito "spirito di cooperazione" tra lavoratori e direzione, il doppio canale nazionale potrebbe rimanere la forma di rappresentanza preferita anche laddove esistono i nuovi CAE, contribuendo così ad una loro emarginazione. Il rischio è quello di un'asimmetria degli approcci nazionale ed internazionale nel trattare l'informazione all'interno di uno stesso gruppo. Questo potrebbe succedere all'interno di un qualsiasi CAE, ma sarà verosimilmente più stridente nel confronto con un sistema così organizzato e condiviso di consultazione come quello tedesco.

¹⁷ Streeck W. (1997) e Van Ruyssveldt J., Visser J. (1996).

Il sistema di relazioni industriali tedesco è caratterizzato da una forte istituzionalizzazione e da un'importante regolazione legislativa. Nonostante le tendenze europee alla decentralizzazione che hanno influenzato le relazioni industriali di molti paesi membri, in Germania il livello settoriale continua ad esercitare il ruolo di guida generale. Il contesto politico del paese lascia spazio d'azione alle organizzazioni generali intervenendo entro un quadro legale che definisce i suoi limiti d'azione.

3.1. Impatto dei CAE in Germania

I dati relativi all'impatto dei CAE in Germania sono stati ricavati da ricerche comparative. Il Comitato Aziendale tedesco come modello di rappresentanza ha origine all'inizio degli anni '50 ed è quindi chiaro che le procedure di informazione e consultazione previste dalla direttiva CAE non rappresentano una novità. Le aziende tedesche hanno anzi rappresentato un modello di riferimento nella fase ideativa della direttiva. Più che di impatto, sarebbe più adatto parlare degli effetti di una nuova convivenza.

I dati delle osservazioni condotte mostrano, in generale, un'attività matura ed efficiente dei delegati tedeschi dei CAE dovuta alla loro maggiore familiarità con i temi di relazioni industriali e gli strumenti di informazione e consultazione.

Nel rapporto con i loro colleghi stranieri i delegati tedeschi dei CAE hanno dimostrato volontà di collaborazione e spirito di solidarietà.

Tale approccio è facilmente rilevabile dall'osservazione di casi specifici. In particolare Witthall (2000) ha osservato da vicino il Comitato Aziendale Europeo che si è costituito presso la casa automobilistica BMW nel momento di acquisizione della Rover, attraverso la partecipazione alle riunioni e con interviste ai delegati britannici e tedeschi, nonché ai rappresentanti sindacali che hanno partecipato in qualità di consulenti esterni alla vita del CAE.

Nel caso BMW/Rover si vede come la presenza di una solidarietà transnazionale, che si è sviluppata con il tempo da Monaco a Birmingham, ha dato origine ad una concreta forma di coordinamento europeo dell'occupazione.

La proposta di costituire un CAE in BMW è venuta dai membri del comitato aziendale tedesco. Questi si sono scontrati inizialmente con una direzione poco entusiasta e scettica sul sistema di relazioni industriali inglese, dove i rappresentanti sindacali sono a tempo pieno (rappresentando così costi aggiuntivi) e hanno frequenti contatti con rappresentanti di altre fabbriche automobilistiche (con il rischio di diffusione impropria di informazioni).

Quando poi nel 1994 fu approvata la Direttiva, anche la direzione riconobbe i vantaggi di un accordo volontario. La proposta di accordo fu stesa nell'aprile del 1995 con l'assegnazione dei seggi (5 per la Rover e 9 per la BMW, secondo le proporzioni della forza lavoro, ma per accontentare le richieste dalla parte britannica un seggio aggiuntivo fu dato a Tony Woodley in qualità di esperto di materie sindacali).

La tradizione di codeterminazione tedesca ha avuto un ruolo fondamentale in questa prima fase e ciò può essere meglio letto nelle parole di due delegati britannici del CAE:

“Sappiamo tutti che il Comitato Aziendale Europeo è un concetto tedesco. Ciò che abbiamo notato è che il paese d'origine o l'azienda dominante in termini di forza lavoro ha il comando nella determinazione della struttura e delle procedure ecc., e noi dobbiamo accettare di essere in minoranza in termini di numero (di lavoratori). Ma mi piace pensare che abbiamo ancora un po' di influenza”.

“Se devo essere proprio onesto, se fossi nella loro posizione, direi alla mia controparte: “Questo è come sarà, così saranno suddivisi i seggi, a meno che non abbiate argomenti sufficientemente esaurienti per proporre un'alternativa”. Penso che le persone l'abbiano semplicemente accettato. Il dibattito, credo, è su chi coprirà i seggi, e non quanti. Nella posizione in cui ci trovavamo, è da ricordare, quando è stato organizzato il Comitato, se non fossimo stati d'accordo, avrebbero detto: “Bene, non farete parte del CAE, ...il vostro governo non aderisce alla Direttiva”. Legalmente non credo saremmo stati affatto in condizioni di negoziare. Praticamente abbiamo dovuto mettere i nomi ai numeri. Sono sicuro che è così”.

Un delegato tedesco avverte una differente concezione della rappresentanza e del rapporto tra lavoro e direzione da parte dei colleghi inglesi:

“È vero che, da quanto ho visto, i lavoratori tedeschi hanno un approccio diverso, vogliono che l'azienda abbia successo mentre ai lavoratori (della Rover) non interessa niente di questo posto, fino a quando ricevono i loro soldi. Cercare di convincerli non è sempre facile”.

È evidente che simili posizioni di partenza non fanno che creare pregiudizi e che, nonostante la base legale su cui sono costruiti i CAE, sono i singoli membri, ancora una volta, ad avere la responsabilità di svilupparne le attività. Le difficoltà del confronto tra due sistemi di relazioni industriali così diversi è testimoniata da una radicata cultura della rappresentanza difficile da portare a livelli omogenei.

I delegati tedeschi hanno immediatamente sottolineato che “la solidarietà è una questione di fiducia reciproca”. I pochi momenti che membri tedeschi e britannici avevano insieme non erano sufficienti a crearla e andava quindi “coltivata”, non essendo una cosa naturale¹⁸.

Quando i membri del CAE si incontrarono per la prima volta i delegati inglesi rimasero impressionati per come i colleghi tedeschi erano equipaggiati con “uffici e segretarie, ben vestiti e preparati”¹⁹. A loro volta, questi ultimi erano stupiti della scarsa organizzazione dei colleghi inglesi. Per non creare soggezione, provvidero ad organizzare un primo incontro-seminario sulle differenze culturali, incontro dai toni volutamente rilassati e informali. Tale apertura fu fondamentale per creare un clima di reciproca fiducia, e potrebbe anzi essere preso come esempio da altri CAE in cui spesso la troppa formalità imposta dalla direzione e percepita dai rappresentanti dei lavoratori inibisce importanti iniziative.

La collaborazione dei delegati tedeschi e inglesi del Comitato Aziendale Europeo della BMW/Rover ha contribuito in un primo momento alla sopravvivenza dello stabilimento di Longbridge in Inghilterra che rischiava la chiusura alla fine degli anni '90.

Il Comitato Aziendale ha giocato un ruolo importante nella discussione sull'eventuale licenziamento dei colleghi di Longbridge, e ha negoziato i licenziamenti in cambio di una maggiore flessibilità del lavoro (riduzione dell'orario di lavoro della filiale inglese passando da 37 a 35 ore settimanali, introducendo turni di lavoro il sabato mattina quando necessario e pagando ore di lavoro straordinario con una riduzione nell'orario normale)²⁰.

¹⁸ Witthall, 2000, pag. 70.

¹⁹ Witthall, 2000, pag. 71.

²⁰ Tra il 2000 e il 2001 le operazioni BMW in Inghilterra sono state divise e, in realtà, la spartizione della Rover non sembra essere stata motivo di consultazione con il CAE interessato. Tuttavia i licenziamenti sono stati evitati grazie a finanziamenti da parte del governo inglese.

Il CAE ha conseguito, in questo caso specifico, un duplice successo. Oltre a ottenere un risultato concreto attraverso la proposta il coordinamento del lavoro, è riuscito a creare solidarietà tra i lavoratori dello stesso gruppo.

Il fattore tempo si è combinato ad una forte volontà da parte dei delegati tedeschi di cooperare e, soprattutto, di coinvolgere nella prospettiva di co-determinazione anche i colleghi inglesi. Grazie alla diffusione di pratiche dalla Germania all'Inghilterra nel confronto offerto dal CAE si è collaborato e risolto un problema locale a livello transnazionale.

È importante sottolineare come il successo del gruppo sia stato messo in primo piano rispetto alla singola filiale. Ciò non è scontato se si considera quanto concluso da Hanckè. Nella sua analisi di recenti accordi per la costituzione di un CAE, l'autore nota come siano sempre più presenti clausole di garanzia nei confronti dell'occupazione e degli investimenti locali e conclude che il sistema di relazioni industriali, particolarmente nel settore automobilistico, è caratterizzato da una crescente competizione tra le filiali anche di uno stesso gruppo a proposito di salari e condizioni di lavoro. Hanckè nota così nei rappresentanti sindacali una tendenza a sfruttare i nuovi Comitati Aziendali per avanzare e favorire interessi locali anziché legati al gruppo nel suo insieme.

Come accennato nell'introduzione, la Direttiva sui CAE è rivolta ai paesi membri dell'Unione Europea senza pretese uniformanti e ciò è confermato dall'indeterminatezza di alcune definizioni. Aspetti chiave delle procedure di informazione e consultazione (il tipo e la qualità dell'informazione, la tempestività in cui viene trasmessa) vengono a dipendere esclusivamente dalla buona volontà della direzione e dai tradizionali approcci ai rapporti industriali di una determinata azienda.

Il tempo, che come si è visto nel caso precedente ha giocato un ruolo fondamentale nella creazione della fiducia reciproca, assume grande importanza nell'esito del CAE e nello sviluppo delle sue attività.

C'è il rischio che le nuove istituzioni, come è spesso successo in Gran Bretagna, rimangano passive, e che i delegati ricevano informazioni senza essere concretamente coinvolti nei processi decisionali.

Thorsten Muller, ricercatore della Warwick Business School, ha svolto un'indagine basata su interviste con rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti sindacali coinvolti nell'attività di alcuni Comitati Aziendali Europei²¹, descrivendo la varietà di attività intraprese dai lavoratori per innalzare l'effettività dei CAE e massimizzare la loro influenza.

Nell'osservare i tipi di iniziative intraprese sono state individuate tre aree di attività:

- Formazione per i membri CAE;
- Reti di comunicazione per favorire i contatti tra i delegati tra un incontro e l'altro;
- Creazione di gruppi di lavoro specializzati.

Nel caso della compagnia automobilistica tedesca Volkswagen, si vede come, anche in casi di Comitati Aziendali Europei "più maturi"²² eventi che favoriscano la formazione dei delegati continuano ad essere importanti.

Nei primi anni di vita del CAE vennero organizzati importanti incontri formativi per i membri della nuova istituzione, riguardanti in primo luogo il ruolo ricoperto e i diritti e gli obiettivi della Direttiva.

Successivamente i seminari internazionali organizzati dalla Volkswagen hanno avuto l'obiettivo di ottimizzare i rapporti tra i vari membri del CAE e il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di lavoratori nelle sue attività.

Come riportato da Muller, in particolare, nel primo quinquennio di seminari alla Volkswagen (dal 1990 al 1995 circa) i contenuti erano di tipo più tecnico informativo, riguardavano il ruolo dei membri CAE e il rapporto con i sindacati generali e quelli degli altri paesi membri. Recentemente, invece, gli incontri si sono concentrati su temi più specifici come la situazione di gruppi particolari di lavoratori (donne e giovani), oppure politiche di salute e protezione negli stabilimenti europei della Volkswagen.

²¹ Muller ha studiato gli accordi costitutivi di un CAE presso le seguenti multinazionali: GEC Alstom, Alcatel Alstom, Bull, Volkswagen ed Ericsson. Attraverso interviste ha analizzato le diverse tipologie di iniziative intraprese dai lavoratori e dai loro rappresentanti per rendere attive le nuove forme di rappresentanza.

²² L'attività del Comitato Aziendale Europeo della Volkswagen nasce all'inizio degli anni '90 e può contare perciò su un'esperienza più lunga.

L'effetto è stato quello di riuscire a coinvolgere non solo membri del CAE, ma anche altri lavoratori, mantenendo vivo il legame tra CAE e lavoratori.

3.2. Conclusioni sul caso tedesco

L'insegnamento principale che si può trarre dal caso tedesco è l'importanza dell'esperienza e della pratica nell'effettività dei Comitati Aziendali Europei. La Germania vanta una tradizione radicata di tale forma di rappresentanza aziendale e alcune multinazionali tedesche, tra cui, come abbiamo visto, la Volkswagen, hanno da tempo sperimentato con successo la loro internazionalizzazione.

Il vantaggio derivante dalla maggiore esperienza è provato dall'osservazione dei rapporti tra i delegati tedeschi e i delegati inglesi del CAE costituito in BMW.

Tempo e professionalità risultano quindi essere i fattori chiave del migliore esito dei CAE delle multinazionali tedesche rispetto a quelli inglesi. Entrambe le componenti, in realtà, hanno origine nella tradizione tedesca delle relazioni industriali. La loro combinazione offre la possibilità di affinare funzioni e specializzare pratiche di consultazione e partecipazione dei lavoratori. Ciò si è visto nel caso della formazione di gruppi speciali presso il gruppo Volkswagen, ma altri casi, come ad esempio Ericsson e Bull²³, lo confermano.

Il coinvolgimento della Germania per il miglioramento delle pratiche di informazione e consultazione è testimoniato anche dalla loro partecipazione a livello europeo per la revisione della Direttiva.

Preparandosi alla presidenza del Consiglio Europeo nel primo semestre del 1999, infatti, la Germania nel 1998 aveva programmato, tra le altre cose, una revisione della direttiva sui CAE in accordo con le proposte che vennero dalle parti sociali.

²³ Come descritto da Muller, infatti, presso il CAE Ericsson si è formato un "sub-comitato" per le pari opportunità per il miglioramento della situazione delle lavoratrici all'interno del gruppo. Presso il CAE della francese Bull invece si è puntato a migliorare l'accessibilità alle informazioni da parte dei rappresentanti dei lavoratori tramite sistemi informatici interni.

Secondo la BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie²⁴) e la BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände²⁵), le organizzazioni sindacali e datoriali di riferimento tedesche hanno colto l'occasione per ribadire che informazione e consultazione, in virtù del principio di sussidiarietà, dovrebbero essere regolate a livello nazionale e che, in ogni caso, le novità introdotte dalla regolamentazione europea non dovrebbero contrastare con le pratiche tradizionali tedesche. La DGB, la confederazione dei sindacati tedeschi, chiedeva che il governo tedesco incoraggiasse l'attività della Commissione per migliorare i diritti dei lavoratori e delle loro organizzazioni per quanto riguarda la consultazione e la partecipazione ai lavori per le legislazioni su questioni ambientali.

La proposta, infine, di revisione della Direttiva sui CAE mirava ad estendere la Direttiva a compagnie con meno di 1000 dipendenti; a stabilire meccanismi sanzionatori efficaci; a dare il diritto alla formazione ai membri del CAE e infine a migliorare i diritti di partecipazione previsti dal modello.

4. PATH DEPENDENCY E NUOVE ISTITUZIONI. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Indagini trasversali, che confrontano cioè pratiche CAE in riferimento a vari paesi, confermano una differenza tra compagnie "continentali", le cui case madri sono localizzate in Europa continentale, e compagnie "anglosassoni", di origine cioè britannica, irlandese o statunitense. Un recente studio di Waddington (2001)²⁶ conferma ulteriormente il maggiore attivismo delle prime rispetto al quasi simbolismo delle seconde. Nell'indagare quali sono gli argomenti che non emergono in sede di incontri CAE, si nota che ci sono molte più carenze nelle compagnie anglosassoni che in quelle continentali. Per quanto riguarda poi la qualità dell'infor-

²⁴ Federazione dell'Industria tedesca.

²⁵ Federazione delle Associazioni Datoriali tedesche.

²⁶ Jeremy Waddington ha svolto un sondaggio attraverso questionari a rappresentanti sindacali di CAE di compagnie aventi la casa madre in Germania, Regno Unito, Svezia e Olanda e USA. I questionari analizzati sono stati 472, provenienti da 322 compagnie.

mazione ricevuta diffusa dal management dei Comitati Aziendali Europei, essa viene giudicata utile dalla maggior parte dei rappresentanti dei lavoratori ma in circa un terzo dei casi, coincidente con le multinazionali anglosassoni, non è seguita poi da una concreta consultazione.

Il “simbolismo” che distingue i CAE anglosassoni da quelli continentali si traduce in un’agenda povera di temi da affrontare e un approccio minimalista alla consultazione, “limitata e poco proficua”. Il risultato principale è che il paese d’origine della compagnia esercita un’influenza dominante (Waddington, 2001).

Come abbiamo visto l’effetto del paese d’origine è conseguenza della combinazione di contesti nazionali di relazioni industriali e del loro effetto sull’andamento dei CAE.

In Gran Bretagna la bassa legittimazione dei sindacati è inevitabilmente connessa alla scarsa professionalità e adeguatezza dei delegati britannici nel confronto con colleghi, ad esempio, tedeschi, come osservato nel caso BMW.

Secondo l’ipotesi di partenza la Direttiva 94/45/EC sui Comitati Aziendali Europei non ha pretese uniformanti nell’inserirsi nei sistemi di relazioni industriali dei paesi interessati. Tuttavia sono molte le strade lasciate aperte nella sua applicazione. Nel momento della costituzione del Comitato Aziendale Europeo la Direttiva conferisce alla legislazione nazionale il compito di determinare alcuni parametri e rimanda alla stessa la definizione di metodi, ad esempio, per l’elezione e la nomina dei membri del Comitato.

In tale contesto la tradizione del sistema di relazioni industriali di un paese influenza inevitabilmente l’attività e l’efficienza del CAE di un determinato gruppo. I casi analizzati di Gran Bretagna e Germania lo dimostrano.

Come si è visto nel sondaggio della Wills (1998), i rappresentanti dei lavoratori erano molto raramente preparati e formati sul nuovo ruolo di membro CAE ed esperti di materie sindacali tendevano ad essere molto poco coinvolti nelle attività del Comitato. Si è visto inoltre come il management abbia adottato fin dall’inizio dell’introduzione della Direttiva un approccio minimalista, di limitazione degli effetti della nuova forma di informazione e consultazione dei lavoratori. Alcune interviste di sondaggi sull’impatto dei Comitati Aziendali hanno rivelato una loro strumentalizzazione da parte delle direzioni per rinforzare la cultura e l’identificazione dei lavoratori nell’azienda.

In Germania, almeno per quanto si può concludere dai dati relativi alle ricerche qui considerate, la partecipazione ai Comitati Aziendali Europei è stata più attiva.

Nel confronto tra i due paesi il ruolo fondamentale è giocato dalla maggiore preparazione e volontà dei lavoratori dipendenti tedeschi a ricevere informazioni e partecipare alle consultazioni sulle decisioni gestionali del gruppo. Tale attitudine è comune anche ai Comitati Aziendali Europei dei gruppi di paesi dalle tradizioni industriali più forti²⁹, dove i CAE hanno dato vita a “sub-comitati” specializzati su alcuni temi, come la formazione, la specializzazione della comunicazione tra i membri del Comitato per favorire la cooperazione transnazionale, la creazione di gruppi specializzati che coinvolgono un numero crescente di lavoratori nella cooperazione su temi particolari come ad esempio le pari opportunità e la presenza femminile nella forza lavoro totale di un gruppo.

Questo insegna che il CAE può rappresentare un importante potenziale nello sviluppo di attività autonome dei lavoratori che li renda capaci di offrire soluzioni alternative alla direzione per specifici problemi della compagnia. Ciò richiede che i membri del CAE siano in grado di avere una visione europea della loro posizione e che riescano a costruire infrastrutture necessarie a lavorare insieme come una squadra, appunto, europea³⁰.

Dal momento che ogni specifica compagnia ha caratteristiche e tradizioni proprie, i metodi per raggiungere un certo livello di effettività dei propri comitati interni saranno vari. Diffondere però informazione sulle attività dei diversi CAE favorisce la diffusione di quella che in inglese viene chiamata “best practice”. Dove i Comitati Aziendali Europei non hanno avuto particolari effetti sui rapporti industriali di un gruppo o non hanno migliorato l’informazione e, soprattutto, la consultazione tra le parti, potrebbero essere necessari semplicemente un po’ più di esperienza e tempo, data anche la relativa giovane età della direttiva.

Ciò che i sindacati a livello europeo stanno chiedendo da tempo è piuttosto una qualche “pretesa” in più dalla Direttiva Europea: in nome del principio di sussidiarietà non si pretende un’uniformazione che scavalchi tradizioni di relazioni industriali ormai consolidate, ma una giusta

²⁹ Eriksson, GEC Alstom, Bull, Alcatel ne sono degli esempi.

³⁰ Muller, 1998.

dose di controllo che favorisca il raggiungimento dell'obiettivo originario di un'informazione e consultazione a livello europeo dei lavoratori di uno stesso gruppo, e, ancora, il confronto, quindi il miglioramento, di condizioni e pratiche organizzative del lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- Albert M. (1991) *Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Editions du Seuil.
- Cella G.P., Treu T. (1998) *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*. Bologna, Il Mulino.
- Carley M., Marginson P. (2000) *A comparative study of art. 6 and art. 13 agreements*. Luxemburg, Office for Official Publications of the EC.
- Crouch C. (1993) *Relazioni Industriali nella storia politica europea*. Roma, Ediesse.
- Edwards P. (edito da) (1998) *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*. Oxford, Blackwell Publishers Ltd.
- Ferner A., Hyman R. (1992) *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Basil Blackwell.
- Gold M., Hall M. (1994) *Statutory European Works Councils: the final countdown?*, *Industrial Relations Journal* 25: 3.
- Hall M. (1992) *Behind the European Works Councils Directive: the European Commission's legislative Strategy*. *British Journal of Industrial Relations*, 30: 4.
- Hanckè B. (2000) *European Works Councils and Industrial Restructuring in the European Motor Industry*. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 6, n. 1, pp. 35-59, Sage, London.
- Hoffmann A., Hall M., Marginson P., Muller T. (2001) *The interaction between European Works Councils and Industrial Relations at national level: a case study comparison of US-and UK-based multinationals*. Paper for the IREC conference on "Globalisation, competition and governance of employment and working conditions in Europe. Madrid, 26-28 Aprile 2001.
- Knudsen H., Bruun N. (1998) *European Works Councils in the Nordic Countries: an opportunity and a challenge for Trade Unionism*. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 4, n. 2, pp. 131-155.

- Lecher W., Rub S. (1999) The consultation of European Works Councils: from Information Forum to Social Actor? *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 5, n. 1, pp. 7-25, Sage, London.
- Marginson P. (1994) Multinational Britain: employment and work in an internationalised economy. *HRM Journal*, Vol. 4, pp. 63-80.
- Marginson P., Sisson K. (1996) Multinationals and the future of Collective bargaining. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 2, n. 2, pp. 173-197, Sage, London.
- Marginson P., Gilman M., Jacobi O., Krieger H. (1998) Negotiating EWCs: an analysis of agreements under art. 13. Luxemburg: Office for Official Publications of the EC.
- Marginson P. (2001) Lecture of May 15, European Works Councils, for the Mest Course European Regulations, Institutions and Processes.
- Marginson P., Gilman M. (2001) Negotiating European Works Councils: Contours of Constrained Choice, Paper of Dec. 2000, Industrial Relations Research Unit, University of Warwick.
- Martinez L.M., Weston S. (2000) European Works Councils and 'flexible regulation': the politics of intervention. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 6, n. 2, pp. 203-216, Sage, London.
- Miller D., Tully B., Fitzgerald I. (2000) The politics of language and EWCs: towards a research agenda. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 6, n. 3, pp. 307-324, Sage, London.
- Muller T. (1998) Employee strategies for realising EWCs' potential, *European Works Councils Bulletin*, issue 15, May/June.
- Ramsay H. (1997) Fool's gold? European works councils and workplace democracy. *Industrial Relations Journal*, Vol. 28, pp. 314-322.
- Schulten T. (1996) European Works Councils: prospects for a new System of European Industrial Relations. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 2, n. 3, pp. 303-324, Sage, London.
- Sorge A. (1976) The evolution of industrial democracy in the countries of the European Community. *British Journal of Industrial Relations*, XIV (3).
- Streeck W. (1995), Works Councils in Western Europe: from consultation to participation, in Rogers J. Streeck W. (eds.) *Works Councils: consultation, representation and cooperation in Industrial Relations*, Chicago, Chicago University Press, 1995.
- Streeck W. (1997) Citizenship Under Regime Competition: The Case of the "European Works Councils" MPIfG Working Paper 97/3.

- The TUC's European Works Councils strategy, European Works Councils Bulletin, Issue n. 14, March/April 1998.
- Turner L. (1996) The Europeanization of Labour: structure before action, European Journal of Industrial Relations, Vol. 2, n. 3, pp. 325-344, Sage, London.
- Van Ruysseveldt J., Visser J. (1996) Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions, Sage, London.
- Waddington J. (2001) What do EWC representatives think? Views from five countries. European Works Councils Bulletin, n. 33, May/June 2001.
- Whittall M. (2000) The BMW European Works Councils: a cause for European Industrial Relations optimism. European Journal of Industrial Relations, Vol. 6 (1), Sage, London.
- Wills J. (1999) European Works Councils in British firms, HRM Journal, Vol. 9, n. 4, pp. 19-40.
- Wills J. (2000) Great expectations: three years in the Life of a European Works Council. European Journal of Industrial Relations, vol. 6, n. 1, pp. 85-107, Sage, London.

Dal sito internet www.eiro.eurofound.ie:

UK implements European Works Councils Directive

The impact of European Works Councils

Costs and benefits of EWCs assessed

German Social Partners set out priorities and demands for Germany EU Presidency

Industrial relations in German-owned companies in the UK

The significance of the new "red-green" government for German Industrial Relations

EWCs the experience so far

Industrial Relations aspects of mergers and takeovers

Alberto Ratti

I CODICI DI CONDOTTA IN EUROPA. IL CASO DELL'ITALIA E DELLA GRAN BRETAGNA A CONFRONTO

I. INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi anni la progressiva caduta delle barriere al commercio e la conseguente apertura dei mercati hanno riproposto con urgenza la questione di come regolare il flusso crescente di scambi in beni e servizi prodotti nel mondo, affiancando alle ragioni dello sviluppo economico quelle della difesa e della promozione dei diritti umani sui luoghi di lavoro.

L'industria del tessile abbigliamento non si sottrae a questa logica, ma risulta anzi un caso di studio molto interessante: la disamina dei suoi processi evolutivi recenti consente infatti di isolare una varietà di elementi – tra cui la crescita economica, il liberismo di mercato, il dumping economico e sociale, la legislazione sociale, i diritti umani ed i diritti del lavoro – che, nel loro complesso, confluiscono nel più ampio dibattito volto a definire le relazioni esistenti tra sviluppo economico e sociale nel mercato globale.

Il primo paragrafo si propone di fare luce sui contenuti e sulle implicazioni che animano un dibattito ancora in corso tra le ragioni di uno sviluppo economico sempre più orientato verso pratiche di tipo neoliberista, e le questioni dello sviluppo sociale, analizzando aspetti quali: la necessità di predisporre strumenti di regolazione del mercato del lavoro quali i codici di condotta; le modalità di applicazione delle clausole sociali nel commercio internazionale; il contenuto di alcune norme minime o standards in materia di lavoro; il ruolo delle iniziative private nella regolazione del commercio internazionale attraverso la predisposizione dei codici di condotta volontari da parte delle imprese.

Nel secondo paragrafo invece, partendo dall'esperienza realizzata a livello del settore tessile europeo, si cercherà di definire quale sia l'ambito di applicazione di questo meccanismo di regolazione, esponendo vantaggi e problemi derivanti dalla sua applicazione nel quadro della politica sociale dell'Unione Europea.

Nel terzo paragrafo, infine, ci si concentrerà sulla comparazione tra due esperienze nazionali tra sé molto diverse: da un lato, infatti, si analizzerà l'alleanza tra imprese, organizzazioni del lavoro e gruppi della società civile con la Costituzione di ETI in Gran Bretagna; dall'altro si approfondiranno le modalità di recepimento del Codice di Condotta Europeo nel settore del tessile abbigliamento in Italia, con l'obiettivo di evidenziare le specificità dei sistemi di relazioni industriali dei due paesi e di tracciare un bilancio, primo e parziale, del progresso fatto in Europa in materia di promozione e difesa dei diritti umani sul luogo di lavoro.

1.1. Commercio internazionale, clausole sociali e settore tessile: un dibattito ancora in corso

Nel corso degli ultimi anni si è sviluppato un continuo ed intenso dibattito politico circa la proposta di incorporare le cosiddette "clausole sociali" in tutti gli accordi che riguardano il commercio internazionale: si tratta di una fase ancora aperta, che prevede tra l'altro la possibilità di introdurre delle sanzioni negli accordi multilaterali del WTO¹, per quei paesi che non si conformano al rispetto dei diritti fondamentali del lavoro riconosciuti a livello internazionale.

Per clausole sociali s'intende una serie di norme minime volte a difendere ed a promuovere il rispetto dei diritti sul luogo di lavoro: pur non essendoci ancora oggi una piena convergenza rispetto al contenuto di queste norme, la formulazione a cui più di sovente si fa riferimento è quella elaborata dall'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro).

Con la dichiarazione del 18 giugno 1998 l'ILO ha infatti enunciato una serie di diritti fondamentali o *core labour standards* (CLS) che devono

¹ Si veda in particolare la Dichiarazione conclusiva del vertice ministeriale del WTO svoltosi a Singapore nel 1996, che delegava le questioni del lavoro all'ILO (Wto, Singapore Ministerial Declaration, 13/12/1996, par. 4).

essere adottati da ogni Stato membro dell'organizzazione; tali *labour standards* fanno capo a sette convenzioni e sono suddivisi in quattro categorie, riguardanti rispettivamente:

- La libertà di associazione e di contrattazione collettiva (Conv. n° 87 e 98);
- Il divieto di ogni forma di lavoro forzato (Conv. n° 29 e 105);
- L'eliminazione di ogni forma di discriminazione (Conv. n° 100 e 111);
- Il divieto di impiego di lavoro minorile (Conv. n° 138)².

Gli sforzi per rendere i CLS obbligatori sono diventati più persistenti dal momento in cui, cadute le barriere al commercio internazionale, i mercati si sono progressivamente liberalizzati: in conseguenza di ciò le imprese, ed in particolare quelle di tipo transnazionale³, sono divenute più mobili a livello internazionale, traendo consistenti vantaggi economici sui nuovi mercati, ovvero quelli dei paesi in via di sviluppo⁴, dove l'osservanza delle norme concernenti i CLS è scarsamente praticata⁵.

L'obiettivo principale derivante dall'incorporazione delle clausole sociali nel commercio internazionale è quello di scongiurare fenomeni di *dumping* sociale, in base all'assunto che violazioni sistematiche dei *labour standards* siano uno strumento diffuso per mantenere bassi i costi del lavoro e diverso l'accesso ai mercati tra paesi produttori, dando luogo a forme di concorrenza distorta.

Si tratta del punto più delicato e controverso, data l'esistenza di opinioni divergenti in merito a tale questione esistono dei problemi di natura tecnica, quali l'individuazione di un organo competente a giudicare in

² Per una trattazione più sistematica delle clausole sociali e dei *labour standards* si rimanda a Chin (1999) e Tsogas (1998).

³ Le imprese transnazionali producono $\frac{1}{4}$ circa del totale dei beni prodotti e gestiscono circa $\frac{2}{3}$ del commercio mondiale. Per maggiori approfondimenti sul ruolo economico esercitato dalle imprese transnazionali si rimanda a Picciotto (1999).

⁴ Secondo le stime dell'ILO i minori impiegati nel mondo in attività lavorative di vario genere ammonterebbero a circa 250 milioni, concentrati per la maggior parte nei paesi Asiatici, in Africa ed in America Latina. Di questi, quasi la metà è occupata a tempo pieno, ovvero per 8 o più ore al giorno (ILO, 2000).

⁵ L'impiego di lavoro minorile costituisce una violazione dei *labour standards* che viene praticata anche nei paesi più sviluppati: in Italia i minori che svolgono attività lavorative sarebbero ben 370 mila (CGIL, 2000).

materia di rispetto e promozione dei *labour standards* (rispettivamente il WTO o l'ILO)⁶, anche se è opinione diffusa che tale ruolo debba essere esercitato dall'ILO (Basu, 1999; Pearson, 2001; Picciotto, 1999).

Ma vi sono, in maniera più consistente, difficoltà di carattere politico: da una parte si trovano i paesi in via di sviluppo (PVS), che hanno visto crescere la propria capacità produttiva ed esportatrice, ed i quali affermano che l'introduzione di clausole sociali sotto forma di sanzioni giustifichi in realtà il pretesto di attuare misure protezioniste a vantaggio dei paesi più sviluppati (Singh e Zammit, 2001).

Dall'altra, anche i governi dei paesi più sviluppati ed i singoli consumatori sembrano essere interessati da fenomeni quali lo sfruttamento di manodopera minorile, ma agiscono in base a motivazioni diverse: gli uni considerando le pratiche nocive legate allo sfruttamento della manodopera; gli altri, perseguendo politiche che spesso tengono esclusivamente conto della difesa degli interessi nazionali di tipo economico e commerciale (Basu, 1999).

L'introduzione di clausole sociali nel commercio internazionale è dunque una questione assai complessa, sospinta sia da motivazioni di tipo economico – i bassi stipendi dei PVS costituiscono una pratica di concorrenza sleale, a danno dei paesi più sviluppati, che da motivazioni di ordine morale – il non rispetto dei diritti fondamentali del lavoro costituisce una violazione dei diritti umani dei lavoratori (Gloub, 1997).

Rispetto alle questioni appena sollevate, l'industria del tessile abbigliamento risulta esser un settore di cruciale importanza per almeno due ragioni: in primo luogo perché si tratta di un'industria dall'elevata intensità di fattore lavoro, e di un settore fortemente esposto alla competizione, tale da generare considerevoli flussi di scambio tra paesi.

Le dinamiche che hanno caratterizzato la recente evoluzione di quest'industria⁷, tuttavia, ne fanno ancora oggi un settore estremamente sot-

⁶ Infatti, mentre il WTO è un'organizzazione specializzata nel commercio, la cui rappresentanza risulta dalla presenza dei singoli ministri del commercio, l'ILO è una struttura tripartita (governi, associazioni imprenditoriali e sindacati). Inoltre il processo di decision making nel WTO richiede il consenso, mentre l'ILO può decidere in base al principio della maggioranza (Hepple, 1999).

⁷ In particolare la crescita della capacità produttiva ed esportatrice dei paesi asiatici a partire dagli anni '60 e '70 ha determinato l'aumento delle importazioni da parte di altre aree produttive, soprattutto Europa e Stati Uniti (Spinanger, 1998; ILO, 2000).

toposto alla regolazione, data l'esistenza di specifici accordi che derogano dai principi di base del WTO⁸, e che vedono i paesi con maggior capacità esportatrice – solitamente si tratta dei PVS – accettare le condizioni da parte dei paesi importatori – i più economicamente sviluppati – attraverso il meccanismo del limite delle quote (Spinanger, 1998).

L'altra ragione che fa dell'industria tessile un interessante *case study* è il fatto che in questo settore si registrano con maggior frequenza le violazioni inerenti le condizioni di lavoro, tanto che le più significative esperienze in materia di difesa e promozione dei core labour standards si sono sviluppate proprio a partire da questo settore.

La novità è data dal fatto che si tratta di iniziative di tipo privato: tra queste la principale è sicuramente la diffusione dei codici di condotta volontari, stabilita a livello di imprese, gruppi di imprese e settori produttivi.

1.2.1. Codici di Condotta: strumenti per la regolazione o deregolazione del mercato del lavoro?

I codici di condotta sono dei documenti scritti che fanno riferimento ad una serie di misure a carattere volontario, intraprese da determinati soggetti quali imprese e gruppi di imprese (Pearson, 2001): normalmente elencano dei doveri morali e definiscono le responsabilità etiche e sociali dei lavoratori e di altri soggetti (ad esempio i sub fornitori) di quelle organizzazioni (New Economics Foundation, 1998).

L'impresa che decide di dotarsi di un codice di condotta si impegna volontariamente – dunque senza i vincoli formali della legge – a mettere in pratica i principi contenuti in quel codice (Diller, 1999): si tratta di una distinzione cruciale, in quanto la funzione dei codici di condotta non è quella di sostituirsi, ma di fornire un quadro aggiuntivo rispetto alle legislazioni vigenti in materia di lavoro, a livello nazionale ed internazionale.

Inoltre, ed in contrasto con gli standard universali proclamati dalle convenzioni ILO – i quali sono legalmente vincolanti nei confronti degli

⁸ L'Accordo Multifibre (MFA), che regola l'industria del Tessile Abbigliamento, dovrebbe terminare con l'effettiva liberalizzazione del settore a partire dal 2005. Per ulteriori approfondimenti si veda Spinanger, 1998.

Stati membri che vi aderiscono – i codici di condotta si applicano solamente a determinati gruppi di lavoratori, piuttosto che a tutti i cittadini o lavoratori (Pearson, 2001).

Il loro sviluppo e la loro diffusione si devono anzitutto alla pressione esercitata dai gruppi di consumatori nei confronti di quelle imprese che operano in aree geografiche dove la regolazione del lavoro è più debole.

La loro proliferazione sembra tuttavia riflettere anche il fallimento dei governi nell'implementare i livelli esistenti di legislazione in tema di lavoro, così come l'incapacità di rafforzare gli standard minimi promossi a livello internazionale dall'ILO (Kearney, 1999).

Nonostante in un primo tempo i codici di condotta siano stati stabiliti unilateralmente da imprese private, nel corso degli ultimi anni si è avuta una forte partecipazione da parte di altri soggetti che ha dato luogo alla formazione di coalizioni "ibride" (Diller, 1999) tra imprese, organizzazioni dei lavoratori, ONG, investitori privati ed in alcuni casi autorità statali.

Gli interessi dei lavoratori sono stati così portati avanti anche da un gruppo di attori alternativi: questi hanno focalizzato le proprie campagne cercando di influenzare e regolare le azioni di grandi imprese in maniera indiretta – facendo leva sul comportamento dei consumatori – così come attraverso la pressione sugli investitori e sulle attività che normalmente concernono la legislazione dello Stato.

L'interesse per queste iniziative da parte delle organizzazioni dei lavoratori può essere dato dal fatto che esse considerano i codici di condotta degli strumenti utili a rafforzare piuttosto che a sostituire determinati aspetti delle relazioni industriali, come i processi di contrattazione collettiva.

Il coinvolgimento del terzo attore risulta invece limitato ad alcuni casi specifici (Diller, 1999; Pearson, 2001): ciò aiuta probabilmente a spiegare il motivo della carenza di regole procedurali e la scarsa trasparenza al momento di negoziare i contenuti e stabilire le funzioni degli attori coinvolti nel processo.

Inoltre, la presenza di soggetti quali le ONG – le quali spesso sono dotate di minori risorse e capacità organizzative, e che di conseguenza partecipano nelle relazioni industriali con un ruolo diverso rispetto a quello ricoperto dalle organizzazioni dei lavoratori – può apportare ulteriori elementi di criticità, al momento di stabilire le procedure per la contrattazione, l'implementazione e la verifica dei contenuti dei codici di condotta (Diller, 1999).

Il processo che porta alla costituzione di un codice di condotta può essere suddiviso in fasi diverse: la prima consiste nella redazione di un documento scritto, contenente una serie di principi e valori, per la cui realizzazione è tenuta ad impegnarsi l'impresa che decide di aderire.

A questo proposito si deve osservare che tra i numerosi codici di condotta esistenti vi è uno scarso grado di convergenza per quanto riguardano sia i contenuti sia le finalità: varie ricerche comparate (Ferguson, 1998; Kearney, 1999; Pearson, 2001) hanno infatti evidenziato come spesso manchi un riferimento chiaro ed esplicito ai labour standards dell'ILO, ed in particolare che pochi codici di condotta contemplino il riconoscimento effettivo del diritto di libera organizzazione dei lavoratori e della contrattazione collettiva.

Il riferimento ai *labour standards* risulta con molta più frequenza nel caso di accordi tra rappresentanti delle imprese ed organizzazioni dei lavoratori, mentre è più carente quando i codici di condotta sono stabiliti da una singola impresa, ed in coordinamento con le associazioni di categoria o le organizzazioni degli imprenditori.

Come risultato, il contenuto di maggior parte dei codici di condotta si limita a semplici dichiarazioni di intenti, che non trovano riscontro al momento della loro applicazione (Pearson, 2001).

La fase più impegnativa consiste invece nello stabilire i principi e le procedure per l'implementazione di un codice: la partecipazione del più ampio numero di soggetti, l'utilizzo di strumenti e metodi per la valutazione e la revisione periodica, così come per la verifica dei contenuti, costituiscono gli elementi centrali di questa fase.

La mancanza di sufficienti risorse umane disponibili, l'inadeguata partecipazione da parte dei lavoratori e la scarsa trasparenza nell'applicazione dei metodi sono invece i problemi che si incontrano al momento di implementare i contenuti del codice (Diller, 1999).

Così ad esempio, mancando l'esplicito riferimento a particolari categorie di lavoratori – quali i lavoratori atipici o i lavoratori a domicilio – risulterà assai difficile garantire l'aderenza al codice per tutti i processi produttivi che si realizzano attraverso il ricorso a pratiche di sub fornitura e/o di lavoro informale.

La fase finale del processo consiste nella verifica effettiva dell'applicazione dei principi contenuti nel codice: tra i metodi di verifica impiegati, i più interessanti sono i cosiddetti programmi di etichettatura sociale (*social*

labelling), che si applicano ai prodotti o ai processi produttivi, ed i quali forniscono l'avvenuta certificazione in conformità ai principi e standard enunciati nel codice di condotta.

Le operazioni di monitoraggio che si devono compiere per arrivare all'etichettatura sociale possono essere svolte sia da soggetti interni alle imprese, che da soggetti esterni – sindacati, ONG – oppure da organi indipendenti costituiti *ad hoc*⁹, variando così il grado di efficacia dei controlli e l'effettiva validità del codice stesso.

Questi aspetti inducono a fare alcune considerazioni in merito ai possibili effetti derivanti dall'applicazione dei codici di condotta. Se i principi contenuti nel codice si identificano con i labour standards ILO, se i contenuti vengono implementati facendo ricorso a strumenti concreti, e se le operazioni di monitoraggio sono svolte da organi effettivamente indipendenti, i codici di condotta possono apportare dei benefici visibili, ad esempio nel caso in cui sia prevista l'erogazione di fondi per programmi e/o progetti di riabilitazione, formazione ed educazione della manodopera minorile.

Quando invece il richiamo dei codici di condotta alle norme e convenzioni riconosciute a livello internazionale non è esplicito o è solo parziale; quando il ruolo e le funzioni degli attori sociali non sono chiare in ogni fase del percorso; quando infine le competenze del Terzo attore risultano limitate all'erogazione di risorse materiali, ovvero senza il ricorso a risorse di autorità, allora l'utilizzo dei codici di condotta può con facilità essere funzionale ai soli interessi delle imprese, le quali se ne appropriano per migliorare la propria immagine o marchio, piuttosto che per impegnarsi nella promozione e nella difesa dei diritti dei lavoratori.

Sempre in ottica negativa, la massiccia diffusione dei codici di condotta – in particolare presso le imprese di tipo multinazionale – può essere messa in relazione con la progressiva perdita di autorità, da parte dei singoli Stati, nel definire i principi e le politiche per la regolazione del mercato del lavoro.

Per tale ragione alcuni autori hanno affermato che la loro proliferazione costituisce “un'implementazione in forma privata” (ad opera cioè

⁹ Per una rassegna dei metodi e dei problemi inerenti le fasi di verifica si rimanda rispettivamente a Diller (1999) ed a Kearney (1999).

del settore privato) sia della legislazione esistente in materia di lavoro a livello nazionale, sia delle norme e convenzioni riconosciute a livello internazionale (Kearney, 1999), il cui effetto può essere però quello di vanificare gli sforzi dei governi di rafforzare gli standard sociali, accrescere l'occupazione ed in ultima analisi di garantire l'equa distribuzione delle risorse disponibili (Diller, 1999).

In quanto iniziative provenienti dal settore privato i codici non esprimono comunque garanzie sufficienti né sono dotati di un'efficacia che va oltre il riconoscimento dei diritti di determinati soggetti – ovvero i lavoratori impiegati presso le imprese che adottano un codice di condotta.

Non è quindi un caso che gli anni più recenti siano stati segnati dalla necessità di coordinare azioni pubbliche e private, al fine di elaborare strumenti comuni che consentano l'effettiva applicazione dei *core labour standards*¹⁰, evitandone l'appropriazione da parte di pochi soggetti: in particolare, le recenti iniziative a livello dell'Unione Europea hanno condotto alla nascita ed allo sviluppo di codici di condotta che sono stati negoziati ed implementati tra le organizzazioni dei lavoratori, le imprese e le associazioni degli imprenditori.

2. IL QUADRO EUROPEO: IL DIALOGO SOCIALE TRA PARTNERS

Il 22 settembre 1997 ETUC:TCL ed Euratex, i partner sociali che rappresentano rispettivamente le organizzazioni sindacali e degli imprenditori del settore tessile abbigliamento, sottoscrivevano l'adozione di un "Codice di condotta Europeo", attraverso il quale si evidenzia il reciproco impegno delle parti a promuovere il riconoscimento ed il rispetto dei diritti umani sui luoghi di lavoro.

L'adozione del codice, che contiene l'esplicito riferimento ai *core labour standards* ILO, costituisce il frutto di un accordo siglato nel quadro

¹⁰ Tra queste si ricorda il "Symposium on Codes of Conducts" tenuto nel Dicembre 1998 tra i governi dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, durante il quale è emersa la necessità che i codici di condotta riflettano gli obiettivi dei *core labour standards* ILO.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al documento di tale simposio (US Department of Labour, European Commission, 1998).

del Dialogo Sociale: questo meccanismo riconosce ai partner sociali il diritto formale ad essere informati e consultati in materia di iniziative di politica sociale europea, e concede loro la possibilità di siglare accordi per l'implementazione della politica sociale e del lavoro (Carley, 1993).

L'istituzionalizzazione del meccanismo del Dialogo Sociale, che avviene con l'annessione del Protocollo di Politica Sociale al Trattato di Maastricht¹¹, attribuisce dunque ai partner sociali un ruolo di co-legislatori in tema di politica sociale europea, in quanto implica che gli accordi siglati tra le organizzazioni del lavoro e degli imprenditori diventino un nuovo strumento regolatore ancorato al Trattato stesso (Dølvik, 1999).

In accordo con il Protocollo di Politica Sociale (art. 4), gli *European framework agreements* (accordi siglati tra partner sociali) possono essere implementati in due maniere:

- attraverso la legislazione comunitaria (la decisione finale spetta al Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione e previa richiesta congiunta dei partner sociali);
- attraverso la negoziazione collettiva (in accordo con le procedure specifiche del management e labour di ogni Stato Membro).

Nella sua veste tradizionale il processo di implementazione degli *European agreements* attribuisce alla Commissione il ruolo di iniziatore, mentre al Consiglio dei Ministri ed ai rispettivi gruppi di lavoro è affidato un ruolo decisionale, nel caso in cui si decida di implementare gli accordi attraverso l'adozione di una Direttiva: a questo proposito si vedano gli esempi della Direttiva sui congedi parentali e della Direttiva sul lavoro *part-time*.

Prima di analizzare nel dettaglio il codice di condotta siglato da Euratex ed ETUC:TCL merita tuttavia soffermarsi su alcune questioni inerenti il funzionamento del meccanismo del Dialogo Sociale.

In particolare, qual è il grado di efficacia di questo meccanismo? Esso sembra essere in relazione con almeno tre variabili, quali il grado di rappresentatività dei partner sociali; il ruolo esercitato da altre istituzioni co-

¹¹ L'istituzionalizzazione del dialogo Sociale è peraltro legata ad altri due momenti importanti: gli incontri di Val Duchesse, che riconobbero nelle ETUC, in UNICE ed in CEEP i principali partners sociali e che stabilirono un primo dialogo informale tra questi; l'Atto Unico europeo, il cui art. 138 apre la possibilità che il Dialogo Sociale possa risolversi in relazioni di tipo contrattuale tra i partner, cioè a dire in *European framework agreements* (Kowalsky, 1999).

munitarie (rispettivamente la Commissione ed il Consiglio dei Ministri); infine, la forza legale di cui sono dotati gli stessi *European agreements*.

ETUC ed UNICE, i principali partner sociali riconosciuti dalla Commissione, presentano forti differenze sia dal punto di vista organizzativo che per quanto riguardano le rispettive finalità: infatti, mentre le ETUC si caratterizzano per una forte struttura di tipo settoriale, UNICE risulta composta da singole confederazioni nazionali di associazioni degli imprenditori, esprimendo al proprio interno la tendenza a decidere su base intergovernamentale (Dølvik, 1999).

Per tale ragione, l'interesse delle ETUC a costruire un sistema di relazioni industriali di tipo *encompassing* (Keller, Bansbach, 2001) è in contrasto con l'obiettivo di UNICE di preservare lo status quo (Keller, Sorries, 1999): nella realtà infatti UNICE decide di avviare le consultazioni con le ETUC quando sembra farsi avanti la minaccia, da parte della Commissione, di procedere con il normale iter legislativo (Degryse, 2000).

Si nota dunque il ruolo della Commissione nell'influenzare la direzione ed i risultati del Dialogo Sociale: il suo obiettivo è quello di formare delle coalizioni strategiche con i partner sociali, rafforzando al propria posizione nei confronti del Consiglio dei Ministri.

All'interno di quest'ultimo gli Stati Membri – analogamente a quanto accade per UNICE – portano avanti un approccio di tipo intergovernamentale, designato a proteggere i singoli sistemi nazionali da ogni tentativo di implementazione della legislazione europea (Keller, Sorries, 1999); ciò è evidente al momento di implementare gli accordi attraverso l'adozione di una Direttiva.

L'ultima questione riguarda i problemi connessi con l'implementazione degli *European agreements*, quando questa avviene su base volontaria, attraverso contratti collettivi a livello nazionale.

Alcuni autori sottolineano a questo proposito che gli *European agreements* non sono possono essere considerati dei veri e propri accordi collettivi (Keller, Sorries, 1999), e che ogni implementazione di tali accordi comporterebbe delle difficoltà, legate alle differenze istituzionali e legali tra i sistemi nazionali di relazioni industriali¹²: si consideri a questo proposito il ruolo della contrattazione collettiva in un sistema di

¹² Su questo punto si rimanda in particolare all'analisi comparata tra sistemi nazionali di relazione industriali ad opera di Ferner, Hyman (1998).

relazioni industriali di tipo neocorporativo come la Germania, rispetto ad un sistema dove la contrattazione è fortemente decentrata, come la Gran Bretagna.

Ulteriori problemi riguardano il fatto che per essere implementati questo genere di accordi devono garantire una copertura del 100% della forza lavoro, ove quest'ultima varia significativamente da paese a paese.

Nel caso in cui invece si decidesse di rendere gli accordi vincolanti (introducendo il principio dell'*erga omnes*), si renderebbe necessario estendere la validità degli accordi anche a coloro che non sono membri delle parti firmatarie: questi strumenti legali tuttavia non sono previsti in tutti gli Stati Membri (è il caso dell'Italia e della Danimarca).

La conclusione è quella per cui l'implementazione degli *European agreements* su base volontaria, a cui appartiene il codice di condotta siglato nel settore del tessile abbigliamento, può avvenire solo in una minoranza di Stati (Keller, Sorries, 1999).

2.1. L'Europa e le iniziative in tema di promozione dei labour standards: il codice di condotta nel settore del tessile abbigliamento

Rispetto a quanto appena delineato l'adozione del codice di Condotta da parte di ETUC:TCL ed Euratex costituisce un'iniziativa che si colloca al livello settoriale del Dialogo Sociale: in questo settore, anche in seguito alla riforma delle strutture operata dalla Commissione¹³, e nonostante la crisi dell'industria del tessile abbigliamento durante gli anni '90¹⁴ – e da cui peraltro il settore non sembra essere ancora uscito¹⁵ – la rappresentanza degli interessi risulta essere comunque forte.

¹³ Questi sono stati in particolare l'abolizione dei vecchi gruppi informali di lavoro e la costituzione di una commissione di dialogo settoriale. In tale modo la Commissione ha inteso rilanciare il ruolo degli *European agreements* siglati a livello settoriale, proponendo che essi diventassero strumenti effettivamente utilizzabili per coordinare le politiche nazionali in tema di occupazione. Per approfondimenti si rimanda a Keller, Sorries, 1999.

¹⁴ Un'analisi della congiuntura economica nell'industria tessile europea durante gli anni '90 si trova in ACTE, 1997.

¹⁵ A questo riguardo si leggano i documenti della Commissione Europea "Piani d'Azione per la competitività dell'industria europea del T/A", 27710/1997; "Seminario sulla competitività dell'industria europea del T/A", 1772/2000.

Essa è assicurata dalla presenza di una commissione settoriale per il tessile abbigliamento ed industria della pelle in seno alle ETUC la quale ha permesso, tra il 1995 ed il 1998, di raggiungere un accordo con le rispettive confederazioni degli industriali in materia di lavoro minorile.

I suddetti accordi, assieme a quello che ha portato all'adozione del Codice di Condotta Europeo, rappresentano una risposta comune delle organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori a questioni di natura economica e sociale: la necessità di adeguamento strutturale e la competitività; l'ingresso nel WTO, infine la questione del dumping sociale¹⁶.

Il codice, che è composto da tre articoli, precisa nel preambolo l'impegno da parte dei partner sociali a compiere ed a sostenere la realizzazione dei diritti umani sul luogo di lavoro, in accordo con la Dichiarazione ILO del 18 giugno 1998 tali diritti, contenuti nel primo articolo del codice, riguardano:

- il divieto di lavoro forzato (Convenzione ILO n° 29 e 105);
- il riconoscimento del diritto di libertà di associazione e del diritto alla negoziazione collettiva (Convenzioni n° 87 e 98);
- il divieto di impiego di manodopera minorile (Convenzione n° 138);
- il principio di non discriminazione sul luogo di lavoro (Convenzione n° 111).

Il secondo ed il terzo articolo del codice invece contengono dichiarazioni circa l'impegno a distribuire copie del codice stesso presso i rispettivi membri delle organizzazioni sindacali e degli imprenditori a livello nazionale, e la necessità di questi di includere il codice in tutti i loro accordi settoriali o a livello d'impresa, oltre alla previsione di un processo di revisione con scadenza annuale, nel quadro del Dialogo sociale settoriale.

Il processo di implementazione si realizza in una maniera innovativa: dato infatti che le clausole sociali contenute nel codice vengono incluse nei contratti collettivi a livello nazionale, il codice stesso acquisisce una forza vincolante dal punto di vista legale. Le imprese che decidono di aderire al codice devono sottoscrivere l'impegno ad incorporarne i contenuti nei propri accordi già esistenti.

Questa strategia di implementazione dunque riflette e si adatta alle specificità dei sistemi nazionali di relazioni industriali, in relazione sia ai

¹⁶ Commissione Europea, 1997; 2000.

differenti vincoli di legge sia alle pratiche di negoziazione collettiva esistenti in ognuno di essi.

In virtù del processo di revisione annuale del codice, inoltre, i partner sociali mirano ad estendere l'ampiezza dell'accordo, introducendo nuove negoziazioni che hanno come oggetto questioni ed aspetti coerenti con i contenuti dell'accordo stesso: così, ad esempio, il 3 Settembre 1999 le ETUC:TCL hanno adottato un protocollo interno, contenente delle linee guida che mirano a rafforzare il grado di coordinamento della negoziazione collettiva.

L'esempio appena fornito offre alcuni spunti interessanti di riflessione: in primo luogo si osserva la possibilità, in materia di politica sociale europea, di stabilire degli obiettivi comuni, i quali hanno la duplice funzione di:

- definire da una parte gli impegni di un singolo Stato Membro,
- fornire dall'altra un quadro di convergenza di diversi interessi nazionali attorno ad una materia comune¹⁷.

Il fatto notevole è che tale convergenza e tali responsabilità si realizzano attraverso il ricorso a strumenti non vincolanti, quali sono gli *European agreements*: l'obiettivo che tale protocollo si prefigge è infatti quello di percorrere la via della negoziazione di un *European agreement* in materia di redditi, entro il 2002-2003; in questa maniera si intende portare avanti un processo, iniziato con l'adozione del codice di condotta, che definisca una rete di *joint minimum rights* per i lavoratori del settore.

L'espansione nell'utilizzo degli *European agreement* può avere come effetto quello di influire sul processo di europeizzazione delle relazioni industriali: quest'ultimo infatti non si realizza solamente in forma di integrazione verticale di funzioni ed obiettivi, ma può arrivare ad includere anche la forma di integrazione lungo un asse orizzontale, intesa come coordinazione transnazionale delle politiche nazionali di negoziazione collettiva (Keller, Bansbach, 2001).

Nel paragrafo che segue si cercherà di vedere quali effetti ha avuto il processo di implementazione del codice di condotta europeo sul livello nazionale, occupandoci del caso italiano: il recepimento dei contenuti di tale codice, e la loro adozione negli accordi di settore ed a livello d'im-

¹⁷ Come nota giustamente Streeck, a livello europeo processi di natura economica possono facilitare il cambiamento nei sistemi nazionali di relazioni industriali, laddove le politiche sociali europee sono definite in termini di responsabilità nazionali (Streeck, 1998).

presa, costituiscono fin qui uno degli esempi più compiuti del tentativo esistente in Europa di regolare le attività facenti capo al settore privato attraverso l'intervento di attori pubblici (Diller, 1999).

Iniziative analoghe riguardano anche la Gran Bretagna, dove l'iniziativa ETI ha visto l'intervento del terzo attore con modalità operative ed in un sistema di relazioni industriali che rendono questo caso diverso da quello italiano: la disamina di quest'iniziativa costituisce anch'essa parte del capitolo che segue.

Ma anche altre iniziative intraprese a livello comunitario meritano di essere brevemente citate. In primo luogo la Risoluzione del 15 gennaio 1999, con la quale il Parlamento Europeo comunicava alla Commissione la necessità di adottare un codice di condotta che incorporasse i *labour standards* ILO nei confronti delle imprese comunitarie che operano nei paesi in via di sviluppo.

Tale risoluzione, essendo un atto dotato di forza vincolante dal punto di vista legale, può costituire un'inevitabile strumento per tentare di standardizzare il contenuto di iniziative tradizionalmente proprie del settore privato (Diller, 1999).

Sempre nel campo della promozione e difesa dei diritti umani e del lavoro a livello comunitario occorre citare infine la recente adozione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la riforma, nel 1998, del Sistema di Preferenze Generalizzate (GSP): la loro presenza – assieme a quella del già menzionato codice di condotta ed alle iniziative portate avanti dai governi dell'Unione – potrebbe in qualche modo indicare la volontà, esistente in più parti dell'Unione Europea, di intraprendere la strada della regolazione del mercato del lavoro, anche attraverso l'adozione di strumenti tradizionalmente propri del settore privato, quali sono appunto i codici di condotta.

Tuttavia, trattandosi nel primo caso di un documento privo di forza legale¹⁸, ed essendo il secondo uno schema che regola i rapporti commerciali con taluni paesi in via di sviluppo¹⁹, ci sembra al momento più

¹⁸ La Carta, approvata a Nizza nel Dicembre del 2000, include tra i suoi principi il divieto di impiego di lavoro minorile e di lavoro forzato; il diritto alla negoziazione collettiva; il principio di non discriminazione. Mancano tuttavia riferimenti chiari ed espliciti alle Convenzioni ILO.

¹⁹ La riforma del GSP prevede l'introduzione di incentivi sotto forma di tariffe preferenziali per quei paesi in via di sviluppo che si impegnano nel rispetto dei *labour standards*

indicativo sottolineare quanto la scarsa capacità di coordinamento tra le Istituzioni e l'assenza di strategie coerenti prevalgano sulla reale possibilità di adottare uno standard europeo in materia di promozione e difesa dei diritti dei lavoratori.

3. GRAN BRETAGNA ED ITALIA: DUE INIZIATIVE NAZIONALI DI REGOLAZIONE A CONFRONTO

Passando dal livello europeo di regolazione a quello nazionale, si possono individuare alcuni casi particolarmente interessanti di sviluppo di iniziative di codici di condotta e tra questi sicuramente si trovano la Gran Bretagna e l'Italia.

Per quanto riguarda il caso inglese, l'iniziativa di commercio etico Ethical Trade Initiative è stata istituita nell'ottobre 1998, con lo scopo di sviluppare modi per designare ed implementare politiche di commercio etico che abbiano un impatto positivo sui produttori, fornitori e lavoratori dei paesi in via di sviluppo.

Formalmente essa consiste in un'alleanza tra imprese, organizzazioni sindacali e ONG, a cui è stato garantito il supporto esterno da parte del Governo, attraverso l'erogazione di un fondo proveniente dal Dipartimento di Sviluppo Internazionale, istituito presso il Ministero dell'Industria e del Commercio Estero.

In Italia invece la firma dell'accordo siglato in data 17/2/1998 tra le principali organizzazioni sindacali e datoriali del settore tessile abbigliamento ha portato al recepimento a livello nazionale del codice di condotta adottato nel quadro del dialogo sociale settoriale da ETUC:TCF ed Euratex.

Per comprendere meglio le caratteristiche e la portata dell'iniziativa italiana e britannica, tuttavia, si rende necessario compiere due operazioni preliminari, la prima delle quali è quella di soffermarsi sugli elementi costitutivi dei due sistemi di relazioni industriali.

Si analizzerà per primo il caso della Gran Bretagna: qui il ruolo tradizionale del terzo attore è stato quello di *abstention from the law*, ovvero

ILO, e la loro sospensione nel caso di violazione di alcuni di essi (lavoro forzato, lavoro in prigione).

di non intervenuto per via legislativa nell'arena delle relazioni industriali; dal punto di vista giuridico infatti il governo inglese si limita al riconoscimento formale di libertà negative quali il diritto alla contrattazione collettiva ed allo sciopero.

I rapporti tra gli attori delle RI si svolgono quindi all'interno di un quadro di regolazione di tipo volontaristico (Waddington, 1995), dove gli accordi collettivi non sono legalmente vincolanti²⁰, con la conseguenza che non vi è obbligo alcuno da parte delle organizzazioni datoriali a contrattare con la controparte lavorativa.

La rappresentanza degli interessi dei lavoratori è modellata sulla tipologia del "sindacato di mestiere"²¹: le sue principali caratteristiche sono la forte frammentazione e l'elevata decentralizzazione. In questo modello le logiche del sindacato sono concentrate sulla tutela di interessi specifici, che sono quelli dei propri iscritti: per tale ragione tra le organizzazioni del lavoro in Gran Bretagna si osservano con una certa frequenza dei conflitti di tipo orizzontale, dovuti appunto ad orientamenti di difesa e rivendicazione di interessi di settore e/o di categoria; nel complesso siffatte organizzazioni hanno scarsa capacità di esercitare un'azione di mediazione e/o di coordinamento a livello di sistema.

Anche la rappresentanza degli interessi degli imprenditori, al pari di quella del lavoro, e nonostante la presenza di una struttura di tipo confederale, risulta fortemente frammentata: qui la prevalenza del modello di grande impresa di tipo fordista - in cui sono da annoverare in particolare le grandi multinazionali del settore automobilistico e della chimica - e la diffusione sin dagli anni '60 di pratiche di contrattazione a livello decentrato ed individuale - hanno contribuito a mantenere tradizionalmente basso il livello di *membership*.

Per quanto riguarda invece il caso dell'Italia, il terzo attore ha tradizionalmente mantenuto un ruolo d'intervento che si è espresso sia per via legislativa che mediante azioni di mediazione tra il capitale ed il lavoro: ciò ha reso la pratica della contrattazione un elemento centrale delle rela-

²⁰ In Gran Bretagna, infatti, gli accordi collettivi non sono legally enforceable (Ferner, Hyman, 1998).

²¹ Una trattazione esaustiva delle origini e delle caratteristiche delle organizzazioni sindacali è data da Crouch (1996).

zioni industriali, ed ha tra l'altro contribuito all'innalzamento del ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali, nonostante la mancanza di un loro riconoscimento sotto il profilo giuridico.

La rappresentanza degli interessi dei lavoratori affonda le proprie radici nel modello del sindacato di classe, dotato di una struttura più centralizzata, dove le istanze di base sono estese a tutti i lavoratori ed articolate a livello settoriale, intersettoriale e confederale.

La contrattazione collettiva risulta un elemento centrale nelle scelte di questo modello di sindacato, ma anche all'interno delle maggiori organizzazioni sindacali si registra una certa attenzione a farsi carico di interessi specifici e particolari, legati a determinati contesti produttivi e locali, che in certi momenti spinge a muoversi in direzione di un modello più associativo²².

La rappresentanza imprenditoriale risulta molto più frammentata, dato che entrano in gioco fattori quali il settore di attività, il tipo di proprietà, e le affinità politico-partitiche, tali per cui le associazioni imprenditoriali italiane sono insieme associazioni di tipo economico e sindacale (Alacevich, 1996): il quadro appena delineato si complica dal momento che il sistema delle imprese si caratterizza per la compresenza di aziende di grandi dimensioni, e di imprese di piccola e media dimensione, con una prevalenza di queste ultime in termini quantitativi.

Tutto ciò ha reso la contrattazione uno strumento assai versatile ed ampiamente utilizzato anche a livello decentrato, soprattutto in quelle zone del paese dove la concentrazione delle PMI è maggiore e dove il tessuto produttivo risulta organizzato in base ai sistemi di piccola e media impresa o distretti industriali²³.

Nel corso degli ultimi anni, ed in particolare a partire dagli anni '80, i sistemi di relazioni industriali di Gran Bretagna ed Italia sono stati interessati da importanti fenomeni di cambiamento: ciò è avvenuto in particolare quando si sono verificati due eventi tra sé assai distinti quali:

- l'avvento in Gran Bretagna del governo conservatore, rimasto ininterrottamente al potere tra il 1979 ed il 1997;
- l'annessione del Protocollo di Politica sociale al Trattato di Maastricht.

²² Alacevich, 1996.

Nel primo caso si è infatti determinato un passaggio da un modello di RI di tipo pluralista ad un modello neoliberista, che ha rivalutato il ruolo del libero mercato, ridimensionando significativamente il potere organizzativo dei sindacati e rafforzando i privilegi degli imprenditori attraverso una regolazione autoritativa.

Le politiche liberiste del governo conservatore, il cui obiettivo era la deregolazione del mercato del lavoro, hanno impiegato la strategia dell'indebolimento delle organizzazioni sindacali, attraverso misure quali il progressivo smantellamento della contrattazione collettiva; la restrizione della libertà di sciopero; l'abbassamento della protezione del lavoro.

Le conseguenze per le organizzazioni sindacali inglesi, nel corso degli anni '80 possono essere espresse in termini di *derecognition* (Waddington, 1995), risultato della forte perdita di legittimità nell'arena delle relazioni industriali e della brusca caduta nei tassi di *membership* e di *coverage*, sia a livello settoriale che confederale.

Al di là delle scelte politiche operate dal governo conservatore, alcuni autori (Fernet, Hyman, 1998) hanno indicato come in Gran Bretagna il passaggio da un sistema di RI di tipo pluralista ad un sistema di libero mercato si sia verificato in un momento di profonda recessione economica, da altri inquadrata in termini di crisi del modello di produzione fordista e delle politiche economiche keynesiane, arretramento dello Stato dall'intervento pubblico ed trasformazione verso un modello di produzione di tipo post fordista (Amin, 1994)²⁴: ciò ha quindi permesso che la *deregulation* di mercato in questo paese trovasse pieno compimento nell'arco di poco più di un decennio.

La strada seguita dalla Gran Bretagna di procedere ad un progressivo allentamento delle procedure di concertazione triangolare e delle garanzie per i lavoratori non ha invece riguardato il caso italiano: qui infatti, a partire dalla fine degli anni '80, si è aperta un'importante stagione di mediazione tra il terzo attore e parti sociali, per cui ha preso corpo un sistema di RI risultante in un ibrido tra il modello neocorporativo e quello liberista,

²³ La trattazione più approfondita sulla genesi e la caratterizzazione dei distretti industriali si trova in Becattini (a cura di 1989).

²⁴ Si veda Amin (1994).

ovvero fondato su un rapporto non conflittuale tra la regolazione di mercato e la contrattazione collettiva.

Da quel momento inoltre, e per tutto il decennio successivo, le trasformazioni in atto nel quadro comunitario dell'Unione Europea hanno influito sull'evoluzione dei sistemi di RI nazionali, Italia compresa.

Lo spartiacque di tale stagione di cambiamenti è stata indubbiamente la sigla, nel 1991, del Protocollo di politica sociale di Maastricht: tale evento ha costituito la novità più rilevante nel panorama delle relazioni industriali degli anni '90, in quanto, per la prima volta si è stabilito un riferimento al quadro normativo europeo, il quale ha probabilmente contribuito a favorire gli accordi triangolari del 1992 e 1993 in Italia (Alacevich, 1996).

In particolare, il Protocollo di Maastricht sostiene la contrattazione collettiva e sancisce il principio dell'informazione e consultazione delle parti sociali; in Italia gli Accordi del luglio 1993 stabiliscono per la prima volta la definizione di contrattazione collettiva, assegnando un ruolo preciso alle parti sociali in materia di salari. Qui inoltre l'esistenza di due livelli di contrattazione separati ha favorito lo sviluppo di pratiche di concertazione tra il terzo attore e le organizzazioni datoriali e del lavoro in un quadro di maggiore flessibilità: il tutto non è avvenuto a netto discapito della componente lavoro, come invece si è verificato nel caso della Gran Bretagna.

Alla luce delle considerazioni appena fatte relativamente ai sistemi di RI britannico ed italiano, è possibile adesso analizzare il caso di ETI e dell'Accordo del 17/2/1998 cercando di evidenziarne le peculiarità ed i tratti distintivi.

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, si può notare come la contrattazione tra le parti e la concertazione con il terzo attore costituiscano altrettante pratiche che hanno permesso, nel settore del tessile abbigliamento italiano, di recepire il Codice di Condotta Europeo e di estendere il grado di efficacia in termini operativi: ad oggi i contenuti delle Convenzioni ILO a cui fa riferimento il codice di condotta sottoscritto a livello europeo sono infatti inseriti nel protocollo del contratto nazionale.

A differenza di quanto non sia avvenuto nel caso di ETI, l'accordo siglato in data 17/2/1998 tra le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori nel settore tessile abbigliamento (rispettivamente Filta, Filtea, Uilta e Aimpes) ha portato alla costituzione di una commissione paritetica

presso le imprese, la quale è dotata di funzioni di monitoraggio e verifica, compresa quella di selezione di ispettori preposti ai controlli.

La concreta attuazione di tale misura prevede in particolare un percorso che può essere diviso in due fasi:

- la prima implica l'adozione, a livello di singole imprese, delle procedure per l'attuazione dell'insieme di impegni previsti nel codice di condotta. Queste devono essere concordate tra i rappresentanti dell'impresa e le RSU;
- la seconda fase prevede che per tutte quelle imprese che attraverso un accordo aziendale:
 - abbiano recepito l'accordo nazionale ed il codice di condotta europeo;
 - decidano di sottoporsi volontariamente alle verifiche;
 - sia rilasciata un'etichetta o marchio sociale ed ambientale.

Infine, con la definizione concertata di un documento di politica industriale, commerciale e per l'occupazione, è stato istituito un osservatorio pubblico presso il Ministero dell'Industria. La funzione di tale osservatorio era quella di fungere da ente per la definizione del succitato marchio sociale.

Nonostante il ruolo giocato dalle parti, resta il fatto che solo un numero limitato di imprese hanno aderito al codice di condotta, mentre l'attuazione delle funzioni dell'Osservatorio non è stata ancora realizzata.

Le osservazioni appena fatte confermano ad ogni modo che in Italia il legame con i principi cardine della politica sociale europea è molto forte, ovvero che il sostegno a pratiche di contrattazione collettiva e le funzioni di informazione e consultazione dei lavoratori sono stati recepiti dal quadro comunitario e messi in pratica a livello di contesto nazionale.

Il ruolo ricoperto dalle organizzazioni di rappresentanza nazionali nel definire le pratiche della contrattazione, inoltre, conferma quelle specificità del sistema italiano di relazioni industriali che erano state evidenziate in precedenza: ciò significa ad esempio che il riconoscimento del sindacato in Italia avviene soprattutto attraverso la prassi e nonostante il basso profilo esercitato dal terzo attore nell'intervenire per via legislativa nell'arena delle relazioni industriali.

Per quanto riguarda il caso inglese, l'iniziativa di commercio etico Ethical Trade Initiative è stata istituita nell'ottobre 1998, con lo scopo di

sviluppare modi per designare ed implementare politiche di commercio etico che abbiano un impatto positivo sui produttori, fornitori e lavoratori dei paesi in via di sviluppo.

Formalmente essa consiste in un'alleanza tra imprese, organizzazioni sindacali e ONG, a cui è stato garantito il supporto esterno da parte del Governo, attraverso l'erogazione di un fondo proveniente dal Dipartimento di Sviluppo Internazionale, istituito presso il Ministero dell'Industria e del Commercio Estero.

Il ruolo dei singoli attori è però differenziato sia in termini di peso relativo sia in relazione alle loro modalità d'intervento, a cominciare dal terzo attore: questo non assume un ruolo di regolatore, ovvero non esercita la propria autorità per imporre o impartire delle direttive/linee strategiche, né produce norme o comportamenti a cui gli altri attori delle RI sono tenuti a conformarsi.

Il ruolo del terzo attore consiste piuttosto nel facilitare la messa in moto di meccanismi di auto regolazione volontaria da parte delle imprese (Pearson, 2001), attraverso l'erogazione di risorse finanziarie: in questo senso esso si comporta da sponsor dell'iniziativa (Ferguson, 1998).

Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e dei gruppi provenienti dalla società civile – le ONG – avviene con lo scopo di ricavare pareri esclusivamente di natura tecnica in merito a progetti pilota che le imprese devono svolgere in aree geografiche di interesse commerciale; in particolare le organizzazioni di rappresentanza – le più importanti delle quali sono le TUC – svolgono partecipano alle fasi di implementazione dei codici di condotta aziendali, fornendo le proprie risorse organizzative mediante la creazione di reti di alleanze con i sindacati locali, nelle aree dove si sviluppano i progetti pilota.

Per quanto riguarda la tipologia di imprese aderenti ad ETI, alla fine del 1999 se ne potevano contare circa 20, tutte di grandi dimensioni ed a carattere multinazionale, con una prevalenza nel settore della produzione e distribuzione di tessile abbigliamento e prodotti alimentari.

La loro partecipazione ad Ethical Trade Initiative può essere ricondotta sia a ragioni di oggettivo interesse – l'impegno ad identificarsi con gli interessi dei lavoratori – sia a precise strategie legate ad interessi commerciali: ovvero, le imprese che intendono aderire ad ETI sono coscienti del fatto di intraprendere azioni di responsabilità sociale nel contesto di un mercato competitivo (Pearson, 2001), potendo dunque contare anche su una serie di vantaggi im-

materiali, quali la migliorata immagine, il marchio di impresa “etica”, ecc.

In base a tali considerazioni è possibile ribadire la continuità di presenza di determinati aspetti evidenziati in apertura, quali:

- la tendenza a concentrare i rapporti sul funzionamento del libero mercato, dove le prerogative delle imprese sono assunte come funzione prioritaria;
- l’arretramento del terzo attore da forme dirette di intervento o mediazione nei rapporti tra capitale e lavoro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la centralità del ruolo delle imprese si manifesta dal momento che l’adesione ad ETI costituisce un fatto puramente volontario. Inoltre, come alcuni autori hanno sottolineato (Ferguson, 1998), i principi riconosciuti nei codici di condotta adottati a livello d’impresa contengono riferimenti vaghi ed imprecisi ai *core labour standards* ILO, in particolare al diritto di contrattazione collettiva ed alla libertà di associazione.

Ancora, le imprese possono, nella delicata fase del monitoraggio dei contenuti, far affidamento su risorse umane interne, escludendo così il ruolo dei sindacati nella funzione di informazione e consultazione dei lavoratori.

A questi ultimi si preferisce piuttosto affidare funzioni di carattere tecnico nella fase di implementazione del codice: trova dunque riscontro la *derecognition* delle organizzazioni sindacali – anch’essa evidenziata in precedenza – rispetto a forme di partecipazione e controllo nelle attività svolte dalle imprese.

Sempre dal punto di vista delle relazioni industriali, la Ethical Trade Initiative risente della mancanza di un quadro di regolazione legislativa nei termini di contrattazione collettiva: l’aderenza a standard comuni viene infatti certificata da un soggetto indipendente ma di natura privata qual è ISO, non risultando quindi alcuna pratica di negoziazione tra le parti, e mancando un ruolo di intervento o di regolazione ad opera del terzo attore.

In conclusione, si può tentare di tracciare un bilancio, primo e parziale, del percorso recentemente avviatosi nei due paesi europei in materia di promozione e difesa dei diritti umani sul luogo di lavoro attraverso l’utilizzo di strumenti quali i codici di condotta per le imprese.

Ad oggi la Ethical Trade Initiative ed il Codice di Condotta Europeo ne costituiscono probabilmente le esperienze più significative: la realizza-

zione di strumenti propri del settore privato, quali sono appunto i codici di condotta, è stata infatti realizzata - in entrambi i casi - utilizzando i metodi e le pratiche delle relazioni industriali.

Utilizzando quindi tale punto di vista ci è stato possibile evidenziare quanto i codici di condotta italiano ed inglese – nei loro contenuti e nei loro effetti – riflettano le caratteristiche e le specificità dei sistemi di relazioni industriali dei rispettivi paesi.

Restano tuttavia da chiarire le ragioni profonde che, in Italia ed in Gran Bretagna, hanno portato alla costituzione di due così importanti iniziative: in questo caso occorre riflettere sulle strategie e le finalità complessive che guidano le scelte degli attori, tenendo conto in particolare dell'importanza di fattori quali la tipologia dei sistemi produttivi dei due paesi oggetto di analisi.

Così nel caso della Gran Bretagna la prevalenza di imprese di tipo multinazionale influenza le caratteristiche del livello sistemico nei termini di marcato orientamento all'internazionalizzazione finanziaria; forte esposizione alla ristrutturazione organizzativa; elevato grado di accentrimento delle funzioni di controllo; performance finanziaria; soddisfazione di aspettative di breve periodo²⁵.

La finalità complessiva individuata per questa tipologia di sistema produttivo è nei termini di acquisizione di fasce sempre più estese di mercato in funzione della propria immagine o marchio di impresa globale²⁶.

Prendendo l'esempio di Ethical Trade Initiative, si può considerare quindi che le strategie che guidano le imprese aderenti all'iniziativa – e si tratta in prevalenza di imprese di tipo multinazionale – sorgono con molta probabilità dalla considerazione delle opportunità e dei vantaggi di legare la propria produzione a criteri etici o di responsabilità sociale: ovvero allo scopo di promuovere la propria immagine o marchio sul mercato globale.

Per quanto riguarda il caso italiano si può osservare invece come la prevalenza di un sistema produttivo fondato sulla piccola e media impre-

²⁵ Un'analisi dettagliata delle caratteristiche, finalità e strategie delle imprese di tipo multinazionale si ritrova in: AAVV, 2001.

²⁶ Per una rassegna – comunque critica – sul ruolo delle imprese multinazionali in relazione alla loro immagine o marchio si rimanda a Klein, N. (2000)

sa, fortemente territorializzato ma complessivamente disperso²⁷, dia luogo a forme di produzione che si basano sull'innovazione di processo e di prodotto e sulla flessibilità organizzativa.

Qui il connubio tra reti corte e reti lunghe dà luogo ad un sistema produttivo, dove la valorizzazione delle specificità e delle risorse locali diventa la principale strategia per lo sviluppo del sistema stesso, e le cui finalità rispondono alla necessità di sfruttare i vantaggi competitivi derivanti dalla qualità dei processi produttivi localizzati.

Tali particolarità probabilmente rendono il sistema produttivo italiano più fragile in termini organizzativi rispetto al sistema inglese, fondato sul modello d'impresa multinazionale: da questo punto di vista, allora, l'adozione di un'iniziativa quale il Codice di Condotta per il settore tessile abbigliamento, appare più orientata alla necessità di predisporre strumenti di "difesa" nei confronti dell'incipiente globalizzazione economica dei mercati, al contrario di quanto si è visto per ETI.

Ciò si esprime infatti nella scelta strategica di integrare delle specifiche considerazioni sociali – quali appunto i *core labour standards* ILO all'interno dei processi produttivi.

In conclusione, data anche la forte rispondenza che l'iniziativa italiana ha rispetto agli obiettivi perseguiti ed ai metodi impiegati nel quadro della politica sociale europea – evitare il dumping sociale, sostenere la contrattazione collettiva, garantire l'informazione e la consultazione dei lavoratori – è possibile allora affermare che nel caso del Codice di condotta italiano emergono molto più chiaramente dei vincoli di responsabilità sociale per le imprese di quanto non avvenga per il caso inglese.

BIBLIOGRAFIA

- ACTE (1997) "El sector textil: una aproximacion territorial". Ayuntamiento de Terrassa.
- Alacevich F. (1996) "Le relazioni industriali in Italia. Culture e strategie". Roma, NIS.

²⁷ Sulla territorializzazione del sistema produttivo italiano si rimanda alla letteratura già citata nel caso dei distretti industriali; sulla sua dispersione si rimanda invece a Bonomi, A. "Capitalismo molecolare". Torino, Einaudi, 1997.

- Amin A. (1994) "Globalisation, institutions and regional development in Europe". Oxford: Oxford University Press.
- AAVV (2001) "Multinationals as Organisations". Warwick Business School, University of Warwick.
- Basu K. (1999) "Child Labour: cause, consequence and cure, with remarks on International Labour Standards" in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII.
- Becattini G. (a cura di, 1989) "Modelli locali di sviluppo". Bologna, Il Mulino.
- Bonomi A. (1997) "Il capitalismo molecolare". Torino, Einaudi.
- CGIL (2000) "Rapporto sul lavoro minorile in Italia". Roma, CGIL
- Chin E. (1998) "A social clause for Labour 's cause: global trade and labour standards a challenge for the new millenium". Londra, IER.
- Commissione Europea (1997) "Piano di azione per la Competitività dell'Industria europea dei tessili e dell'abbigliamento". Bruxelles.
- Commissione Europea (1998) "European Workshop on monitoring Codes of conduct and social Labels". Bruxelles.
- Crouch C. (1996) "Le Relazioni industriali nella storia politica europea", Roma, Ediesse.
- Degryse C. "European Social Dialogue: a mixed picture" in <http://www.etuc.org/ETUI/publications/DWP/default.cfm>.
- Diller J. (1999) "A social Conscience in the Global marketplace? Labour dimensions of codes of conduct, social labelling and investor initiatives". *International Labour Review*, Vol. 138, n. 2.
- Dølvik J.E. (1999) "An emerging island?". Brussels: ETUI.
- Falkner G. (2000) "The Council or the Social Partners?". *JEPP*, 7: 5.
- Ferguson C. (1998) "A review of UK Companies codes of Conduct". Department for International Development. London, August.
- Ferner A., Hyman R. (1998) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford. Blackwell.
- Hepple B. (1999) "Labour regulation in Internationalized Markets". In Picciotto S., Mayne R. "Regulating International Business: Beyond liberalisation". Basingstoke, Macmillan.
- Kearney N. (1999) "Corporate codes of conduct: the privatized application of Labour Standards". In Picciotto S., Mayne R. "Regulating International Business: Beyond liberalisation". Basingstoke. Macmillan.
- Keller B., Bansbach M. (2001) "Social Dialogue: an interim report on

- recent results and Prospects". *Industrial Relations Journal*, 31: 4.
- Keller B, Sorries B. (1999) "The New European Social Dialogue: old wine in new Bottles?". *JESP*, 9: 2.
- Klein N. (2000) "No logo: no space, no choice, no jobs, taking aim at the brand Bullies". London, Flamingo.
- Kowalsky W. (2000) "Focus on European social policy. Countering Euro-pessimism". Brussels: ETUI.
- ILO (2000) "Report discussion at the tripartite meeting on labour practices in the footwear, leather, textiles and clothing industries". Documento scaricato su: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmlfi00/tmlfir.htm>.
- New Economics Foundation (a cura di, 1998) "Etichette Sociali: strumento per un commercio basato su principi etici". Bruxelles. Commissione Europea.
- Pearson R., Seyfang G. (2001) *Codes of conduct, Labour regulation and Social Policy in a globalizing World*. Global Social Policy, Vol 1: 1. London, SAGE.
- Picciotto S., Mayne R. (1999) "Regulating International Business: Beyond liberalisation". Basingstoke. Macmillan.
- Singh A., Zammit A. (2001) "The global labour standards controversy: critical issues for developing countries". Documento scaricato su: <http://www.southcentre.org/publications/labour/toc.htm>.
- Spinanger. D. (1998) "Textiles beyond MFA Phase-Out". CSGR, University of Warwick.
- Steeck W. (1998) "The internationalisation of Industrial relations in Europe: prospects and problems". *Politics and Societies*, 26: 4.
- Tsogas G. (1998) "Labour Standards in the GSP of the European Union and the United States". *JEPP*, 6: 3.
- US Department of Labor – European Commission (1998) "Joint report of the main issues emerging from EU-US Symposium on codes of conduct and international labour standards". Bruxelles.
- Visser J. (1996) "Industrial relations in Europe : traditions and transitions". London, SAGE.
- Waddington J., Whinston C. (1995) *Trade Unions: growth, structure and policy*". In Edwards P., "Industrial relations". Oxford. Blackwell.

Maria Grazia Pannitteri

LA LEGGE 53 DEL 2000 SUI CONGEDI PARENTALI

INTRODUZIONE

Comunemente intesa come legge sui congedi parentali, la nuova legge n. 53/2000 dell'8 aprile 2000, per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città, ha come finalità principale, contemplata all'art. 1, quella ben più ampia di promuovere "un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione". È la prospettiva relativa alla "concordanza dei tempi"¹ di lavoro e di vita che dona coerenza e logica interna ai 28 articoli del provvedimento.

In una fase di continua trasformazione delle categorie fondanti il rapporto di lavoro, quella del tempo incorpora in sé la sfida determinante e, al contempo, "la punta di lancia del cambiamento" per la riorganizzazione sistematica del pianeta lavoro. La questione della riorganizzazione del tempo lavorativo non è più restrittivamente affrontata quale soluzione particolare per fronteggiare situazioni di crisi aziendale o di ristrutturazioni di settori produttive, al fine di arginare e superare il pericolo di perdita del lavoro, come nel caso dei contratti di solidarietà. Non sono, infatti, basate sulla riorganizzazione del tempo le ricette adottate dai legislatori e dai soggetti collettivi per far diminuire gli alti tassi di disoccupazione (strutturale) o per assicurare gradi più alti di flessibilità all'interno delle imprese?

Questa trasformazione strumentale è strettamente legata, in un rapporto in cui non è individuabile quale sia la causa e quale l'effetto, alla evoluzione sostanziale e concettuale del tempo lavorativo, non più modu-

¹ Supiot, 1997.

lo tradizionale e collettivo di svolgimento della prestazione all'interno del processo produttivo, o meglio non solo.

La dicotomia tempo di lavoro, assimilato al tempo di subordinazione e di produttività, e tempo di vita, assimilato al tempo dell'inattività, non riproduce fedelmente l'utilizzo del tempo da parte del lavoratore. Non è forse produttivo il tempo impiegato nella formazione professionale e scolastica o il tempo impiegato, specialmente dalle donne, nella cura della famiglia e nell'educazione dei figli? Può, ancora oggi, essere valida la distinzione tra tempo di lavoro, retribuito, gestito dal lavoratore uomo e tempo riproduttivo gestito dalle donne? La donna deve ancora sottomettersi all'organizzazione del tempo dettata da altrui esigenze per poter partecipare al lavoro su un piano di eguaglianza?

Le politiche di pari opportunità tra uomo e donna originariamente volte a legittimare l'entrata nel mondo del lavoro della donna, non più soggetto debole da sfruttare, ha, oggi, contenuti più estesi rispetto ad una semplice parificazione, in ambito lavorativo, della donna all'uomo. L'uomo deve ancora rinunciare al diritto ad essere presente, al pari della donna, nella conduzione della famiglia e della educazione dei figli in nome di una vocazione esclusiva al lavoro, ormai anacronistica?

È indubbio che questo processo di trasformazione, investendo la tradizionale ripartizione dei compiti familiari, con la possibilità per tutti di partecipare a due sfere complementari e opposte, abbia seminato una concezione individualizzata del tempo, non più scandito dai momenti di vita sociale organizzati collettivamente. D'altro canto, non siamo più di fronte ad un'organizzazione fordista della produzione e dell'impresa in cui il processo produttivo scandiva la vita, non solo lavorativa, di tutti gli operai della fabbrica.

Il tempo di lavoro non è più inteso omogeneamente quale tempo della subordinazione, unico parametro della vita produttiva. Al volume di ore lavorate ancorato a rigidi parametri giornalieri e settimanali si comincia a sostituire il riferimento alla cosiddetta annualizzazione dell'orario di lavoro, quale parametro flessibile e funzionale ai nuovi cicli di lavoro dell'individuo costituiti da periodi di attività lavorativa e di inattività².

² Lai, 1998, pag. 2686.

Le esigenze di prestazioni temporalmente flessibili e dall'altro la promozione dei cosiddetti rapporti di lavoro atipici hanno lacerato e continuano a lacerare l'organizzazione collettiva del tempo di lavoro.

La originaria prospettiva di una flessibilità esclusivamente funzionale agli interessi dell'impresa rappresenta ormai solo una faccia della medaglia, rispetto alla speculare istanza di flessibilità del tempo di lavoro in funzione delle esigenze dei lavoratori. Il graduale smantellamento dei ritmi collettivi e la nuova organizzazione del tempo attirano l'attenzione del legislatore verso l'individualizzazione e la diversificazione del tempo, rendendo permeabile il rapporto di lavoro ai periodi di non lavoro.

Come riflesso immediato di questo processo di diversificazione personalizzata del tempo di svolgimento della prestazione, il tempo della città non è più funzionale al processo produttivo e quelle forme di solidarietà basate sulla comunione dei ritmi di vita sono fortemente attaccate.

Di fronte a queste nuove istanze sociali e produttive, fortemente concatenate, le disposizioni normative esigono un adeguamento radicale che, lungi dall'alienare l'uomo all'interno della sua monade, salvi, con modalità differenziate, la sua dimensione sociale. Una nuova regolamentazione del tempo di lavoro dovrebbe non solo tener conto della compenetrazione e alternanza sempre maggiore tra studio e lavoro, tra lavoro e cure familiari, ma anche favorire il raccordo tra individuo e ambiente circostante, restituendo la dignità di membro della comunità politica al lavoratore. Infatti, la legge n. 53/2000 pur disciplinando nel dettaglio le varie forme di congedi promuove all'art. 27, anche se con forme e modalità discutibili, le banche dei tempi, volte, fra l'altro, a facilitare lo scambio di servizi di vicinato e l'estensione della solidarietà nelle comunità locali.

Alla luce di queste brevi e sintetiche considerazioni, è evidente la complessità della questione, interessando il processo di rielaborazione di una categoria base, quale quella temporale, in relazione alla quale si intrecciano linee di pensiero teologicamente distanti. L'organizzazione dell'orario di lavoro dovrebbe, contemporaneamente, sviluppare competitività e occupazione, migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori, realizzare la parità uomo-donna. Il dubbio è se le nuove formule legislative di assestamento degli orari possano pervenire a soddisfacenti equilibri tra le diverse istanze.

In questo contesto, la legge 8 marzo 2000, n. 53 si pone come atto di un progetto volto a disciplinare alcune sfaccettature temporali della pre-

stazione lavorativa, al fine di migliorare la qualità e le condizioni di vita dei lavoratori, direttamente, e, indirettamente, di tutti i cittadini.

Il comune denominatore, che ridona unicità all'insieme di disposizioni apparentemente distanti fra loro, risiede nell'obiettivo perseguito dal legislatore consistente nel dare concretezza di norma alle "politiche dei tempi", promuovendo "un equilibrio socialmente sostenibile fra i tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione."³

La normativa, le cui disposizioni toccano, quindi, diverse sfere della vita del lavoratore, mira a predisporre e a costruire l'impalcatura necessaria ad una serie di interventi volti a garantire la "socialità" del lavoratore, uomo o donna che sia. Dai congedi di maternità e paternità al congedo per la formazione, alla banca del tempo, il legislatore ha voluto, non solo promuovendo ma anche recependo iniziative già decollate⁴, affermare una nuova etica del lavoro, più vicina e rispettosa della sfera umana del lavoratore.

In un momento storico in cui il percorso della vita è scandito, in misura totalizzante, dagli impegni e dai pressanti orari di lavoro, in cui i ritmi produttivi sono sempre più veloci e assorbenti, bisogna dare atto della sensibilità del legislatore nel riconoscere le esigenze della collettività sociale e nel promuovere una riorganizzazione dei tempi di lavoro e dei tempi di città a favore di spazi che ridiano al lavoratore l'opportunità di riconquistare la sua identità umana.

In questo quadro, fondamentale è stato, e continua ad essere, il ruolo giocato dal legislatore europeo. È innegabile l'attenzione e l'impegno degli organi comunitari e degli stati membri ai processi di integrazione nell'ambito della sicurezza sociale e del progresso dei diritti sociali⁵.

³ Così l'On. Elena Emma Cordoni, relatore, introduce il disegno di legge in aula. Dai lavori preparatori, seduta n. 584 del 3/6/1999.

⁴ Ricordiamo che la banca del tempo è uno strumento associativo di mutuo aiuto inventato e sperimentato liberamente dai cittadini per soddisfare le esigenze dettate da nuovi modelli di organizzazione della vita.

⁵ Nonostante, con il Trattato di Roma, coerentemente con la sua tesi neoliberista, il processo di integrazione della sfera sociale fosse strumentale alla realizzazione di un mercato comune, contribuendo all'attuazione della libera circolazione dei lavoratori ed evitando il rischio di falsare il gioco della concorrenza, con la istituzione dell'Unione europea l'esigenza di una regolamentazione uniforme dei diritti sociali viene riproposta come uno degli obiettivi principali della politica comunitaria.

Intervenendo, all'inizio, con gli strumenti scarsamente incisivi della *soft law* (per esempio Raccomandazioni e Risoluzioni), solo con la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, quale primo tentativo di codificazione dei diritti fondamentali, con l'Accordo sulla Politica Sociale⁶ e, successivamente, con il Trattato di Amsterdam, nel 1996, quali basi operative e normative del progetto di politica sociale non più limitato a regolare le condizioni strumentali allo sviluppo delle libertà nel mercato, l'Unione europea ha acquisito la legittimazione e gli strumenti per "la promozione dell'occupazione, il miglioramento di condizioni di vita e di lavoro, che consenta la parificazione dei lavoratori nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione" (Trattato di Amsterdam, art. 136).

Diretto è stato l'impulso della direttiva comunitaria, il cui recepimento tra le maglie normative italiane era stato ritardato per ben quattro anni, affinché il nostro ordinamento interno si dotasse del nuovo strumento dei congedi parentali.

Andando oltre l'ottimismo dettato da una prima lettura, si scoprono le diverse ombre e procedurali e sostanziali, nascoste tra gli interstizi del provvedimento, il quale, disciplinando «di tutto di più», fornisce un insieme di tasselli, non solo non concertati con i soggetti direttamente interessati, quali le parti sociali e gli enti locali, ma anche non totalmente definiti, dai quali non sempre emergono con chiarezza soggetti, competenze e responsabilità inerenti ai stravolgenti e impegnativi programmi del legislatore.

In alcune sue parti, il provvedimento appare più come promozione o suggerimento di istituti che non come atto normativo volto a disciplinare gli stessi. Basti pensare alla Banca dei tempi, al quale il legislatore, con un intervento non diretto e disarticolato, dedica il solo art. 27, richiamando le principali finalità dell'associazione e rimettendo la facoltà di disciplina nell'an e nel quomodo agli enti locali. Sebbene rispettosa del principio

⁶ Stipulato originariamente dagli undici Paesi membri, con l'eccezione della Gran Bretagna, l'accordo dotò la Commissione, limitatamente agli stati firmatari, di competenze più estese in materia sociale, facendo propri i contenuti della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali e riconoscendo un ruolo ben preciso alla contrattazione collettiva a livello comunitario.

del decentramento, nessun ente in particolare è indicato dalla legge quale responsabile di dettare la disciplina di attuazione della disposizione o di coordinare all'interno di un determinato territorio la realizzazione e il funzionamento di questo strumento innovativo.

In altri casi ancora, la legge, condizionando l'esercizio del diritto a requisiti rigidi e restrittivi, riduce l'arco dei potenziali lavoratori che, in concreto, potrebbero avvalersi dei benefici previsti dalla legge. In un mercato in cui il rapporto di lavoro predominante sembra diventare quello a tempo determinato, quanti saranno i lavoratori che potranno godere dei congedi di formazione ex art. 5, visto che si richiedono "almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione"?

La legge n. 53/2000 si muove lungo tre linee d'azione che spaziano dal livello micro, strettamente individuale, a quello macro, territoriale: la prima volta ad agevolare la conciliazione delle responsabilità professionali e familiari dei lavoratori attraverso l'estensione dei congedi per i genitori, la flessibilità di orario per i genitori, l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap, il riconoscimento dei diritti ai permessi per cause gravi, sempre relativi all'ambito familiare; la seconda orientata a promuovere la crescita professionale e culturale del lavoratore attraverso il diritto a partecipare a corsi di formazione o al conseguimento di titoli di studio, conservando il posto di lavoro; la terza diretta alla creazione di una società a misura d'uomo, dove i servizi siano organizzati coerentemente con le esigenze degli utenti e il tempo sia utilizzato, anche, "per impieghi di reciproca solidarietà e interesse", attraverso i Piani territoriali degli orari e le Banche dei tempi.

I. LA LEGGE N. 53/2000 E LA DIRETTIVA COMUNITARIA N. 34 DEL 1996

Dopo un lungo e tortuoso iter parlamentare il legislatore nazionale ha finalmente recepito⁷ la direttiva comunitaria n. 34 del 3 giugno 1996, la quale include integralmente l'accordo quadro sui congedi parentali concluso, il 14 dicembre 1995, tra le parti sociali europee (Unice, Ceep, Ces).

⁷ Si tratterebbe dell'approvazione del disegno di legge n. 4624 presentato alla Camera dei deputati il 3 marzo 1998 dall'On. E.E. Cordoni e altri (Sinistra Democratica-Ulivo).

Infatti, il Protocollo sulla politica sociale, dal quale è rimasto escluso il Regno Unito, annesso al Trattato di Maastricht, ora integralmente inserito nel corpo normativo del Trattato istitutivo della Comunità, in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, ha previsto un sistema di produzione normativa, parallelo ed alternativo a quello istituzionale, rimettendo alla capacità negoziale dei soggetti collettivi il compito di produrre norme nel campo della tutela del lavoro.

La prima direttiva⁸ emanata con il coinvolgimento diretto delle parti sociali è stata quella sui congedi parentali.

Avvertita, in ambito comunitario, l'esigenza di intervenire sul punto sin dagli anni '80, l'adozione di una direttiva era stata impedita dalla continua opposizione del Regno Unito. L'Unione Europea era intervenuta solo con strumenti della *soft law*, quali una Raccomandazione n. 241 del 3 marzo 1992 sulla custodia dei bambini e la previsione, nella Carta dei diritti sociali fondamentali del 1989, all'art. 16, dell'opportunità di "sviluppare misure che consentano agli uomini e alle donne di conciliare meglio i loro obblighi professionali e familiari"⁹.

Essendo, quindi, stata impossibile l'approvazione della proposta di direttiva sui congedi parentali e per motivi familiari presentata fin dal 1983, la Commissione scelse di intraprendere il percorso alternativo, interpellando le organizzazioni sindacali europee in vista di un'azione comunitaria volta ad agevolare uomini e donne nella conciliazione della vita professionale con quella familiare. Le parti sociali, fuori dal problema del veto del Regno Unito, riuscirono a centrare il bersaglio per molto tempo mancato.

La promozione del ruolo delle parti sociali e del metodo contrattuale è utile strumento, come dimostra la vicenda della direttiva 96/34/CE, di produzione normativa nel campo sociale, dove la legislazione europea stenta più che altrove ad avanzare, visto che le forti differenze di regolazione interna rendono, spesso, impossibile il raggiungimento di un accordo fra i diversi Stati.

⁸ Altre due direttive sono state emanate attraverso il coinvolgimento delle parti sociali ex art. 139 TCE: la direttiva 97/81/CE sul *part-time* e la direttiva 99/70/CE sul lavoro a tempo determinato.

⁹ In Italia è la legge 125/91 sulle azioni positive volte a realizzare l'eguaglianza tra uomini e donne a promuovere un'equa ripartizione dei carichi familiari.

Così, il coinvolgimento dei gruppi di interesse organizzati non solo risponde ad una radicata tradizione comunitaria volta a “colmare in qualche modo il cosiddetto deficit democratico che fin dalla sua costituzione ha segnato le istituzioni europee”¹⁰ ma, attraverso il cosiddetto dialogo sociale¹¹ rappresenta un motore in più per la crescita sociale dell’Unione Europea.

In Italia, fino all’entrata in vigore della legge n. 53/2000, la fonte normativa principale, era costituita dalla legge 30 dicembre 1971 n. 1204, che aveva sviluppato le scarse e sussidiarie disposizioni dell’art. 2110 c.c., integrata dal relativo regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 25 novembre 1976 n. 1206, che approntava una tutela legislativa alla lavoratrice madre speciale e temporanea.

Modificazioni e integrazioni erano poi state apportate dal legislatore¹² e dalla Corte Costituzionale¹³ al fine di adeguare la relativa legislazione all’evoluzione dei tempi. Dalla tutela della donna, quale protagonista del fatto biologico della maternità, della gravidanza e del puerperio, il baricentro si è spostato a favore della famiglia, della condivisione delle responsabilità parentali da parte di entrambi i coniugi e, principalmente, degli interessi del bambino.

Nonostante la nuova disciplina si sia innestata sull’impianto della vecchia normativa, modificandola, il legislatore si è impegnato espressamente all’art. 15 ad emanare, entro dodici mesi, un testo unico “al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità”.

¹⁰ Ferrante, 2000, pag. 219.

¹¹ Sull’argomento vedi, per esempio, Biagi M. Le relazioni industriali nell’Unione Europea, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n. 3 1997; Biagi M. L’Europa sociale e il diritto al lavoro: il ruolo della «European Social Charter», in *Il Lavoro nella Giurisprudenza* n. 5/2000.

¹² Ad esempio, la legge 9 dicembre 1977 n. 903 che, in particolare, estende il campo applicativo della legge n. 1204/71 alle lavoratrici che abbiano adottato un bambino e riconoscono al padre lavoratore il diritto all’astensione facoltativa e la relativa indennità, sempre che intervenga la rinuncia della madre ad avvalersi di tale beneficio; la legge 29 dicembre 1987 n. 546 che ha introdotto la corresponsione di una indennità economica in favore delle lavoratrici autonome per i periodi di gravidanza e puerperio.

¹³ Una per tutte, la sentenza n. 1 del 19-01-1987, che dichiara la illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge n. 903/77, nella parte in cui non estende al padre lavoratore il diritto al godimento dei riposi giornalieri, ove l’assistenza della madre al minore sia divenuta impossibile per decesso o grave infermità.

Prima di entrare nel merito del contenuto e delle innovazioni sostanziali, sembra opportuno soffermarsi sul discusso iter legislativo, che ha portato al recepimento della direttiva comunitaria nel nostro ordinamento.

Fissato il termine ultimo per il recepimento della direttiva al 3 giugno 1998, il legislatore italiano non è stato però in grado di superare spedatamente il complesso travaglio parlamentare (in tema di congedi parentali, sono stati 17 i disegni di legge presentati), che è stato prolungato per ulteriori due anni.

A quest'allungamento temporale è corrisposta un'estensione via via crescente dei contenuti del testo normativo, fino ad arrivare alla redazione di un provvedimento omnibus non esclusivamente diretto al recepimento della direttiva.

“I contenuti... risultano dall'intreccio di vari filoni tematici accomunati tutti dal binomio tempo di lavoro - tempo di vita, il tutto accuratamente misurato e miscelato al fine di raggiungere tre obiettivi ambiziosi: parità donna-uomo, diritto alla formazione e necessità di ridurre, allentare la tirannia degli orari delle città”¹⁴.

Al disallineamento del recepimento sostanziale si aggiunge quello formale, non solo per il prolungato ritardo nell'adozione del provvedimento, ma anche per ulteriori stravaganze procedimentali. È, infatti, per l'assenza di un esplicito richiamo alla direttiva che si è parlato di “recepimento inominato” o “recepimento atecnico”¹⁵.

Non si è tenuto conto della previsione della direttiva che, all'articolo 2 delle disposizioni finali, così detta: “Quando gli Stati membri adottano le disposizioni di cui al paragrafo 1 (cioè mettono in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva), queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale”.

Non si è voluto dichiaratamente tener conto dell'accordo europeo per andare ben oltre gli istituti e i limiti individuati dalla direttiva stessa¹⁶? O

¹⁴ Cafalà, Gottardi, 2000, pag. 22. In proposito, è da segnalare che la parità, partendo dal rapporto di lavoro, non si esaurisce in esso ma si riflette nella tradizionale impostazione familiare “considerando che gli uomini dovrebbero essere incoraggiati ad assumere uguali responsabilità familiari” Direttiva /96/34/CE, 8° considerazione generale.

¹⁵ Cafalà, Gottardi, 2000, pag. 19.

¹⁶ Cfr. L'intervento dell'On. Polizzi Rosario alla discussione sulle linee generali della seduta n. 548 del 3 giugno 1999.

forse per “non ostentare il recepimento italiano della direttiva comunitaria alle associazioni imprenditoriali che ad esso di oppongono”¹⁷?

Non sono da condividere entrambe le motivazioni visto che la normativa europea, alla clausola n. 4, lascia agli Stati membri la facoltà di poter “applicare o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle previste nel presente accordo”, ricordando fra l’altro, che l’impianto normativo precedente già risultava, in linee generali, più favorevole rispetto alla stessa direttiva.

D’altro canto, nonostante il diverso *nomen iuris* del provvedimento, le associazioni di categoria sarebbero così distratte da non individuare nella legge n. 53/2000 la nuova normativa sui congedi parentali?

Ulteriore anomalia procedimentale è dovuta all’inosservanza dell’invito contenuto nel 13° considerando dell’Allegato di riservare alle parti sociali un ruolo particolare nell’attuazione e applicazione del presente accordo¹⁸, vanificando le previsioni dei Trattati europei sulla politica e sul dialogo sociale.

Forse che il legislatore, con la mancanza di qualsiasi tipo di richiamo formale alla direttiva comunitaria, si sia voluto sentire libero di procedere sganciato da qualsiasi prescrizione europea sul coinvolgimento delle parti sociali nella redazione del testo normativo?

Che senso avrebbe allora un dialogo sociale a livello comunitario se questo non ha seguito a livello nazionale?

Il Governo, d’altro canto, operando senza il coinvolgimento delle parti sociali, ha anche superato il Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione siglato il 22 dicembre 1998, in cui è ribadito il ruolo principale e prioritario delle parti sociali e della concertazione nella trasposizione delle direttive comunitarie emanate in virtù del dialogo sociale previsto dal Trattato di Amsterdam.

2. I CONGEDI PARENTALI E IL NUOVO REGIME DELL’ASTENSIONE OBBLIGATORIA

L’ambito di applicazione della normativa è individuato dall’art. 3, comma 1, a ciascun genitore, il quale usufruirà del diritto di astenersi dal

¹⁷ Cafalà, Gottardi, 2000, pag. 18.

¹⁸ La Direttiva sui congedi parentali è stata la prima ad essere adottata seguendo l’iter previsto dall’art. 139 (ex art. 118 B) del Trattato di Amsterdam, seguita poi da quelle sul contratto di lavoro a tempo indeterminato e *part-time*.

lavoro e del relativo trattamento economico, anche se l'altro genitore non ne ha diritto.

Perplessità ha suscitato questa estensione che sembra far ricadere sul rapporto di lavoro subordinato oneri eccessivi. Nonostante tentativi di sdrammatizzare le critiche, partendo da considerazioni di fatto, essendo "difficile che l'unico genitore che lavora sia in grado di rinunciare ad una fetta considerevole del suo reddito familiare"¹⁹, è indubbio che il legislatore abbia avuto uno slancio esagerato di magnanimità nei confronti del lavoratore a scapito delle organizzazioni produttive, il cui interesse se non è da esaltare incondizionatamente, non è altresì da esorcizzare oltre il limite necessario al rispetto della dimensione umana.

Inoltre, la legge ha esteso il diritto all'astensione facoltativa di tre mesi, da godersi entro il primo anno di età del bambino, anche alle lavoratrici autonome, coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, cui la legge 29 dicembre 1987 n. 546 riconobbe il diritto ad un'indennità di maternità per i 5 mesi di astensione obbligatoria. Resterebbero, così, fuori dall'applicazione della normativa oltre le libere professioniste, coloro che svolgono attività subordinata non propriamente configurabile quale oggetto della tipica obbligazione di lavoro²⁰.

Dando uno sguardo alla disciplina, le norme della legge dedicate ai congedi parentali sono contenute, insieme a quelle sui congedi familiari e formativi, nel capo II e le "ulteriori disposizioni a sostegno della maternità e della paternità" nel capo IV. Nonostante si sia intitolato il capo II ai congedi e, nonostante, in ambito europeo si parli ormai di congedi parentali, il legislatore continua ad utilizzare, in caso di assenza del lavoratore per maternità o paternità, il termine "astensione facoltativa", ereditato dalla superata normativa del 1971, in contrapposizione all'astensione

¹⁹ Del Punta, 2000, pag. 169.

²⁰ Con la circolare del 26 maggio 2000 n. 32 del Ministero del Lavoro e Previdenza sociale, in merito all'applicazione della legge alle lavoratrici madri impegnate nei progetti per lavori socialmente utili, lavori di pubblica utilità e cantieri scuola, si è sostenuto che non solo "rientrano nella tutela tutte le situazioni contemplate allorché la lavoratrice si trovi in una posizione di subordinazione nello svolgimento dell'attività, e ciò indipendentemente dal fatto che tale prestazione comporti l'instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro", ma ciò sancirebbe la validità della tutela anche nelle ipotesi di cui sopra.

obbligatoria, concessa alla madre lavoratrice per il fatto naturale della maternità²¹.

Al contrario, la disciplina sui congedi parentali (o sull'astensione facoltativa) rappresenta il punto di arrivo di una tendenza di lungo periodo, volta a considerare il bambino quale soggetto da tutelare, al centro di ogni protezione, e la sua infanzia, quale momento fondamentale di crescita, in cui forti sono le esigenze affettive.

Questa acquisizione culturale spiega la nuova prospettiva legislativa aperta sia "verso lo svincolamento della disciplina da un concetto puramente fisico di maternità, con estensione della stessa anche alle adozioni e agli affidamenti, dove l'unico soggetto tutelato è senza dubbio il ...figlio ... sia verso la già rilevata, ed oggi completata, corresponsabilizzazione della figura paterna"²². L'art. 3 amplia, infatti, la portata dell'art. 7, legge 903/77, riconoscendo al padre il diritto all'astensione facoltativa non più solo in alternativa alla madre che vi rinunci, ma anche per l'ipotesi in cui la madre non ne abbia diritto.

La disciplina conferisce ad entrambi i genitori un diritto²³ individuale²⁴ per un periodo massimo, continuativo o frazionato (fermo restando che tra un periodo e l'altro vi sia una ripresa effettiva del lavoro), di 6 mesi, da godere nei primi 8 anni del bambino.

Nonostante si sia in linea con il limite di età del bambino, previsto dalla direttiva comunitaria, entro il quale è possibile usufruire congedi, permessi e flessibilità dell'orario di lavoro, la normativa è stata accusata di non tener conto della realtà giuridica del nostro ordinamento, nella quale i minori fino a dodici anni sono considerati, con presunzione assoluta, incapaci di intendere e di volere, e della or-

²¹ La direttiva comunitaria invece distingue, al 9° considerando, il congedo parentale dal congedo di maternità. Sulla stessa distinzione, a proposito del grado di tutela economica accordata, è tornata la Corte di Giustizia europea con la sentenza n. 21 ottobre 1999, causa C-333/97, Lewen.

²² Del Punta, 2000, pag. 157.

²³ Si tratterebbe di un divieto potestativo cui corrisponde un dovere di adempiere da parte del datore di lavoro. Così Gottardi, 1999, pag. 511.

²⁴ La disposizione non specifica se il diritto debba essere esercitato in forma alternativa oppure anche contemporaneamente da entrambi i genitori. La previsione espressa dell'alternatività, nell'ipotesi dei permessi giornalieri per malattia del bambino, condurrebbe alla seconda ipotesi. Così Di Nunzio, 2000.

ganizzazione dei servizi sociali, noncuranti degli orari di lavoro svolti dalle lavoratrici²⁵.

Il legislatore, introducendo una clausola di intrasferibilità del diritto e dall'altro, con un "tipico esempio di norma promozionale"²⁶, ha reso più vantaggioso l'utilizzo dell'astensione facoltativa da parte del padre.

Mi riferisco alla disposizione di cui all'art. 3, comma 2, della legge che prevede: "Qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non inferiore a tre mesi, il limite di cui alla lettera b) del comma 1 è elevato a sette mesi e il limite complessivo delle astensioni dal lavoro dei genitori di cui al medesimo comma è conseguentemente elevato a undici mesi". Il diritto viene infatti riconosciuto per un periodo complessivo frazionabile di dieci mesi, se ad utilizzarlo sono entrambi i genitori o uno solo di essi, elevato ad undici nel caso in cui il padre ne usufruisca per più di tre mesi, aumentando così il periodo a lui spettante da sei a sette mesi.

"Il doppio limite di durata, individuale e cumulativo, permette di salvaguardare il principio del diritto individuale al congedo disposto dalla normativa comunitaria temperandolo con la realtà italiana in cui, per motivi culturali, è presumibile che almeno inizialmente saranno pochi gli uomini a beneficiarne"²⁷.

Recependo gli orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati²⁸, viene riconosciuto anche al padre lavoratore (art. 13), il diritto all'astensione obbligatoria nei primi tre mesi dalla nascita del bambino nei casi di morte o grave infermità della madre, abbandono del figlio da parte della madre e affidato esclusivamente al padre.

Si tratta, in realtà, di casi ancora circoscritti ed estremi che esprimono comunque una riserva a favore del ruolo della madre nei primissimi mesi di vita del bambino, a scapito di una minore autonomia della coppia nella gestione dell'astensione obbligatoria. Ciò ribadisce e sostiene la tesi secondo cui la redistribuzione dei compiti familiari non è promossa esclusivamente per realizzare una equiparazione sostanziale dei coniugi, all'interno della famiglia, ma nel chiaro intento di una maggiore protezione del bambino.

²⁵ In proposito, vedi Puliatti P., 1999.

²⁶ Del Punta, 2000, pag. 161.

²⁷ Lai, 1998, pag. 2688.

²⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 1/1987.

Risultato di questo mutamento soggettivo degli interessi da salvaguardare consiste in una equiparazione sostanziale, e non solo formale, operata dalla legge del ruolo familiare e della posizione soggettiva di entrambi i genitori, nel rispetto, però, delle differenze relazionali tra uomo e donna nei confronti del minore.

L'istituto, infatti, dell'astensione obbligatoria è, a parte i casi sopra citati, riservato all'esclusivo utilizzo da parte della madre lavoratrice, visto che è strettamente funzionale al periodo della gravidanza e della maternità naturale. In proposito la legge ha introdotto alcune novità per rendere più flessibile la fruizione dell'astensione obbligatoria.

Fermo restando che la durata complessiva sia pari a cinque mesi, la lavoratrice può decidere di astenersi a partire dal mese precedente la data presunta del parto fino al quarto mese successivo, senza che sia vincolata a ripartirla fra due mesi precedenti il parto e tre mesi successivi, come stabiliva la emendata disciplina.

È necessario, tuttavia, che la scelta della lavoratrice, debitamente certificata dal medico, “non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro” (art. 12). A tal fine, il legislatore ha posto dei limiti alla facoltà dell'utilizzo flessibile dell'astensione obbligatoria, in quanto essa non può trovare applicazione in caso di particolari lavori, individuati con decreto ministeriale.

Alla scelta della lavoratrice non può opporsi invece il datore di lavoro che, anche se non soddisfatto delle prestazioni della lavoratrice, è costretto a subirne la decisione.

Inoltre, in caso di parto prematuro²⁹, i giorni di astensione obbligatoria non goduti si aggiungeranno al periodo di astensione *post-partum*, incombendo, però, sulla lavoratrice l'onere di presentare, entro trenta giorni, il certificato attestante la data del parto.

Per la prima volta, in seguito a vari interventi della magistratura di merito, viene data rilevanza nella nostra legislazione ai parti gemellari o plurigemellari. A proposito dei riposi giornalieri, la legge dispone che in

²⁹ Il legislatore è intervenuto al riguardo a seguito di una sentenza di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. c) della legge n. 1204 nella parte in cui non prevedeva, in caso di parto prematuro, termini di decorrenza del periodo di astensione obbligatoria idonei “ad assicurare un'adeguata tutela della madre e del bambino”. Corte Costituzionale, sen. del 24 giugno 1999 n. 270.

caso di parto plurimo i permessi vengano raddoppiati³⁰, indipendentemente dal numero dei nati, e le ore aggiuntive a quelle previste per il parto singolo possono essere utilizzate anche dal padre. Se entrambi i lavoratori sono dipendenti, le ore di permesso possono essere utilizzate nel loro insieme dalla coppia, anche nella stessa fascia oraria, oppure, le ore aggiuntive, dal padre anche durante i periodi di congedo di maternità o di congedo parentale della madre.

Relativamente al trattamento retributivo, la legge attribuisce alla lavoratrice, durante il periodo di astensione obbligatoria, un'indennità giornaliera³¹, comprensiva di ogni altra, spettante per malattia, pari all'80% della retribuzione.

La legge non richiama, invece, espressamente l'ipotesi in cui sia il padre a godere del periodo di astensione obbligatoria. Al padre lavoratore, comunque, si applicherà, analogamente a quanto previsto per la lavoratrice, il regime economico ex art. 15, comma 1, l. n. 1204/71.

In merito all'astensione facoltativa, la l. n. 53/2000 modifica l'art. 15 della l. n. 1204/71, introducendo, fino al terzo anno di vita del bambino, un'indennità pari al 30% della retribuzione, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di sei mesi e, comunque, sino al compimento dell'ottavo se il reddito individuale del genitore lavoratore sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

I periodi di astensione facoltativa, in merito ai quali è prevista la contribuzione figurativa, la facoltà di riscatto e il versamento dei contributi volontari, sebbene computati ai fini dell'anzianità di servizio, restano esclusi ai fini della tredicesima mensilità, della gratifica natalizia³² e delle ferie.

Una novità, in merito al trattamento economico dei lavoratori in congedo parentale, in congedo per la formazione (art. 5) e per la formazione continua (art. 6), è introdotta dalla legge all'art. 7, il quale prevede un'ul-

³⁰ Contrariamente all'orientamento giurisprudenziale, per il quale il diritto ai permessi giornalieri dovrebbe essere riconosciuto cumulativamente per ogni figlio.

³¹ Conformemente alla precedente normativa, l'indennità a carico dell'Inps, viene anticipata dal datore di lavoro e non è subordinata a particolari requisiti contributivi o di anzianità assicurativa.

³² In merito, vedi la sentenza della Corte di Giustizia del 21 ottobre 1999, causa C-333/97, Lewen.

teriore ipotesi di anticipazione del trattamento di fine rapporto, sempre alle condizioni previste dal codice civile, oltre a quelle previste dall'art. 2120 c.c.³³, “ai fini delle spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi”.

Sia al padre sia alla madre, che fruiscono dell'astensione obbligatoria, la legge attribuisce una tutela forte in caso di licenziamento. Infatti, alla madre, dall'inizio della gestazione sino al compimento del primo anno di vita del bambino, al padre lavoratore, dal periodo di astensione obbligatoria di tre mesi sino al primo anno di vita del bambino, è attribuito, in caso di licenziamento, il diritto al ripristino del rapporto di lavoro, previa presentazione, entro novanta giorni, di idonea certificazione attestante, al tempo del recesso dal rapporto di lavoro, della causa di divieto del licenziamento³⁴.

Per questo aspetto vi sarebbe una “differenza di regime tra madre e padre”³⁵, il quale goderebbe di questa tutela limitatamente all'ipotesi di effettiva fruizione dell'astensione obbligatoria, non essendo altrimenti tutelato, per il primo anno di vita del bambino, nel caso di ricorso alla sola astensione facoltativa.

Il legislatore, nonostante abbia esteso al padre un istituto nato per la funzione esclusiva di protezione della maternità, ha conservato specifiche tutele imprescindibilmente legate allo stato di gravidanza “Il divieto di licenziamento opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza e puerperio...” (legge n. 1204/7, art. 2, comma 1). Come potrebbe del resto estendersi al padre una tutela che, sebbene si estenda fino al primo anno di vita del bambino, abbia inizio e sia in funzione del periodo di gestazione?

D'altronde, anche a voler estendere questo regime all'istituto dell'astensione facoltativa, cosa giustificerebbe la sua durata fino al primo

³³ L'art. 2120 prevede l'anticipazione di fine rapporto in caso di: 1) eventuali spese sanitarie per terapie o interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche; 2) acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile.

³⁴ Si ricorda che il divieto di licenziamento non opera nelle seguenti ipotesi: colpa grave da parte del lavoratore, costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro; cessazione dell'attività dell'azienda; ultimazione della prestazione per la quale il lavoratore è stato assunto o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine.

³⁵ Del Punta, 2000, pag. 174.

anno di vita, visto che si può ricorrere ai congedi parentali fino all'ottavo anno di età del bambino?

Per i congedi previsti dalla stessa legge, l'art. 18, invece, prevede la nullità del licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione degli stessi. In questi casi però, non operando alcuna presunzione di nullità, incombe sui lavoratori l'onere di provare la discriminazione, ancora più gravoso se causato dalla semplice domanda del congedo.

In caso di recesso da parte del lavoratore o della lavoratrice durante il primo anno di vita del bambino o di accoglienza del minore nel nucleo familiare (in caso di affidamento o di adozione), il Servizio Ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro, dovrà convalidare l'atto di dimissioni.

Per non rendere aleatorio e gravoso il ricorso ai congedi, il legislatore garantisce, andando oltre le previsioni europee, la conservazione del posto di lavoro al lavoratore e alla lavoratrice, disponendo altresì il diritto al rientro nella stessa unità produttiva o in altra ubicata nel medesimo comune e ad essere adibiti alle mansioni da ultimo svolte o a mansioni equivalenti, salvo che espressamente vi rinuncino (art. 17, comma 1).

Alla sola madre, dopo il periodo di astensione obbligatoria, viene riconosciuto il diritto a permanere nell'unità produttiva ove erano occupate all'inizio della gestazione o in altra ubicata nel medesimo comune fino al compimento del primo anno di età del bambino.

Se da un lato il diritto alla conservazione del posto sembra essere un diritto indisponibile, lo stesso non sembra valere per le altre garanzie, rimesse alla disponibilità del lavoratore, per le quali il legislatore sembra aver fatto un passo indietro nella tutela dei lavoratori, soggetti deboli del rapporto di lavoro. Comunque, la normativa rinvia alla contrattazione collettiva la definizione di condizioni di maggior favore rispetto a quelle previste dalla legge.

Al datore di lavoro la legge gli consente l'assunzione a tempo determinato in sostituzione dei lavoratori in astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro, la quale, in virtù della riforma, può avvenire anche con anticipo fino ad un mese rispetto al periodo di inizio dell'astensione, salvo periodi superiori previsti dalla contrattazione collettiva. In tal modo si ridurrebbero "i costi sia vivi sia indiretti che le imprese sono chiamate a sostenere in questi casi"³⁶.

³⁶ Cfr. On. Elena Emma Cordoni, Dai lavori preparatori, seduta n. 584 del 3/6/1999.

La legge, in effetti, non mette il datore di lavoro in grado di esercitare tale facoltà visto che, ai fini dell'esercizio del diritto all'astensione dal lavoro, il lavoratore deve dare il preavviso almeno quindici giorni prima. Quindi, di fatto, se la contrattazione collettiva³⁷ non interverrà al riguardo, aumentando il periodo di preavviso, il datore di lavoro potrà assumere un altro lavoratore a tempo indeterminato, non un mese, ma solo quindici giorni prima dell'inizio del periodo di astensione. Si vanificherebbe, così, lo stesso spazio lasciato alla contrattazione collettiva dall'art. 10, comma 1, limitando ancora una volta la sfera di libertà organizzativa del datore di lavoro.

Il secondo comma dell'art. 10 della riforma concede, poi, alle aziende con meno di venti dipendenti incentivazioni miranti al mantenimento dell'occupazione nelle piccole imprese, in termini di sconti contributivi fino al 50% per i contributi a carico del datore di lavoro che assume lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Detto sgravio spetta fino al compimento di un anno di età del minore, se figlio naturale del lavoratore, o per un anno dall'accoglienza del bambino, se adottato o in affidamento.

Si è voluto, così, attenuare l'impatto della riforma che determina un aggravio di oneri e di impegno organizzativo, introducendo alcune incentivazioni³⁸ in termini di aiuto da parte dello stato e di sgravi contributivi, con particolare riferimento alla piccola impresa.

Altre novità sono state introdotte in tema di riposi giornalieri entro il primo anno di vita del bambino di cui all'art. 10 della legge 1204/71. Se prima erano riconosciuti, due al giorno di un'ora cadauno (anche cumulabili)³⁹, solo alla madre lavoratrice, ora spettano anche al padre se i figli sono stati affidati al solo padre, in alternativa alla madre lavoratrice dipen-

³⁷ L'art. 3, comma 3, stabilisce che, ai fini dei congedi parentali, il lavoratore deve dare al datore di lavoro un preavviso "secondo le modalità e i criteri definiti dai contratti collettivi, e comunque con un periodo di preavviso non inferiore a quindici giorni".

³⁸ La legge introduce altre due forme di incentivazione, oltre a quella ex art. 10: quella prevista dall'art. 9, in favore di tutte le aziende che applicano accordi contrattuali che prevedano azioni positive in favore della flessibilità di orario e in favore dell'organizzazione del lavoro dove siano coinvolti una lavoratrice madre o un lavoratore padre; quella ex art. 6 in favore di tutte le aziende che predispongano interventi formativi.

³⁹ Le ore di riposo giornaliero sono considerate ore lavorative agli effetti della durata della retribuzione del lavoro.

dente che non se ne avvalga⁴⁰ (sempre che non stia fruendo di astensione obbligatoria o facoltativa) e se la madre non è lavoratrice dipendente. In questa ultima ipotesi, la circolare n. 109 del 6 giugno 2000, esclude il padre dal diritto ai riposi orari quando la madre non svolge attività lavorativa (fatta salva l'ipotesi di grave infermità).

Questo ultimo caso esemplificherebbe come il legislatore abbia preferito trasferire nel settore subordinato oneri che in altri settori non si vogliono sostenere⁴¹, in quanto se la madre è una lavoratrice dipendente dovrà in forma esclusiva godere del diritto ai riposi giornalieri, altrimenti, nel caso, per esempio, in cui sia libera professionista o collaboratrice coordinata e continuativa, sarà il padre, lavoratore subordinato, ad averne diritto.

Questa formulazione infelice non si sarebbe potuta evitare prevedendo un diritto alternativo riconosciuto ad entrambi i genitori?

La norma, del resto, non estende le ipotesi del diritto ai riposi giornalieri per il padre nei casi di morte o grave infermità della madre. Ciò non impedirebbe un'interpretazione estensiva del dettato della norma sia per coerenza e logicità visto che, riconoscendo al padre lavoratore, in queste ipotesi, il diritto all'astensione obbligatoria *post partum*, non ci sarebbe alcuna giustificazione che spiegherebbe una limitazione per i riposi giornalieri; sia perché l'ipotesi di grave infermità della madre potrebbe essere, anche se forzatamente, ricondotta ai casi di cui alla lettera b) e c), mentre nel caso di morte della madre, in tanto il padre avrebbe diritto ai riposi giornalieri in quanto "i figli siano stati affidati al solo padre". Resta da capire comunque perché il legislatore abbia taciuto al riguardo.

Entrambi i genitori, alternativamente, hanno il diritto di astenersi dal lavoro⁴² durante le malattie del bambino⁴³ di età inferiore agli otto anni ovvero di età compresa fra i tre e gli otto anni, in quest'ultimo caso nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno per ciascun genitore dietro pre-

⁴⁰ Recependo così l'indirizzo della Corte Costituzionale: sentenza 179/93.

⁴¹ Ricciardi, 2000, pag. 350.

⁴² Questi permessi non sono retribuiti, ma la legge prevede, fino al compimento del terzo anno di vita, una contribuzione figurativa ridotta, successivamente al terzo anno di vita e fino all'ottavo, ai soli casi di basso reddito (l. n.1204/71 art. 15, comma 3).

⁴³ La malattia del bambino che dia luogo a ricovero ospedaliero interrompe il decorso del periodo di ferie in godimento da parte del genitore (l. n.53/2000, art. 3, comma 4).

sentazione di un certificato rilasciato dal Servizio sanitario locale. Colui che fruisce del congedo è tenuto a presentare una dichiarazione attestante che l'altro genitore non sia in astensione dal lavoro negli stessi giorni per il medesimo motivo.

Le norme finora richiamate sull'astensione dal lavoro, sui riposi giornalieri, sui permessi per malattia ed i relativi trattamenti economici si applicano anche ai genitori adottivi e affidatari⁴⁴, abrogando così l'art. 6 comma 2 della legge 903/77 il quale, poneva dei limiti dovuti all'età del bambino.

Tuttavia la legge, all'art. 3, comma 5 precisa che se, all'atto dell'adozione o dell'affidamento, il minore abbia un'età compresa tra i sei e i dodici anni, il diritto all'astensione facoltativa può essere esercitato solo nei primi tre anni dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. Nonostante, quindi, il genitore adottivo o affidatario di un bambino di età superiore agli otto anni possa godere dei congedi, l'esercizio di tale diritto è soggetto ad un restrizione temporale superiore a quella prevista per i casi di filiazione naturale.

Il legislatore utilizza, per l'ipotesi di adozione o di affidamento, l'età del bambino come criterio per determinare differenti modalità di esercizio del diritto, sottovalutando l'opportunità di puntare l'attenzione sul momento di ingresso del bambino nel nucleo familiare per giustificare uguali condizioni temporali. L'accoglienza e l'adattamento del minore adottivo all'interno di una famiglia non è forse un processo tanto lungo e faticoso quanto la crescita di un bambino naturale fino agli otto anni?

3. I CONGEDI PER EVENTI E CAUSE PARTICOLARI E I PERMESSI PER L'ASSISTENZA A PORTATORI DI HANDICAP

La legge di riforma non è solamente introduttiva della disciplina dei congedi parentali ma prevede anche la possibilità di richiedere al datore di lavoro periodi di congedo che, pur essendo relativi a motivi familiari, di-

⁴⁴ Nel caso in cui l'astensione sia stata usufruita per intero in seguito ad un provvedimento di affidamento preadottivo, non potrà essere riconosciuta una nuova indennità per astensione in conseguenza del provvedimento di adozione che faccia seguito a quello di affidamento. Circ. n. 109 del 6/6/2000.

pendono da cause diverse dalla nascita e dalla crescita di un figlio, quali il decesso o la grave infermità del coniuge o di un parente, le gravi patologie e l'assistenza a soggetti portatori di handicap.

All'art. 4, comma 1, la legge riconosce al lavoratore e alla lavoratrice il diritto ad un permesso retribuito di tre giorni lavorativi all'anno in caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge o di un parente entro il secondo grado o del convivente, purché la stabile convivenza con il lavoratore o la lavoratrice risulti da certificazione anagrafica.

In alternativa, al predetto permesso di tre giorni, il lavoratore e la lavoratrice possono concordare con il datore di lavoro di espletare la loro attività lavorativa con modalità diverse.

Nel primo caso, attribuendo la legge un diritto potestativo, è esclusa qualsiasi iniziativa da parte del datore di lavoro, costretto a rimettersi al volere del lavoratore. Nel caso in cui il lavoratore, invece, non intendesse usufruire del congedo di tre giorni, il datore di lavoro può vagliare le eventuali proposte, non essendo previsto alcun diritto potestativo⁴⁵.

La norma lascia spazio alla sfera di autonomia delle parti, non precisando il limite temporale entro cui il lavoratore può svolgere diversamente la propria prestazione e non individuando quale elemento della prestazione potrebbe essere modificato. Questa seconda opzione lascerebbe il lavoratore, in condizioni di poter prestare la propria assistenza in caso di lungo decorso della malattia, quando un congedo di tre giorni sarebbe insufficiente.

Essendo utilizzabile, infatti, solo nel caso di documentata grave infermità, si esclude il ricorso a tale diritto in caso di decesso, per il quale è previsto solo il congedo di tre giorni.

In caso di rifiuto da parte del datore di lavoro di proposte ex art. 4 comma 1, soccorrerebbe la disposizione di cui al comma 2 che prevede un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni, per i dipendenti pubblici e privati i quali possono richiederlo per gravi e documentati motivi familiari, fra i quali le patologie da individuarsi con decreto del Ministro per la solidarietà sociale di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e delle pari opportunità.

Con tale decreto, per evitare eccessi e discrezionalità nella concessione dei benefici, si dovranno anche definire i criteri per la fruizione dei conge-

⁴⁵ Del Punta, 2000, pag. 176.

di e la individuazione dei criteri per la verifica periodica relativa alla sussistenza delle condizioni di grave infermità dei soggetti di cui al comma 1.

Durante il congedo di cui al comma 2, il lavoratore ha diritto alla conservazione del posto di lavoro, ma non alla retribuzione. È anche espresso il divieto per il lavoratore di svolgere un'altra attività lavorativa durante tale assenza dal lavoro. Il congedo non è computato nell'anzianità di servizio né ai fini previdenziali, fermo restando, per il lavoratore, la possibilità di riscattarlo o di versare i relativi contributi.

La legge offrirebbe così al lavoratore la facoltà di ricorrere, in caso "di grave infermità documentata", ad una soluzione più favorevole di quella offerta al secondo comma "per gravi e documentati motivi familiari", proponendo un accordo al datore di lavoro il quale, pur non perdendo alcuna discrezionalità, dovrà "ritenersi quantomeno impegnato ad esaminare secondo buona fede"⁴⁶. Buona fede, comunque, di cui tener conto anche nella valutazione della richiesta del congedo di cui al comma 2, il quale, non attribuendo alcun diritto, lascerebbe al datore di lavoro la discrezionalità di non accogliere la richiesta di congedo per comprovate esigenze organizzative.

Ai contratti collettivi è conferito il compito di disciplinare le modalità di partecipazione ad eventuali corsi di formazione del personale che riprende l'attività lavorativa dopo la sospensione ex art. 4, comma 2.

Gli art. 19 e 20 della legge n. 53/2000 apporta, anche, modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 sui permessi per l'assistenza a portatori di handicap. È previsto che il permesso di tre giorni al mese fruibile, dopo il terzo anno di vita del bambino, dalla lavoratrice madre o dal lavoratore padre (compresi i genitori adottivi), alternativamente, o da colui che assiste una persona, parente o affine entro il terzo grado, con lui convivente, è coperto da contribuzione figurativa.

L'art. 20 ha modificato l'art. 33, in quanto il diritto a scegliere la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio, e la garanzia di intrasferibilità ad altra sede senza il consenso di coloro che assistono con continuità e in via esclusiva un parente o un affine entro il terzo grado portatore di handicap, non è più condizionato al requisito della convivenza con il soggetto portatore di handicap.

⁴⁶ Del Punta, 2000, pag. 175.

La legge ha altresì precisato che il diritto del lavoratore maggiorenne, portatore di handicap, che versa in situazione di gravità, di usufruire di due ore di permesso giornaliero retribuito deve essere considerato alternativo al permesso mensile di tre giorni coperto da contribuzione figurativa.

Lo stesso art. 20, attribuisce il diritto ai permessi per assistenza ai portatori di handicap al genitore, anche se l'altro non ne abbia diritto nonché ai genitori e ai familiari lavoratori con rapporto di lavoro pubblico o privato, purché l'assistenza al portatore di handicap, parente o affine entro il terzo grado, sia in forma continuata ed esclusiva.

4. I CONGEDI FORMATIVI

Due sono le tipologie di congedi formativi, il congedo per la formazione e quello per la formazione continua, previsti, rispettivamente, dall'art. 5 e dall'art. 6 della legge.

I due istituti sono notevolmente diversi, considerato che il primo è rivolto ai lavoratori che intendono conseguire un titolo di studio o professionale liberamente scelto su base personale, mentre il secondo, in tanto può essere fruibile dal lavoratore, in quanto vi sia un'offerta formativa da parte dei competenti enti pubblici.

D'altro canto, mentre il primo è rivolto esclusivamente al lavoratore, al quale è rimessa piena discrezionalità in merito alla individuazione delle proprie esigenze formative, il congedo alla formazione continua è, anche, legato agli aspetti di partecipazione e di coinvolgimento del lavoratore all'organizzazione produttiva e tecnologica dell'unità lavorativa in cui è inserito.

Il congedo di formazione è fruibile dai dipendenti, con almeno cinque anni di anzianità⁴⁷ di servizio presso la stessa azienda o amministrazione, i quali possono, una sola volta nell'arco della vita lavorativa, sospendere il lavoro per beneficiare di un congedo di formazione,

⁴⁷ Il requisito dei cinque anni di anzianità presso la stessa azienda o amministrazione, previsto dal decreto 4624 del 1998, eliminato per la fruizione del congedo di massimo due anni previsto dall'art. 4, comma 2, è stato confermato per la fruizione dei congedi di formazione, limitando, così, il novero dei lavoratori che possono ricorrere al congedo.

continuativo o frazionato, fino ad un periodo massimo di undici mesi.

La legge specifica che per congedo di formazione, il quale si aggiunge a quelli contemplati dalla legge n. 300/70 in materia di diritto allo studio (si ricordano le cosiddette < centocinquanta ore >) si intende “quello finalizzato al completamento della scuola dell’obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, nonché alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro” (art. 5, comma 2).

Non essendo attribuito, al riguardo, alcun diritto potestativo, ma una semplice facoltà, il datore di lavoro può non accogliere o differire la richiesta per comprovate esigenze organizzative. Se, da un lato, si consente al lavoratore di accrescere il proprio bagaglio culturale, dall’altro, la previsione di un diritto potestativo sarebbe stato troppo oneroso per il datore di lavoro, in termini organizzativi.

Durante tale periodo il lavoratore conserva il diritto al posto di lavoro, ma il suddetto congedo non è computabile all’anzianità di servizio e non è cumulabile con le ferie, con la malattia ed altri congedi. È possibile, però, la interruzione del congedo, qualora, durante tale periodo, intervenga una grave infermità determinata sulla base del decreto interministeriale ex art. 4, comma 4, comunicata per iscritto.

Il lavoratore può procedere al riscatto del periodo relativo al congedo, oppure può provvedere al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

Anche ai congedi di formazione, la legge estende l’istituto incentivante dell’anticipazione di fine rapporto e dell’indennità premio di servizio.

La disciplina particolareggiata dei congedi per la formazione viene rinviata ai contratti collettivi di lavoro, che dovranno regolare le modalità di fruizione del congedo, le percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, le ipotesi di differimento o di diniego all’esercizio delle facoltà di avvalersi del congedo e il termine di preavviso che, comunque, non può essere inferiore a trenta giorni.

Il consenso delle parti sociali, su alcuni elementi fondamentali del congedo, è indispensabile, per consentire ai datori di lavoro di introdurre adeguate modalità di fruizione, al fine di temperare i costi sia economici che organizzativi di tale concessione normativa, soggetta, comunque, a

condizioni restrittive⁴⁸. Ciò non toglie che, approntando la legge una disciplina abbastanza specifica, il diritto sia immediatamente fruibile dai lavoratori⁴⁹, non solo nel settore pubblico.

Il secondo tipo di congedo formativo è strettamente funzionale al nuovo mercato del lavoro dove primaria sarà l'esigenza della formazione sia per i lavoratori che, in seguito all'aumento delle forme di lavoro atipico e flessibili, resteranno spesso fuori dal mondo produttivo, sia per gli occupati, ai quali l'acquisizione continua di nuove conoscenze consentirà di seguire le evoluzioni del processo produttivo. Per questa ragione il diritto alla formazione continua per l'intero arco della vita è riconosciuto, dall'art. 6, a tutti i lavoratori, occupati e non.

L'offerta formativa, di cui si devono far carico lo Stato, le Regioni e gli enti locali, in genere, deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi in ambito nazionale ed europeo, e dai contenuti non uniformi, in grado di creare figure professionali dalle svariate competenze. I corsi di formazione devono sempre essere finalizzati ad avvicinare domanda ed offerta di lavoro, in modo da soddisfare le esigenze delle imprese e di agevolare il lavoratore a trovare o a mantenere il posto di lavoro.

La legge richiama, ai fini della fruizione del congedo, solamente i corsi organizzati dagli enti pubblici. Ciò significa che solo la partecipazione ai corsi organizzati dai suddetti soggetti da diritto al congedo di formazione continua (fatte salve eventuali iniziative aziendali, di concerto con le parti sociali) oppure si è voluto assegnare il compito di provvedere all'offerta formativa, anche ai soggetti pubblici? Un'interpretazione restrittiva dei soggetti autorizzati all'organizzazione dei corsi di formazione continua, validi ai fini del congedo, discriminerebbe i soggetti privati⁵⁰ che vorrebbero avviare programmi di formazione.

⁴⁸ Oltre al requisito di cinque anni di servizio presso la stessa azienda o amministrazione, la fruizione del congedo ha sicuramente alti costi economici per il lavoratore, il quale dovrà, non solo rinunciare alla retribuzione diretta, ma anche al versamento di qualsiasi contributo.

⁴⁹ In tal senso Del Punta, 2000, pag. 178 e Casella, 2000, pag. 25-26. Per quest'ultimo, nel settore pubblico, il congedo va a sostituirsi alle aspettative per motivi personali, attualmente previste, superando così il limite dei dodici mesi per triennio stabilito dai contratti vigenti.

⁵⁰ Con la legge 196/97 sul lavoro interinale e con il decreto legislativo 469/97 che ha abolito il divieto di mediazione privata, si sono schiuse le porte della mediazione e

D'altro canto, se si accogliesse la seconda interpretazione, resterebbe da capire perché il legislatore abbia chiamato esplicitamente in campo esclusivamente gli enti pubblici, senza enunciare, invece, i requisiti richiesti per i corsi di formazione ex art. 6.

Non solo il lavoratore può scegliere il proprio percorso formativo, ma anche la stessa azienda può predisporre un piano formativo aziendale o territoriale, concordato tra le parti sociali e finanziabile attraverso il fondo interprofessionale per la formazione continua.

Anche l'art. 6 rimanda alla contrattazione collettiva di categoria, nazionale o decentrata, per la definizione della disciplina specifica relativa al monte ore da destinare ai congedi per la formazione continua, ai criteri per la individuazione dei lavoratori che possono fruirne, alla retribuzione connessa alla partecipazione ai percorsi di formazione, e alle modalità di orario.

È previsto, infine, che le Regioni, con una somma pari circa 15 milioni di euro annue, del Fondo per l'occupazione, possano finanziare progetti per la formazione dei lavoratori, che vengano presentati direttamente dai lavoratori, oppure progetti che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano la riduzione dell'orario di lavoro.

Ciò si inserisce nell'ambito di una tendenza politica, volta ad incentivare la flessibilità e la riduzione di orario mediante contrattazione tra le parti piuttosto che per imposizione legislativa.

In quest'ottica, d'altronde, si inserirebbero le misure a sostegno della flessibilità di orario, previste dall'art. 9 della presente legge, il quale devolve una somma annua, del Fondo per l'occupazione, non superiore a lire quaranta miliardi, in favore di imprese che applichino accordi contrattuali che prevedano azioni positive⁵¹ per la flessibilità.

dell'intermediazione nel mercato dal lavoro alle agenzie private che, oggi, sono protagoniste delle dinamiche occupazionali. Peraltro a questi soggetti non è consentito svolgere attività di formazione, essendo richiesto come esclusivo oggetto sociale l'attività di mediazione.

⁵¹ Tre sono i progetti ammessi alle agevolazioni ex art. 9: progetti finalizzati a consentire ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità del lavoro; programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo; progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo.

Anche qui, infatti, per evitare imposizioni eccessivamente onerosi per le aziende, il legislatore ha voluto affidare alle parti contrattuali il raggiungimento di accordi su una scottante questione quale quella relativa all'orario di lavoro⁵² e all'introduzione di forme di lavoro flessibili. Riusciranno le parti contrattuali a trarre da questa delega nuova linfa vitale per affrontare e trovare una soluzione comune?

5. I TEMPI DELLE CITTÀ: PIANO TERRITORIALE DEGLI ORARI E BANCHE DEI TEMPI

L'ultimo capo della legge è dedicato al "coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche", nonché alla "promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale", attraverso gli strumenti del piano territoriale degli orari e delle banche dei tempi.

La legge, suggerendo azioni in materia di tempi e di orari, attraverso norme "di mero rinvio con incentivo"⁵³, si inserisce come ulteriore tassello di uno faticoso quadro normativo che cerca di delineare le azioni degli enti locali in tema di orari e tempi delle città.

Per raggiungere il primo obiettivo, ex art. 22, comma 1, la legge suggerisce l'elaborazione del cosiddetto piano territoriale degli orari⁵⁴.

Una riorganizzazione del rapporto tra lavoro, condizioni e tempo di vita è stata promossa dalla legge 125/91 che, all'art. 1, insiste, nell'ambito delle azioni positive per la realizzazione della parità tra uomo e

⁵² Si ricordi che la direttiva comunitaria sull'orario di lavoro n. 34/93 non è stata ancora recepita dal legislatore italiano, nonostante le avviate procedure di infrazione.

⁵³ Cafalà, Gottardi, 2000, pag. 20.

⁵⁴ Piani già sperimentati, in diverse forme. Sulle esperienze di Ferrara, dove è stato formulato un "Piano regolatore degli orari", di Torino, dove è stato realizzato il progetto "Città in tempo", di Parma dove all'interno del piano "Meno attese più tempo" è stata inserita l'iniziativa comunale di "giovedì uffici non stop", in virtù della quale, le amministrazioni che aderiscono sono a disposizione dei cittadini, dalle ore 9 alle ore 17, di Firenze, dove, nel 1996, è stato costituito, presso l'ufficio del sindaco, l'ufficio Tempi e Spazi, con il compito, anche, di predisporre gli atti necessari alla realizzazione del Piano di coordinamento dei tempi, degli orari e degli spazi della città, vedi F. Montemurro, 2000.

donna, sulla necessità di un equilibrio tra responsabilità familiari e professionali. Non è un caso, allora, che una materia, in apparenza distante, sia stata inserita nella normativa dei congedi, quale strumento indiretto che, puntando sulla riorganizzazione dei servizi e migliorando la condizione di vita delle donne lavoratrici, incoraggi un nuovo modello sociale di famiglia.

Gli enti locali chiamati a questa missione, devono però tener conto, nel realizzare il piano territoriale degli orari, non solo della qualità della vita dei cittadini, in generale, ma anche di variabili specifiche quali gli effetti che esso potrebbe avere sull'ambiente. Addirittura, in caso di gravi problemi connessi al traffico e all'inquinamento (oltre al caso di emergenze o di straordinarie necessità dell'utenza), si attribuisce al sindaco il potere di modificare gli orari del piano. Nel caso specifico della pubblica amministrazione, si vuole costantemente incoraggiare una riformulazione totale delle modalità di erogazione dei servizi pubblici.

Enunciando quale criterio di organizzazione degli orari "le esigenze dei cittadini che risiedono, lavorano ed utilizzano il territorio di riferimento", non si dimenticano le altre riforme, sull'informatizzazione dei servizi e sulla semplificazione delle procedure, necessarie al fine di "garantire prestazioni di informazione anche durante gli orari di chiusura dei servizi medesimi e...consentire agli utenti tempi di attesa più brevi e percorsi più semplici per l'accesso ai servizi" (art. 26, comma 3).

Ente locale cardine, in questo processo di riorganizzazione degli orari delle amministrazioni pubbliche, è il comune, che, quando è capoluogo di provincia, è tenuto a concertare con i comuni limitrofi, attraverso la conferenza dei sindaci, la riorganizzazione territoriale degli orari (art. 25, comma 5).

Già, il decreto legislativo 114/98 ha rimesso al comune la emanazione delle disposizioni e la determinazione dei criteri per la liberalizzazione degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi di vendita al dettaglio.

Adesso, la normativa n. 53/2000 richiama all'art. 22, comma 1, l'art. 36, comma 3 della legge 142/90 che attribuisce al sindaco, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale, la competenza a coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché degli orari di apertura al pubblico, al fine di armonizzare l'esplicazione dei servizi alle esigenze complessive degli utenti.

Fermo restando il compito delle regioni di emanare norme per il coordinamento⁵⁵ da parte dei comuni degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, il comune dovrà elaborare le linee guida del piano territoriale degli orari.

L'art. 23 distingue i comuni con popolazione superiore a trenta mila abitanti, che entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge⁵⁶, dovranno attuare le disposizioni ex art. 36, comma 3, l. n. 142/90, singolarmente o in forma associata, dai comuni con popolazione inferiore, per i quali la legge prevede la sola facoltà («possono») di attuare le disposizioni, da esercitare, comunque, in forma associata. Il legislatore ha voluto incentivare, però, il coordinamento dei tempi negli insediamenti di minore dimensione prevedendo la priorità, in loro favore, nella distribuzione delle risorse del Fondo per l'armonizzazione dei tempi⁵⁷.

La legge nazionale non solo indica i soggetti competenti e i rispettivi compiti ma va oltre, delineando le varie fasi del procedimento.

È il sindaco ad elaborare, sentite le amministrazioni pubbliche, le parti sociali, le associazioni delle famiglie e quelle previste dall'art. 6 l. 142/90, le linee guida del piano che dovrà essere approvato dal consiglio comunale, comunicato alla regione, per l'ammissione ai contributi ex art. 28, ed adottato tramite ordinanza sindacale.

Il piano dovrà contenere una serie di progetti da attuare e verificare tramite la istituzione di un tavolo di concertazione con i soggetti indicati dallo stesso

⁵⁵ Le leggi regionali indicano: a) criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della p.a., dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti; b) criteri per l'adozione dei piani territoriali degli orari; c) criteri e modalità per la concessione ai comuni di finanziamenti, con priorità per le iniziative congiunte dei comuni con popolazione superiore a trenta mila abitanti.

⁵⁶ In caso di inadempimento dell'obbligo il presidente della giunta regionale nomina un commissario *ad acta*.

⁵⁷ L'art. 28 istituisce il Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città per sostenere le spese destinate ad agevolare l'attuazione dei progetti inclusi nel piano e per gli interventi ex art. 27. Nella ripartizione delle risorse è prevista una priorità: a) per le associazioni dei comuni; b) i progetti presentati dai comuni che abbiano attivato forme di coordinamento e cooperazione con altri enti locali per l'attuazione di specifici piani di armonizzazione degli orari dei servizi con vasti bacini di utenza; c) per gli interventi attuativi degli accordi raggiunti dal sindaco, per l'attuazione del piano, con i soggetti pubblici e privati ex art. 25, comma 1.

art. 25. L'elaborazione del piano è, infatti, un percorso laborioso e complesso, diretto a realizzare un armonioso compromesso tra diversi gruppi di interesse, l'organizzazione complessa della città e i tempi di vita dei singoli.

Il secondo istituto previsto dalla legge, la quale non apprestando una disciplina capillare, si limita a promuoverne la costituzione, è la cosiddetta banca dei tempi.

La legge, all'art. 27, si limita, al primo comma, ad individuare le finalità dell'istituto (favorire lo scambio di servizi di vicinato, facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendano scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà e interesse), e, al secondo comma, ad attribuire agli enti locali, non specificati, la facoltà di sostenerlo, promuoverlo e aderire ad esso, per scambiare tempo da destinare a prestazione di mutuo aiuto, evitando, però, forme di esternalizzazione ("Tali prestazioni... non devono costituire modalità di esercizio delle attività istituzionali degli enti locali").

Solo all'art. 22 è ribadito l'impegno delle regioni ad emanare norme, anche per la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Se si può desumere, dalle scarse disposizioni dell'art. 27, che ente esecutivo sia il comune, non è previsto alcun divieto, però, per la provincia o per la regione di sostenere la costituzione di tali associazioni, potendo disporre "a loro favore l'utilizzo di locali e di servizi e organizzare attività di promozione, formazione e informazione".

Al momento, forse, si è voluto concedere a qualsiasi ente locale la facoltà, nelle forme e con le modalità ritenute più opportune, di sostenere eventuali iniziative spontanee di cittadini o associazioni che diano luogo a forme di solidarietà, del resto già sperimentate in alcune parti d'Italia⁵⁸.

CONCLUSIONI

La legge n. 53/2000, andando oltre la semplice disciplina dei congedi, costituisce un provvedimento complesso e articolato volto a rendere l'or-

⁵⁸ Sono 284 le associazioni "che costituiscono, ormai, una rete di cittadinanza attiva e solidale che è interesse dello Stato sostenere poiché favorisce la qualità della vita attraverso il libero scambio di prestazioni utili, ma senza valore di mercato". On. Elena Emma Cordoni, Dai lavori preparatori, seduta n. 584 del 3/6/1999.

ganizzazione complessiva dei tempi funzionale alle esigenze delle famiglie e dei singoli, uomini o donne che siano.

È indubbio che tale intervento produca effetti trasversali su molteplici piani che spaziano dalla flessibilità dei tempi di lavoro, alla diffusione e promozione di un nuovo modello familiare in direzione di un riequilibrio della responsabilità familiari tra i genitori, dalla elaborazione di nuovi percorsi professionali ispirati alla c.d. formazione continua a nuove sfide contrattuali per le parti sociali e, sul piano strettamente giuridico, ad una elaborazione sempre più elastica del principio di corrispettività delle prestazioni fra datore di lavoro e lavoratore.

La disciplina sui congedi si inserisce nel dibattito sulla dimensione temporale della prestazione lavorativa, dove la prospettiva di una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro è stata ridimensionata, avallando un'organizzazione flessibile della vita lavorativa, come metodo per adeguare il mercato del lavoro a particolari categorie di soggetti, quali, per esempio, le donne, che, altrimenti, ne resterebbero emarginate.

Si tratta di un intervento che, per i forti riflessi su un argomento scottante e strategico come quello dell'orario di lavoro, ha consentito al solo legislatore, richiamando una metafora utilizzata⁵⁹ all'indomani della emanazione della direttiva comunitaria n. 93/104, di salpare il mare aperto della regolamentazione dell'orario di lavoro, anche se attraverso il porto secondario della normativa sui congedi.

Da una flessibilità esclusivamente volta al ciclo produttivo, si passa ad un'organizzazione flessibile della vita lavorativa dei singoli in cui i periodi di non lavoro, quali i congedi, si pongono come metodo per realizzare una flessibilità positiva, armonizzando le esigenze produttive dell'azienda e quelle del lavoratore.

Ciò, se teoricamente, rende compatibili le fasi di non-lavoro con gli schemi aziendali dell'orario, più elastici del tradizionale modello standard di settimana lavorativa, potrebbe risultare non facile da gestire a livello pratico.

Come riuscire a coordinare e a regolare all'interno dell'azienda le istanze individuali dei singoli lavoratori, senza compromettere le esigenze di competitività e flessibilità produttiva?

⁵⁹ Sciarra, 1994, pag. 493.

Una ottimale combinazione richiede un attento equilibrio tra misure di tipo legislativo e contrattuale, tra i diversi livelli della contrattazione e tra autonomia collettiva ed individuale⁶⁰.

Il legislatore, del resto in occasione della elaborazione normativa, rimanda più volte alla contrattazione collettiva⁶¹ sollecitando l'intervento delle associazioni di categoria nella fase esecutiva della legge.

Si riconosce esplicitamente il ruolo fondamentale delle parti sociali laddove la contrattazione collettiva e la concertazione rappresentano gli strumenti veri di attuazione della legge, specialmente, in alcuni aspetti di grande delicatezza quali le modalità di astensione dal lavoro, le misure di sostegno delle flessibilità d'orario, le modalità relative alla fruizione dei congedi per gravi motivi familiari e per formazione e il coordinamento dei tempi delle città.

Pur non specificando il livello di contrattazione, se non all'art. 6, comma 2, dove rimanda espressamente alla "contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata", la normativa sui congedi rappresenta sicuramente una sfida per gli attori che operano a livello aziendale.

Infatti, le prime difficoltà, lungi dal presentarsi in un futuro prossimo e immediato durante il quale si metabolizzerà il procedimento, saranno relative al coordinamento aziendale, non solo tra esigenze produttive e richieste dei lavoratori, ma anche tra gli stessi lavoratori.

Fornire risposte adeguate significa anche predisporre un'efficace concertazione aziendale la quale possa avvicinare la disciplina generale, sia essa legislativa che contrattuale, alle varie realtà aziendali, rispettando, comunque, il momento di mediazione riservato all'autonomia collettiva e offrendo ai destinatari, aziende e lavoratori, strumenti flessibili e compatibili con le loro diverse esigenze.

Ciò, si realizzerà più fluidamente nelle imprese piccole e medie imperniate su un'organizzazione gerarchica semplice⁶² dove aperti sono i flussi di comunicazione tra imprenditore e lavoratori e tra questi ultimi.

Qui, spesso, la contrattazione lascia il posto a prassi sindacali flessibili, orientate alla risoluzione di problemi specifici e ispirate al comune senso dell'equità.

⁶⁰ Scarponi, 1994, pag. 498.

⁶¹ Saranno, infatti, i contratti collettivi a stabilire modalità e criteri di esercizio del diritto, nei casi e secondo quanto prescritto dalla legge all'art. 3, comma 3, all' art. 4, comma 3, all'art. 5, comma 4 e all' 6, comma 2.

⁶² Golzio, 1997, pag. 16.

In queste realtà, un'organizzazione del lavoro più flessibile rispondente alle esigenze familiari ha trovato, sebbene informalmente, sperimentazione già dalla metà degli anni '70 in alcune piccole realtà imprenditoriali e in particolar modo nei distretti industriali.

La normativa si inserisce, per le previsioni di cui agli art. 5 e 6, nel quadro delle politiche formative, predisponendo strumenti per una riorganizzazione personalizzata dei tempi di lavoro in funzione dei congedi formativi.

È assodato che, in una società in cui la competitività è sempre più basata sull'innovazione e sulle tecnologie informatiche, la conoscenza e la formazione non sono doti da acquisire una sola volta, prima della vita lavorativa, ma devono essere continuamente aggiornate per non correre il rischio della "obsolescenza delle risorse umane e della loro capacità di interagire con organizzazioni e tecnologie sempre rinnovatesi"⁶³.

Esaltare la crescita qualitativa e la adattabilità delle risorse umane è quella strategia per l'occupazione dell'Unione europea sintetizzabile nel concetto di impiegabilità, quale caratteristica funzionale al sistema produttivo e delle relazioni di lavoro, e quale risorsa di sicurezza per contrastare l'incertezza e la precarietà derivanti da un'organizzazione flessibile.

Con specifica attenzione, quindi, alle indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie, il nostro legislatore non ha dimenticato, nel suo progetto di ricomposizione dei tempi di cura, di offrire opportunità di formazione individuale, per favorire una continua crescita professionale e personale, e un' "offerta formativa" assicurata da parte degli enti pubblici, quale fattore macroeconomico strumentale ad uno sviluppo che sia anche socialmente sostenibile.

Interessante è notare che anche per il periodo di formazione, così come disciplinato dalla legge n. 53/2000, al lavoratore è riconosciuto il diritto alla conservazione del posto di lavoro e il divieto di licenziamento "causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo".

Non è qui opportuno soffermarsi sulla questione se e per quale via l'effetto di liberare il debitore dall'obbligo della sua prestazione e, contemporaneamente, di garantirgli il diritto alla conservazione del posto di lavoro consiste in una deroga oppure in un adattamento ai principi del diritto

⁶³ Treu, 1998, pag. 425.

comune della disciplina del contratto di lavoro, quale specifico contratto di durata, socialmente caratterizzato.

La novità risiede nel fatto che anche la formazione rientrerebbe tra le cause di sospensione del rapporto di lavoro che, originariamente previste solo dall'art. 2110 c.c., incidono sulla regola della corresponsività fra le prestazioni⁶⁴, escludendo che l'assenza del lavoratore possa essere considerata inadempimento e che, quindi, possa dar luogo al licenziamento per giusta causa.

La disciplina, nella misura in cui riconosce il diritto ai congedi parentali indifferentemente al lavoratore e alla lavoratrice, rappresenta un significativo intervento diretto alla elaborazione di un modello di organizzazione sociale che dia più respiro alla "corresponsabilizzazione" delle responsabilità familiari, migliorando, altresì, la posizione della donna nel mercato del lavoro.

Tuttavia, non si può ignorare che questa legge, malgrado sia rivolta teoricamente a tutte le lavoratrici, nella pratica coinvolga soltanto una parte di esse, in quanto la tutela è subordinata alla formalizzazione del loro stato giuridico. Così, restano totalmente escluse dagli effetti legislativi le donne impegnate, per esempio, nei lavori atipici o nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

È stato sollevato il dubbio⁶⁵ che la disciplina sui congedi parentali, finisca, in realtà, per appesantire la competitività delle donne nel mercato del lavoro, visto che nella stragrande maggioranza dei casi sarà proprio la donna ad utilizzare i congedi e, quindi, successivamente a dover essere reinserita nella stessa unità lavorativa, provocando "un irrigidimento dell'organizzazione produttiva". Sarebbe invece più opportuno aiutare diversamente la lavoratrice madre, attraverso servizi e strutture in grado di farle svolgere serenamente l'attività lavorativa.

I due interventi dovrebbero essere facce della stessa medaglia, per cui l'uno non pregiudica l'altro, ma entrambi sono fondamentali in un'opera di riallineamento delle due posizioni, del lavoratore e della lavoratrice, nel mercato del lavoro.

D'altro canto, la normativa, il cui fine ultimo è la tutela del bambino e della sua infanzia, più che riconoscere diritti e porre i genitori su un piano

⁶⁴ Sull'argomento vedi Del Punta, 1992.

⁶⁵ Cfr. On. Santori, Dai lavori preparatori, seduta n. 584 del 3/6/1999.

di eguaglianza sostanziale (anzi promuovendo la fruizione dei congedi da parte del padre) non potrebbe fare⁶⁶.

Sembra, comunque, che dalle indagini statistiche sull'utilizzazione dei congedi parentali, condotte in alcuni Paesi europei, risultano essere due i requisiti che influenzano in modo significativo la scelta individuale di avvalersi o meno dell'astensione dal lavoro⁶⁷. La corresponsione di un'adeguata indennità va ad incidere, in primo luogo, sulla richiesta dei lavoratori, il cui reddito costituisce in genere la principale fonte di sostentamento della famiglia.

Secondariamente, la struttura flessibile costituisce un prezioso incentivo per la fruizione dei congedi da parte dei padri, i quali propendono per brevi astensioni dal lavoro.

Modalità flessibili di fruizione del congedo, intese "come possibilità di modulare la riduzione dell'orario di lavoro e di prolungarla nel tempo"⁶⁸ non sono direttamente adottate dal legislatore, il quale si limita, invece, ad incentivare l'applicazione di accordi contrattuali che prevedano "azioni positive" per la flessibilità.

Per quanto riguarda la copertura economica, la legge, anche se apporta qualche aggiustamento in favore dei redditi più bassi, non prevede significativi miglioramenti in materia di astensione facoltativa, per la quale rimane immutata un'indennità, fino al terzo anno di vita del bambino, non molto generosa, pari al 30% del retribuzione, per un periodo massimo di sei mesi.

Nonostante l'uso di norme promozionali, l'efficacia del diritto ad indirizzare i comportamenti umani incontra un limite nei retaggi culturali che, in tema di ripartizione dei carichi familiari tra uomo e donna, trovano le loro radici in "una fondamentale discriminazione sistemica, quella secondo la quale oltre certi limiti (variabili a seconda dei paesi e dei settori) il ruolo familiare è (ritenuto) contraddittorio con l'impegno lavorativo e quindi, in presenza di tale contrasto, sono soprattutto le donne a doversi far carico del primo, lasciando agli uomini la priorità nello svolgimento del secondo"⁶⁹.

⁶⁶ Dell' "effetto di individualizzazione" che scaturisce dalle norme sull'astensione facoltativa, vedi Del Punta, 2000, pag. 159.

⁶⁷ Izzi, 1997, pag. 1526.

⁶⁸ Nunin, 2000, pag. 220.

⁶⁹ Treu, 1998, pag. 429.

Del resto, il processo di globalizzazione continua ad avere un impatto negativo sulla qualità della vita, specialmente delle donne, visto che, sebbene l'occupazione femminile sia quantitativamente cresciuta, le differenze qualitative delle condizioni di lavoro permangono e resistono alle sofisticate politiche antidiscriminatorie.

Sapendo di non offrire un'esaustiva analisi degli effetti trasversali del provvedimento, si è voluto soltanto evidenziare come il provvedimento normativo in oggetto si presti a diverse chiavi di lettura attraverso le quali, nel prossimo futuro, poterne valutare l'effettiva incidenza.

BIBLIOGRAFIA

- Biagi M. (1997) Le relazioni industriali nell'Unione Europea, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n. 3;
- Biagi M. (2000) L'Europa sociale e il diritto al lavoro: il ruolo della "European Social Charter", in *Il Lavoro nella Giurisprudenza* n. 5.
- Biagi M., Salomone R. (2000) L'Europa sociale e il diritto al lavoro: il ruolo della « European Social Charter». *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 5, pagg. 414-424.
- Bonati G. (2000) La riforma dei congedi parentali e il rapporto di lavoro, *Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore*, n. 12, pagg. 19-20.
- Cafalà L., Gottardi D. (1999) Maternità, paternità e lavoro: recenti linee di ineludibili riforme (parte I). *Il diritto del Mercato del Lavoro*, n. 3, pagg 431-447.
- Cafalà L., Gottardi D. (2000) Maternità, paternità e lavoro: recenti linee di ineludibili riforme (parte II) *Il diritto del Mercato del Lavoro*, n.1, pagg. 13-27.
- Casella A. (2000) La nuova disciplina nel lavoro pubblico. *Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore*, n. 12, pagg. 21-26.
- Del Punta R. (1992) La sospensione del rapporto di lavoro: malattia, infortunio, maternità, servizio militare (artt. 2110-2111), in *Il Codice Civil Commentario* diretto da P. Schlesinger, Milano, Giuffrè.
- Del Punta R. (2000) La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, Vol.19, Fasc. 2, pag. 149-180.
- Del Punta R., Lazzeroni L., Vallauri M.L. (2000) I congedi parentali, *Commento alla legge 8 marzo 2000 n. 53, Il Sole 24 Ore*, 2000.

- Di Nunzio P. (2000), La nuova tutela della maternità e della paternità. Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, n. 12, pagg. 10-14.
- Falcone N. (2000) Diritti, garanzie e opportunità per una migliore qualità della vita, Guida agli Enti Locali de Il Sole 24 Ore, n. 13, pagg. 41-47.
- Ferrante V. (2000) Nuovi sviluppi per il dialogo sociale europeo: la direttiva sul lavoro a termine, Europa e diritto privato, n. 1, pagg. 215-235.
- Golzio L. (1997) La gestione del personale nella piccola impresa: nuovi paradigmi e complessità organizzative, Diritto delle Relazioni Industriali, n. 2, pagg. 9-20.
- Gottardi D. (1999) I congedi parentali nell'ordinamento italiano. Lavoro e Diritto, n. 3, pagg. 497-526.
- Gottardi D. (2000) Ancora una decisione della Corte CEE sui congedi di maternità e parentali: garanzie retributive e principio di discriminazione a confronto. Massimario di Giurisprudenza, n. 1-2, pagg. 48-51.
- Gottardi D. (2000) I tempi delle città. Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, n. 12, pagg. 27-28.
- Izzi D. (1997) Congedi parentali: un passo avanti verso la parità lavoratori-lavoratrici. Diritto & Pratica del Lavoro, n. 21, pagg. 1523-1526.
- Lai M. (1993), Tutela della maternità nella legislazione europea, Diritto & Pratica del Lavoro, n. 2, pagg. 77-81.
- Lai M. (1998), I congedi parentali e familiari. Diritto & Pratica del Lavoro, n. 40, pagg. 2686-2689.
- Magri M. (2000) Le prime istruzioni Inps sui congedi parentali. Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, n. 24, pagg. 12-23.
- Monea P., Mordenti M. (2000) Fondi comuni che si alleano per progetti di armonizzazione. Guida agli Enti Locali de Il Sole 24 Ore, n. 13, pagg. 50-51
- Montemurro F. (2000) Debuttano i piani degli orari: nuovi strumenti per i sindaci, Guida agli Enti Locali de Il Sole 24 Ore, n. 13, pagg. 48-49.
- Nunin R. (2000), La direttiva n. 96/34/CE sui congedi parentali ed il suo recepimento nell'ordinamento italiano, Il diritto del lavoro, Maggio/Giugno, pagg. 207-221.
- Paride B. (1993) La tutela delle lavoratrici madri. Diritto e Pratica del Lavoro, Inserto n. 50.

- Pelliccia L. (2000) La nuova disciplina dei congedi parentali, *Notiziario del Lavoro e Previdenza*, n. 10, pagg. 841-850.
- Persico C. (2000) I congedi parentali. *Ambiente e Sicurezza de Il Sole 24 Ore*, n. 10, pagg. 42-44.
- Ricciardi A. (2000) I congedi parentali. *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 4, pagg. 350-357.
- Rozza A. (2000) Permessi per eventi particolari, *Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore*, n. 12, pagg. 15-18.
- Scacco A.C. (2000) La nuova disciplina dei congedi parentali, *Consulenza*, Vol. 12, pagg. 90-105.
- Scarponi S. (1994) La riduzione dell'orario di lavoro tra vecchi e nuovi modelli, *Lavoro e Diritto*, n. 4, pagg. 495-503.
- Sciarra S. (1994) Lavorare meno lavorare meglio, *Nuovi regimi dei tempi di lavoro e nuove solidarietà: alla ricerca di un mare aperto verso cui salpare*, *Lavoro e Diritto*, n.4, pagg. 483-493.
- Supiot A. (1997) Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del «tempo di lavoro»), *Lavoro e Diritto*, n.1, pagg. 15-33.
- Treu T. (1998) Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e le parti sociali, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4, pagg. 423-435.

Pagine Web

- Messina L., A proposito di un recente DDL su maternità, paternità e tempi per il lavoro e la famiglia, 18/07/2000 http://www.diritto.it/arti.../a_proposito_di_un_recente_ddl_su.ht
- Piazza M., Il tempo delle famiglie, 15/09/2000, www.municipio.re.it/osservatorio-famiglia/strumenti/strumenti3/008.htm
- Puliatti P., Brevi note sul disegno di legge n. 4624 recante “disposizioni per sostenere la maternità e per armonizzare i tempi di lavoro e di cura della famiglie”, 18/07/2000 <http://www.diritto.it/articoli/civile/puliatti.htm>
- Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 548 del 3/6/1999 http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/se.../s060.ht

Nicoletta Merli

LA LOTTA AL DISAGIO OCCUPAZIONALE DEI DISABILI. IL PROGRAMMA COMUNITARIO HORIZON

I. IL DISAGIO OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN EUROPA

Nella società moderna, la categoria dei disabili risulta esclusa dai diritti e dalle opportunità di cui gode la maggioranza della popolazione. In effetti, i sistemi di *welfare* europei si sono strutturati in funzione delle esigenze del “cittadino medio”, con conseguente disparità di trattamento di tali soggetti deboli nell’educazione, nella mobilità e nell’accesso ai mezzi di trasporto, nelle abitazioni ed in particolar modo nel lavoro.

Tuttavia l’assenza di dati statistici completi e la copresenza di definizioni di “disabilità” diverse tra Stati membri, ricomprendenti varie tipologie d’infermità¹, in base alle diverse tradizioni giuridiche (European Commission, 1998), rende ardua sia la valutazione di tale problematica, che la definizione di un quadro esaustivo della condizione dei disabili nel mercato del lavoro (mdl).

Considerando la nozione di disabilità, cui si riferisce la Commissione europea, inclusiva sia delle infermità fisiche, sensoriali, che mentali

¹ Il disabile può avere un’infermità fisica, una malattia mentale, o una semplice difficoltà d’apprendimento, essere cieco, sordo, sordomuto, dislessico, paraplegico, aver esperito una situazione di forte disagio psicologico o psichiatrico, può aver convissuto con l’infermità fin dalla nascita, o essere divenuto invalido nel corso della propria vita, a seguito di un infortunio o di una malattia, molto spesso proprio durante il lavoro.

² Le definizioni di “menomazione” elaborata dall’OMS nel 1980, come limitazione o perdita della capacità di svolgere attività nel modo o limiti considerati normali per un individuo, e di “handicap”, condizione di svantaggio temporanea o permanente di funzione psicologica, fisiologica o anatomica, subiscono variazioni, estensive o restrit-

ed intellettuali (Bruzzone, 2000)², la popolazione dell'Unione Europea (UE) classificabile come disabile si aggirerebbe attorno 12% (*Disabled persons*). Statistical data, Eurostat 1995), di cui circa la metà nella fascia d'età lavorativa³. (European Commission, 1998, 1999b). Nonostante l'assenza di definizioni standardizzate, la categoria dei disabili è indubbiamente classificabile come svantaggiata nel lavoro, in quanto caratterizzata da un tasso d'occupazione inferiore di circa 20-30 punti percentuali rispetto a quella dei normodotati (European Industrial Relations Observatory EIRO, 1998)⁴, un rispettivo alto tasso di disoccupazione (circa il 13%), nonché una più alta probabilità (circa due terzi superiore) di divenire disoccupati e di rimanere esclusi dal mdl più a lungo. Svantaggio che si aggrava, al variare del sesso, dell'età⁵, del tipo di disabilità, con conseguente aggravamento del gender gap già esistente tra non disabili, e tasso di partecipazione al lavoro più basso in un'età avanzata o in casi d'infermità più gravi⁶.

Sulla capacità d'inserimento nel mercato del lavoro dei disabili incidono, inoltre, in modo sostanziale caratteristiche quali il loro basso livello d'istruzione, la forte segregazione settoriale, (European Commission, 1998) specie nel settore agricolo e nell'edilizia⁷, la tendenza ad attribuire ai disabili basse qualifiche (*low-skilled jobs* o *non-skilled jobs*) e retribuzioni inferiori (*low-paid jobs*) rispetto ai colleghi normodotati, o a garantire e

tive nelle legislazioni nazionali in base al grado di disabilità e di protezione garantito dalle stesse. Si veda (SNS Occupazione, 2000b).

³ Solo alcuni Stati membri si discostano dalla media: in Spagna si attesta al 15 %, mentre in Francia, Grecia e Portogallo non raggiunge la quota del 10% (European Commission, 1998).

⁴ Del 55% in Italia, al 46.1% nel Regno Unito, al 46% in Olanda, 43% in Portogallo, solo al 37% Norvegia, mentre 60.1% in Svezia. Già dall'analisi dei dati forniti dagli Stati membri ed elaborati dal European Community Household Panel (ECHP) nel 1994, emerge un tasso d'occupazione inferiore di circa 20-30 punti percentuali.

⁵ La disabilità è più diffusa tra i giovani, per la maggiore esposizione al rischio d'incidenti, rispetto alla fascia 50-64 anni, per cui aumenta la probabilità di rientrare nel mercato del lavoro.

⁶ Esaminando i dati del ECHP rispetto ad un gruppo di 600.000 famiglie intervistate, si è notato che il tasso d'occupazione di coloro che erano severamente impediti (*severely hampered*) è risultato inferiore rispetto a quello dei soggetti con problemi di salute.

⁷ Mentre una bassa presenza nelle manifatture, nell'industria specie nel settore dei servizi (distribuzione, servizi alle aziende, finanza, ed educazione).

distribuire *benefits* tramite i vari sistemi di *welfare* nazionali⁸, rendendo i disabili vittime della cosiddetta trappola dei sussidi, (*benefits trap*) che disincentiva la ricerca attiva del lavoro. Senza dimenticare l'effetto dei cicli economici negativi, che diminuendo le chances generali d'accesso al mondo del lavoro, aumentano le domande di sussidi economici e premi, o i cambiamenti strutturali dell'economia, che, imponendo abilità intellettuali, alti livelli d'educazione, adattabilità, aggravano sensibilmente lo svantaggio di soggetti impediti e privi d'educazione e di *skills* adeguati (European Commission, 1998).

I disabili incontrano, dunque, numerosi ostacoli legati alla loro particolare condizione, che incidono negativamente sulla loro capacità di partecipare al mercato del lavoro, di mantenere l'impiego e di veder garantite pari condizioni di lavoro così come pari opportunità di formarsi, qualificarsi e realizzarsi pienamente nel lavoro e nella vita sociale; per questa ragione è diventato un obiettivo dell'UE la garanzia dell'inclusione sociale dei portatori di handicap, attraverso strumenti di lotta all'esclusione dal mercato del lavoro.

2. LE RISPOSTE DELL'UE: DAI PROGRAMMI DI AZIONE SOCIALE ALLA PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITÀ E ALLE MISURE ANTIDISCRIMINAZIONE

Le istituzioni comunitarie hanno previsto, quindi, da tempo nella loro agenda politica l'obiettivo della rimozione degli ostacoli culturali e materiali, che impediscono l'integrazione effettiva dei disabili nella vita sociale ed economica. In conformità con l'intervento dell'ONU in favore

⁸ Nel 1993 l'invalidità, la disabilità, le malattie e gli infortuni sul lavoro costituivano i tre capitoli principali della spesa sociale nell'UE dopo pensioni d'anzianità, sanità e sussidi di disoccupazione.

⁹ Le Nazioni Unite e le agenzie specializzate (OIL, UNESCO, UNICEF, OMS) hanno svolto un ruolo guida per gli Stati nazionali nella risoluzione delle problematiche della disabilità nella vita sociale e nel lavoro, in una prospettiva di tutela dei diritti umani, soprattutto, rivolta a tutelare le pari opportunità dei portatori di handicap. Centrali sono state la Dichiarazione dei diritti delle persone ritardate mentali (1971), la Dichiarazione dei diritti delle persone disabili (1975), per il riconoscimento ai portatori di handicap pari diritti umani e stessi diritti civili e politici rispetto ai normodotati, il

del riconoscimento di diritti e di pari opportunità delle persone disabili⁹, hanno, dunque, manifestato un progressivo impegno in tal senso, individuando obiettivi politici, realizzando e finanziando programmi di azione sociale ed iniziative specifiche, che hanno aperto la strada ad impegni politici sempre più consistenti anche in termini di risorse finanziarie.

La prima risposta risale alla metà degli anni '70, con il programma di azione sociale comunitario sulla "Riabilitazione professionale delle persone handicappate" (1974-1979)¹⁰, per il pieno e migliore inserimento dei disabili al lavoro¹¹, cui ha fatto seguito, sotto l'impulso della proclamazione dell'ONU dell'Anno Internazionale dei disabili (1981) e del periodo 1983-1992 come follow-up decade¹², il I programma di azione comunitario sull'integrazione sociale delle persone handicappate (1983-1988) concentrato sulle azioni in favore dell'occupazione, della formazione, tramite lo sviluppo del trasferimento dei progetti locali e di conoscenze tra paesi; il ricorso ad un sistema d'informazione multilingue computerizzato sulla disabilità, (Handynet); lo sviluppo della "cooperazione tecnica" per promuovere l'innovazione, lo scambio di esperienze e la disseminazione delle buone pratiche; la creazione di un gruppo di delegati dei vari Stati (Liasion Group on Disability) per il monitoraggio dei risultati del programma.

Programma di azione mondiale sulle persone disabili (1982), che ha sancito i principi fondamentali sulla riabilitazione e prevenzione della disabilità, le pari opportunità e il diritto dei disabili a godere dei miglioramenti delle condizioni di vita legati allo sviluppo economico e sociali, la Risoluzione sulle Norme Standard per le pari opportunità delle persone disabili, (1993) ricettiva dei risultati dell'implementazione della Convenzione OIL n. 159 del 1983 sulla Riabilitazione professionale dei disabili e l'occupazione, i cui principi sono stati integrati nella Dichiarazione e nel relativo programma di azione per i diritti umani di Vienna (1993) e nel Summit sullo sviluppo sociale del 1995 a Copenaghen. Recentemente l'impegno si è focalizzato sulle opportunità offerte ai disabili dalle nuove tecnologie per la partecipazione alla vita politica ed economica e sul divieto delle pratiche di discriminazione e sull'implementazione delle norme standard con supporto tecnico e finanziario per realizzare progetti nazionali ed internazionali .

¹⁰ Vocational Rehabilitation of handicapped persons adottato con la Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 1974. Si veda sito della Commissione europea www.europa.eu.int/comm. Per le informazioni di tali paragrafi (Waddington, 1995).

¹¹ Approccio di stampo prettamente assistenzialistico basato su schemi pilota e rete di centri di riabilitazione, lavori protetti, progetti per migliorare la formazione professionale.

¹² La decade delle persone disabili (1983- 92).

A metà anni '80 il Memorandum della Commissione europea (1986) e la relativa Raccomandazione del Consiglio sulle linee guida sul lavoro dei disabili nella Comunità europea¹³, hanno riconosciuto il diritto del disabile alla formazione e lavoro, promosso *fair opportunities* in materia, coerenti politiche nazionali del lavoro e contro le discriminazioni, elencando azioni positive strumentali alla definizione di una guida delle buone pratiche. Nonostante gli obiettivi più ambiziosi di tale programma ed il carattere sovranazionale e politico dell'intervento, i risultati sono stati valutati come scarsi rispetto alle aspettative.

Allo stesso modo il II ed il III programma di azione sociale comunitario, rispettivamente Helios (1988-92)¹⁴, che evidenziava la necessità di adottare una legislazione europea sulle pari opportunità dei disabili nel lavoro, promuovendo azioni positive, e Helios II¹⁵ (1993-96), adottato allo scopo di implementare i contenuti della Carta Sociale di Strasburgo¹⁶, e rivolti ambedue alla promozione di una politica globale politica su formazione, riabilitazione, integrazione economica e sociale dei disabili¹⁷, tramite la cooperazione tra Stati membri per lo scambio di informazioni sull'integrazione socioeconomica e sulle pari opportunità, hanno dimostrato ancora una volta l'impossibilità di realizzare una politica sovranazionale, che superasse la politica comunitaria flessibile, e adattabile alle realtà dei vari Stati membri. Un intervento, quindi, limitato a completare la loro azione, piuttosto che influenzarla, riconoscendo agli stessi Governi nazionali la responsabilità principale in materia.

¹³ Raccomandazione sull'occupazione delle persone disabili all'interno della Comunità del 24 Luglio 1986, influenzata nei contenuti dal Programma di azione mondiale sulle persone disabili dell'ONU del 1982.

¹⁴ Prevedeva il programma Horizon (1990-1994), per la realizzazione di progetti transnazionali per l'incremento delle opportunità d'accesso al mdl di soggetti marginalizzati come i disabili e altri gruppi svantaggiati, l'uso di Handynet, nonché la cooperazione tecnica per lo scambio d'esperienze e disseminazione delle buone pratiche.

¹⁵ Risultato più limitato nei suoi obiettivi, incapace di realizzare una politica d'integrazione della disabilità e circoscritto alla cooperazione a livello europeo.

¹⁶ La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, (Strasburgo 9 dicembre 1989) in Europa Sociale, I, 1992, ha sancito il diritto di beneficiare di misure additive concrete per favorire l'integrazione socioprofessionale.

¹⁷ Prevedendo misure sull'ambiente di vita dei disabili, sui *benefits* e sulle rendite definendo guidelines sulla mobilità, sull'accesso agli edifici pubblici, sull'integrazione scolastica e anche sull'impatto delle tecnologie.

Solo a metà degli anni '90 si è assistito ad una crescente sensibilità delle istituzioni europee verso i problemi dei disabili, come persone escluse e dalla vita sociale e dal mdl. Sulla scia dei principi degli obiettivi fissati nel Libro Bianco Crescita, competitività ed occupazione, e in quello sulla Politica sociale europea¹⁸, la Commissione europea ha delineato una nuova strategia comunitaria sulla disabilità con una Comunicazione, ispirata, di fatto, ai contenuti ed ai principi delineati a livello internazionale e finalizzata a garantire “pari opportunità” dei disabili in tutti gli ambiti di vita nel quadro di cooperazione tra Stati membri, ONGs, e partner sociali per le politiche di integrazione nel mondo del lavoro¹⁹.

La “sfida comune” per il miglioramento del livello di occupazione dei disabili, di cui la Commissione ha elaborato gli orientamenti in un documento di lavoro (European Commission, 1998), ha previsto l’eliminazione delle barriere che impediscono l’accesso al mdl, la sensibilizzazione e l’educazione dell’opinione pubblica per rimuovere ostacoli alla piena partecipazione alla vita sociale e anche al lavoro, promuovendo la redazione di una serie di studi e documenti in materia (European Commission, 1998, 1999a).

Tali obiettivi e linee politiche sono stati, poi, recepiti nel nuovo capitolo sulla Politica sociale del Trattato di Amsterdam, (art. 137, comma 1° CE), e sono rientrati a pieno titolo tra degli obiettivi della Strategia europea per l’occupazione (Seo) formalizzata nel Summit straordinario di Lussemburgo nel 1997. Così a partire dal 1998 l’UE, nel suo ruolo di coordinamento delle politiche nazionali sull’occupazione, ha individuato le misure e le politiche nazionali da implementare nei singoli National Action Plan (Nap)²⁰, dando rinnovato input all’Iniziativa comunitaria Occupazione (II fase 1997-1999), le cui sperimentazioni hanno spesso anticipato gli orientamenti del Consiglio, stimolando con le buone pratiche,

¹⁸ Si veda il sito web della Commissione europea, www.europa.eu.int/comm.

¹⁹ La strategia è influenzata dalla risoluzione sulle Norme standard per le pari opportunità dell’ONU (1993) regole prive di efficacia vincolante per gli stati firmatari, ma di grande portata morale e politica.

²⁰ Le guidelines del triennio 1998-2000 hanno richiesto, in base ai principi della prevenzione e sulla predisposizione di azioni attive del lavoro, prima nel 4° pilastro (Pari opportunità) e poi nel 1° pilastro (Occupabilità), rispettivamente misure per favorire le pari opportunità e politiche d’integrazione nel mercato del lavoro e di lotta alla discriminazione dei soggetti svantaggiati.

primi sostanziali adeguamenti dei Nap ed anche alcune riforme legislative nazionali in materia²¹.

Recentemente gli interventi comunitari in materia sono diretti, piuttosto, verso una vasta politica, volta ad eliminare le forme di discriminazione ed a garantire l'eguaglianza dei cittadini, la quale, seppur ancora prevalentemente basata su atti di soft law, si basa sul riconoscimento formale, all'interno di fonti vincolanti, di principi nonché sul nuovo potere d'indirizzo politico della Commissione e del Consiglio.

In tale ottica il Trattato di Amsterdam ha riconosciuto l'obiettivo vincolante della lotta a tutte le forme di discriminazioni (art. 13 CE), e quindi anche verso i portatori di handicap, integrandolo ex art. 21 in occasione del Consiglio di Nizza, nel progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'UE²². Con la Risoluzione sulle pari opportunità di lavoro per i disabili²³, il Consiglio ha invitato gli Stati membri a promuoverle, specie nei servizi, sviluppando approcci positivi e preventivi adeguati alle politiche nazionali, in collaborazione con le parti sociali, le ONGs, i disabili e le loro organizzazioni, sfruttando le possibilità del Fse e delle Iniziative comunitarie in materia, favorendo lo scambio di esperienze con gli operatori del mercato. La Commissione, nello stesso anno, ha provveduto a lanciare la nuova Iniziativa comunitaria, EQUAL, rivolta alla sperimentazione di pratiche e strumenti contro ogni forma d'esclusione, discriminazione e disuguaglianza nel mercato del lavoro (Commissione europea, 2000), ed adottato una specifica Comunicazione²⁴ a garanzia del pari trattamento nel lavoro, che ha richiesto ai datori di lavoro di predisporre delle *reasonable accommodations* a garanzia dell'accesso e partecipazione al lavoro.

Non sono mancati interventi specifici in favore dell'occupazione dei disabili: la Carta dei diritti ha sancito ex art. 26, il loro diritto di beneficiare di misure per garantire l'autonomia, la partecipazione alla vita sociale e l'inserimento sociale e professionale, nello stesso anno, il Consiglio europeo di Lisbona²⁵ ha rimarcato il ruolo delle tecnologie per realizzare la coesione sociale ed in

²¹ Inoltre il 19/5/1999 le parti sociali a livello europeo hanno adottato una Dichiarazione congiunta sull'occupazione delle persone con disabilità per promuovere l'occupazione, le pari opportunità, ed assicurare pari trattamento nelle promozioni, carriera, ed il mantenimento del posto di lavoro.

²² Si veda il Boll. UE, 12, 2000.

²³ G.U. C 186 del 2.7.1999.

²⁴ Comunicazione del 27 novembre 2000.

²⁵ Si veda Europa Europe, II, 2000, p. 159 e ss.

particolare l'integrazione dei portatori di handicap al lavoro, nell'ambito della costruzione di un'economia della comunicazione e dell'informazione.

3. L'INIZIATIVA OCCUPAZIONE E IL PROGRAMMA OCCUPAZIONE-HORIZON²⁶, IL FSE E IL VOLET OCCUPAZIONE-HORIZON²⁷

Fino a metà degli anni '90, la Commissione europea ha quindi finanziato programmi di azione, come Helios, in favore di una politica globale a favore dei cittadini europei portatori di handicap, Handynet, un apposito sistema d'informazione computerizzato sui problemi della disabilità, e il programma Horizon (1990-94) per il miglioramento delle condizioni economiche, professionali e sociali dei disabili tramite il Fondo sociale europeo (Fse). Questo rappresenta da sempre lo strumento comunitario principale per l'integrazione del lavoro dei disabili, come persone svantaggiate ed escluse dal mondo del lavoro²⁸ destinato in origine alla realizzazione dell'obiettivo n. 3 dei Fondi strutturali, per agevolare anche l'inserimento professionale delle categorie maggiormente esposte ai rischi d'esclusione dal mercato del lavoro (Baylos Grau, 1996b)²⁹.

Il nuovo regolamento del Fse (1993) ha stabilito, tra i suoi obiettivi, la promozione delle azioni per lo sviluppo delle risorse umane, con una parte specifica per l'integrazione degli esclusi dal mdl e per la promozione delle pari opportunità, assorbendo circa un terzo del bilancio totale.

In linea con le priorità politiche dei Libri Bianchi del 1993 e 1994, il Fse ha finanziato, quindi l'Iniziativa "Occupazione e valorizzazione delle risorse umane"³⁰, promossa dalla Commissione Europea nel 1994³¹

²⁶ Si veda il sito web www.europa.eu.int/comm/employment_social/equal e quello delle iniziative comunitarie www.iniziativecomunitarie.it.

²⁷ Si veda il sito web www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf.

²⁸ Specie dal momento in cui è divenuto un mezzo di pianificazione e sviluppo finalizzato alla coesione economica e sociale (Baylos Grau, 1996a).

²⁹ Tra i cinque obiettivi principali, l'obiettivo n. 3 è rivolto a combattere la disoccupazione di lunga durata e agevolare l'inserimento professionale dei giovani e delle categorie maggiormente esposte ai rischi d'esclusione dal mercato del lavoro.

³⁰ Il contributo iniziale dell'UE al bilancio globale dell'Iniziativa è stato di 1.835 milioni di ECU e con il 1° bando del 1995, sono stati selezionati in tutta Europa un totale di 2.380 progetti

³¹ Comunicazione 94/C 180/10 del luglio 1994 e Comunicazione 96/C 200/06 del 10 luglio 1996.

e gestita da quest'ultima in *partnership* con gli Stati membri, le Strutture di Supporto nazionale ed Europs, e sviluppata in due fasi (1995-1997 e 1997-1999) nell'arco del quinquennio 1994-1999.

L'Iniziativa ha inteso, quindi, migliorare le prospettive occupazionali delle categorie a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, tramite il finanziamento di progetti pilota di 2-3 anni, ripartiti all'interno di quattro distinti volets, corrispondenti ai quattro obiettivi dell'Iniziativa ed alle rispettive tipologie di destinatari, tra cui quello rivolto ai portatori di handicap (Occupazione-Horizon³²).

Istituzioni e strutture coinvolte nelle Iniziativa Occupazione	
Commissione europea	Promuove l'Iniziativa, gestisce la quota del Fse, negozia il programma operativo (P.O.) ³³ con gli Stati membri
Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale	Titolare dell'attuazione del P.O. in Italia, seleziona i progetti multiregionali con apposito Comitato di Selezione, in base ai criteri fissati nel P.O. e alla griglia approvata dal Comitato di Accompagnamento
Regioni	Selezionano i progetti regionali, verificano la coerenza con esigenze territoriali, partecipano definizione del P.O. con comitati di valutazione specifici, interagiscono con il Ministero e la regione nell'attuazione per individuare modelli innovativi e buone prassi all'interno dei sistemi e delle politiche regionali
Comitato di Accompagnamento ³⁴	Funzioni di indirizzo e coordinamento: indicazione delle procedure e della griglia di selezione dei progetti e delle procedure di valutazione a medio termine del P.O., definizione delle procedure del monitoraggio dei progetti ammessi a finanziamento
Struttura Nazionale di Supporto (SNS) istituita nel 1995 presso l'ISFOL ³⁵	Collabora con i diversi attori istituzionali nazionali e comunitari coinvolti nella gestione dell'Iniziativa fornendo al contempo assistenza tecnica ai promotori dei progetti

Assistenza Tecnica Informativa	Responsabile dell'informatizzazione dei dati progettuali e gestionali relativi all'Iniziativa, della creazione e della gestione di banche dati e predisposizione di formulari informatici per la presentazione dei progetti e i dispositivi telematici del Ministero del Lavoro, finalizzati alla diffusione delle informazioni
Agenzie per l'Impiego	Monitoraggio dei progetti multiregionali di concerto con l'Assistenza tecnica e secondo gli indirizzi del Comitato di accompagnamento
Ispettorati del Lavoro	Vigilanza sui progetti regionali e multiregionali congiuntamente ad autorità regionali
Europs	Struttura di assistenza tecnica alla Comunità Europea e alle singole SNS

Lo specifico volet Occupazione-Horizon ha consentito agli Stati membri ed alla Commissione europea, di collaborare per la lotta all'emarginazione sociale ed economica determinata da una qualsiasi forma di disabilità, definendo, e realizzando nuove strategie in favore della formazione e dell'occupazione dei portatori di handicap, tramite la realizzazione di progetti innovativi finalizzati a facilitare il loro inserimento occupazionale.

I progetti Horizon, al pari degli altri afferenti all'Iniziativa comunitaria Occupazione, hanno dovuto rispettare i principi ispiratori stabiliti in sede comunitaria, dell'innovatività, riferita a contenuti, strumenti operativi, metodologie, ed alla tipologia dei partners locali, della trasna-

³² Nella I fase l'Iniziativa era divisa in tre aree: Now, Horizon (Horizon disabili e Horizon svantaggiato) Youthstart, rispettivamente destinata alle donne, ai disabili e soggetti svantaggiati e giovani a rischio nel mdl, cui si è aggiunto con la Decisione della Commissione dell'8.5.96 (G.U. CE 96 C 200/13) Integra, nuova articolazione di Horizon, rivolta ai gruppi vulnerabili.

³³ Documento che delinea le procedure e modalità d'attuazione dell'Iniziativa.

³⁴ Composto da rappresentanti della Commissione Europea, del Ministero del Lavoro della P.S., del Tesoro, del Bilancio, della Pubblica Istruzione, del Dipartimento per gli Affari Sociali, dai rappresentanti sindacali e datoriali, da un membro del Dipartimento Politiche Comunitarie e rappresentanti delle Regioni.

³⁵ Istituto per lo Sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori.

zionalità³⁶, intesa come scambio di informazioni e di esperienze, per facilitare il trasferimento di *know-how* e delle prassi migliori, dell'approccio *bottom-up*, come coinvolgimento nella pianificazione, realizzazione e valutazione degli interventi degli attori chiave a livello locale nelle varie fasi di realizzazione del progetto³⁷, dell'effetto moltiplicatore³⁸, come capacità di riproducibilità e trasferibilità dei progetti, della complementarità, volta a rafforzare altre politiche e altri programmi comunitari³⁹ e del *mainstreaming*⁴⁰ come capacità di ricaduta sulle principali normative e sulle politiche di intervento in materia di lavoro, formazione professionale e creazione d'impresa ai livelli regionale, nazionale e comunitario.

Le risorse disponibili sono state ripartite in base a quattro assi di finanziamento cui corrisponde una diversa tipologia degli interventi realizzabili⁴¹.

Asse A	Lo sviluppo di adeguati sistemi di formazione, orientamento e occupazione
Asse B	La formazione
Asse C	La Creazione di posti di lavoro e sostegno all'avvio di imprese, cooperative e partnership pubblico-private.
Asse D	Azioni di diffusione delle informazioni e di sensibilizzazione.

Viene data, nel caso specifico, priorità all'evoluzione dei sistemi e delle strutture di formazione, di orientamento e dell'occupazione, al coinvol-

³⁶ Riflette la capacità di progetti di essere associati a progetti di altri Stati Membri (partenariati) e d'incentrarsi su priorità simili o complementari.

³⁷ Per garantire lo sviluppo di servizi appropriati di orientamento, formazione ed offerte di lavoro

³⁸ Le esperienze maturate devono essere verificate, valutate disseminate per la riproducibilità e la trasferibilità all'interno di reti di esperti e di professionisti e nei riguardi di un più vasto pubblico.

³⁹ I Programmi e le Iniziative Comunitarie cui si riferisce sono: SOCRATES, SERVIZIO VOLONTARIO EUROPEO, GIOVENTÙ PER L'EUROPA, LEONARDO DA VINCI e precedenti azioni PETRA, QUARTO PROGRAMMA d'azione a medio termine per la Parità di Opportunità, Iniziativa URBAN, Iniziativa ADAPT.

⁴⁰ I risultati scaturiti devono essere utilizzati da realtà non direttamente coinvolte nella realizzazione dei progetti stessi e disporre di risorse necessarie al trasferimento.

⁴¹ Come previsto dalla Comunicazione 180/10 della Commissione e dalla successiva Comunicazione 96/C200/06.

gimento attivo delle imprese nella realizzazione di strategie d'inserimento professionale, alla neutralizzazione dell'handicap con esperienze mirate all'interno delle imprese, forme innovative di sostegno per l'inserimento, coinvolgimento degli attori chiave dello sviluppo locale, e alla realizzazione, unitamente alle azioni principali, anche di una serie di azioni preparatorie e di accompagnamento agli interventi.

I promotori e gli attuatori dei progetti sono stati individuati in settori diversi per permettere una sinergia di azioni, con condivisione di saperi. Si tratta di autorità locali e regionali, di sindacati e altre organizzazioni di lavoratori, imprese e associazioni di datori di lavoro, di enti di sviluppo locale, di centri di formazione, orientamento e collocamento, di università o centri di ricerche, con un ruolo importante, nel caso specifico, delle ONGs per/di disabili, dei centri di rieducazione funzionale. Mentre i destinatari degli interventi finanziati sono stati classificati in due categorie: i gruppi bersaglio, ovvero i disabili come categoria complessiva suddivisa nelle varie tipologie d'infermità⁴² e gli agenti di cambiamento ed operatori di sistemi, che ricomprende operatori educativi, sociosanitari come organizzazioni di volontariato e genitori dei disabili⁴³.

L'esame dei progetti Horizon del II biennio in Italia (SNS Occupazione, 2001b) è basato sullo studio condotto dalla Struttura Nazionale di Supporto (SNS) di variabili quali la distribuzione dei progetti per area geografica, l'asse di finanziamento, il settore economico e l'attività di intervento, la tipologia di promotori e dei destinatari, e le strategie di azione (SNS Occupazione, 1999a)⁴⁴, e permette di trarre informazioni sulle caratteristiche degli interventi realizzati, sugli elementi di continuità con la I fase e sui modelli d'inserimento utilizzati, così come i punti di contatto con le linee di sviluppo del volet Horizon a livello comunitario e gli obiettivi della Strategia europea dell'occupazione.

⁴² Quindi handicappati fisici psichici, mentali, sensoriali (non vedenti e/o non udenti con disabilità parziale o totale), soggetti con difficoltà di apprendimento, pazienti psichiatrici o ex-pazienti psichiatrici.

⁴³ Formatori, operatori sociali e sanitari operatori di servizi d'orientamento e d'occupazione, responsabili della gestione e sviluppo delle risorse umane, operatori di associazioni di volontariato, genitori di disabili, insegnanti dei sistemi di istruzione, imprenditori.

⁴⁴ Si rinvia all'esame delle tabelle realizzate dalla SNS relative ai dati numerici di ogni singola variabile (SNS Occupazione, 1999a).

4. LA II FASE DI PROGRAMMAZIONE HORIZON IN ITALIA

L'Italia figura tra i paesi che hanno beneficiato maggiormente del finanziamento del Fse per la valorizzazione delle risorse umane, risultando, durante la II fase (1997-99), il maggior titolare di progetti Horizon approvati⁴⁵, imputabile alla partecipazione più estesa del nostro paese all'Iniziativa ed al volet Horizon, connessa alla disposizione di maggiori risorse, all'aumentato interesse degli enti promotori locali verso sperimentazioni innovative, raggiunta tramite l'informazione capillare dei contenuti dell'Iniziativa sul territorio in occasione del secondo bando, ed alla più generale tendenza a sviluppare politiche attive del lavoro come risposta ai problemi dell'occupazione.

Dal punto di vista quantitativo è emersa una scarsa presenza dei progetti nelle regioni del Centro ed una forte concentrazione nel Sud Italia (77 progetti), conforme alla scelta politica europea di concentrare le risorse finanziarie nelle regioni dell'obiettivo n. 1, meno sviluppate economicamente e contraddistinte da una generale scarsa offerta di opportunità occupazionali. I progetti hanno coinvolto più assi di finanziamento, focalizzando l'intervento sull'asse A, per lo sviluppo di adeguati sistemi di formazione, orientamento e occupazione, e sull'asse C, rivolto alla creazione di posti di lavoro e sostegno all'avvio di imprese, cooperative e partnership pubblico-private, dimostrando il favore verso interventi rivolti all'inserimento professionale tramite attività di formazione ed orientamento.

Le sperimentazioni si sono rivolte principalmente ai disabili motori, specie nel Centro Italia, con un'attenzione accresciuta rispetto alla I fase, per la categoria dei disabili mentali e psichiatrici, in particolare al Nord-Est⁴⁴, connessa ad una maggiore sensibilità verso la cosiddetta "disabilità invisibile" (SNS Occupazione, 1999a)⁴⁷.

⁴⁵ Con l'approvazione di ben 201 proposte di progetti di cui 177 regionali e 24 a carattere regionale. Si veda il bando di gara della G.U. del 20/03/1997.

⁴⁶ Le due categorie dei disabili psichici e mentali, (comprensiva di disabili psichici e psichiatrici e soggetti con difficoltà di apprendimento) riassumono circa il 55% dei beneficiari della II fase.

⁴⁷ Per i disabili fisici le azioni si sono concentrate sull'asse C (Occupazione) per abbattere il tasso elevato d'esclusione, per quelli sensoriali verso l'asse D (Informazione)

L'analisi dei titolari e dei gestori evidenzia sia la tendenza dei promotori a seguire direttamente l'iter della realizzazione dei progetti e a delegare a personale dotato di competenze specifiche, come enti di formazione, d'istruzione, o vicino alla realtà lavorativa, come le imprese, sia il forte contributo nella proposizione, e nell'implementazione degli obiettivi, di enti non profit, enti di formazione ed enti pubblici.

La forte presenza del non profit denota il passaggio da una logica di tipo socio-assistenziale ad un approccio dell'“utilità sociale”, che riconosce il valore del contributo socioeconomico degli handicappati, mentre l'aumentato attivismo delle amministrazioni pubbliche locali, specie al Nord, dimostra una rinnovata sensibilità degli attori a livello locale e la necessità di modificare l'approccio tradizionale del settore pubblico con il ricorso a strumenti innovativi.

La concentrazione dei progetti nei settori economici delle attività imprenditoriali e professionali, dei servizi sociali e personali, della sanità e degli altri servizi sociali, conferma, la tendenza a considerare l'imprenditorialità come soluzione strategica per l'inserimento dei disabili, e la volontà d'investire su percorsi che valorizzino le abilità del soggetto, ma anche la propensione a proporre il collocamento dei disabili nei servizi a carattere sociale, connessa alla consistente presenza nel nostro paese del cosiddetto terzo settore tra i promotori dei progetti, che tendono ad autoriprodurre il modello d'erogazione di servizi alla persona, tipico del non profit.

Tuttavia, la scelta degli ambiti economici d'intervento per area geografica, riflette una concezione del mercato diversificata, e caratterizzata da microeconomie territoriali e da un'organizzazione decentrata, tipica del tessuto produttivo italiano. Così, rispetto alle altre aree, al Nord-Ovest si è registrato la percentuale maggiore d'interventi su attività commerciali, al Sud sulle attività manifatturiere, al Centro sull'istruzione⁴⁸. Risulta rilevante poi, l'utilizzo dei nuovi bacini d'impiego come potenziali recettori di nuova occupazione, con concentrazione sui servizi dedicati alla vita

conformemente all'esigenza di garantire l'adeguata informazione sulle opportunità di lavoro e formazione.

⁴⁸ Rispettivamente tali attività hanno registrato al Nord-Ovest il 20% rispetto alla media nazionale del 10%, al Centro il 20% rispetto alla media del 12,9% al Sud il 39% rispetto alla media 34,8%.

quotidiana⁴⁹, al Nord-Est, alla cultura e tempo libero, al Sud, ed il ricorso a forme flessibili di lavoro nell'ambito delle opportunità offerte dal nuovo quadro legislativo⁵⁰.

Le attività svolte nei progetti coinvolgono più ventagli di azioni, integrati nello stesso intervento, specie per quelli rivolti ad attività per loro natura più complesse. Tuttavia emerge chiaramente una generale prevalenza di attività d'informazione e di diffusione, seguite da quelle di formazione, ricerca, inserimento, supporto al lavoro e creazione d'impresa. Al Nord gli interventi si concentrano nell'ambito della formazione e dell'orientamento, al Centro della ricerca e dell'inserimento, al Sud della creazione d'impresa.

Nel caso degli interventi multiregionali, la scala più ampia di azione sembra contribuire a moltiplicare le dimensioni tematiche accrescendo la complessità della struttura. La preferenza, al Sud ed al Centro, per il coinvolgimento di tutte le aree, testimonia la percezione della multidimensionalità delle problematiche dell'esclusione, accentuata dalla presenza di un mercato locale che penalizza i disabili lavoratori e dagli scarsi livelli organizzativi dei servizi locali pubblici e privati. Il Nord è, invece, contraddistinto dalla capacità di selezionare le aree di intervento in modo puntuale, valorizzando le opportunità di un mercato più dinamico.

Il numero elevato e la varietà degli operatori del cambiamento e dei sistemi, coinvolti nei progetti, evidenzia lo sforzo dei progetti di adeguare le risorse umane deputate a confrontarsi con le molteplici problematiche di integrazione socioeconomica dei disabili. Tra questi figurano principalmente il personale delle aziende e gli imprenditori, cui viene rivolta attività d'informazione, a dimostrazione dell'importanza del loro coinvolgimento per garantire il successo delle iniziative. In tutte le aree territoriali si è registrata la prevalenza di operatori sociosanitari e di organizzazioni di volontariato, cui si affiancano formatori, insegnanti, personale dei centri di formazione, orientamento ed occupazione, a testimonianza, oltre dell'importanza di un'adeguata educazione e formazione, della centralità, sia dell'analisi e valutazione delle esigenze, fisiche e psicologiche, alla base

⁴⁹ I nuovi bacini su cui s'interviene sono in ordine: i servizi alla vita quotidiana, alla cultura e tempo libero, all'ambiente, alla qualità della vita.

⁵⁰ La cosiddetta legge Treu n. 196 del 1997, che ha incorporato i contenuti del patto del lavoro del 1996.

dell'handicap, sia dell'attività spontanea di sostegno di gruppi e soggetti vicino ai bisogni dei portatori di handicap⁵¹.

Rilevante è, anche, il ruolo degli agenti dello sviluppo locale, che conferisce un carattere tipicamente locale degli interventi, conforme al requisito comunitario dell'approccio *bottom up*, che permette d'identificare soluzioni idonee e compatibili con i mercati del lavoro territoriali, per mezzo della creazione di reti locali e di partenariati pubblico-privati locali.

I progetti rispondono con successo anche al requisito essenziale della trasnazionalità, facendo registrare il maggior numero di partenariati attivi a livello europeo, soprattutto con la Spagna, che al pari dell'Italia dispone di maggiori risorse, determinando una forte collaborazione e la possibilità d'individuare modelli ad alta riproducibilità e trasferibilità anche negli altri paesi e la condivisione di soluzioni compatibili con realtà culturali, economiche sociali diverse⁵².

Infine è importante sottolineare come i progetti risultino conformi alle finalità individuate dagli orientamenti comunitari per l'occupazione del 1998, confermati nel 1999, rispondendo principalmente agli obiettivi dei primi due pilastri, dell'Occupabilità e dell'Imprenditorialità, ed in parte a quello dell'Adattabilità.

Nel I pilastro, rientrano i progetti che hanno garantito un forte impegno sulla formazione dei destinatari finali, connesso all'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della telematica, così come gli interventi sulle nuove modalità d'orientamento ed i progetti di definizione di standard di erogazione di servizi o servizi di mediazione ed accompagnamento in azienda, cui si aggiungono i progetti finalizzati a combattere gli atteggiamenti discriminatori, la dispersione scolastica, e sviluppare le azioni di sviluppo locale⁵³.

⁵¹ I formatori si rivelano centrali nei progetti dell'asse B rivolto alla formazione, mentre i volontari e operatori sociali per quelli orientati ad inserimento lavorativo.

⁵² I partenariati attivi sono concentrati come nella I fase in Spagna 25.5%, Francia 19%, ma anche Germania 10% e Regno Unito 10, 5% e non risultano collegati a un'affinità culturale/istituzionale ma alla maggiore disponibilità di finanziamenti concentrata su delle aree geografiche.

⁵³ Rispettivamente nelle linee guida "incoraggiare il partenariato per la formazione continua nel settore tecnologie dell'informazione e della comunicazione"; "affrontare disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata" e "promuovere un mercato del lavoro aperto.

Nel II pilastro, rientrano gli interventi diretti alla creazione d'impresa (circa la metà), ai relativi servizi di supporto e ai percorsi formativi per disabili, agenti del cambiamento ed operatori di sistemi, con particolare attenzione per la creazione di imprese sociali nell'ambito dei nuovi bacini d'impiego, tramite l'offerta di percorsi formativi per la gestione aziendale e servizi pubblici di supporto alla creazione e sviluppo delle stesse. Rispetto al pilastro dell'adattabilità, si è previsto un ampio ricorso alle tecnologie per neutralizzare lo svantaggio, come nel caso del telelavoro, mentre non si riscontrano interventi sul IV pilastro, diretto a rafforzare le politiche in materia di pari opportunità (SNS Occupazione 1999a).

5. ELEMENTI DI CONTINUITÀ DEI PROGETTI HORIZON-ITALIA

Tra la I e la II fase di programmazione ed implementazione delle sperimentazioni Horizon, emergono sostanziali elementi di continuità rispetto agli attori coinvolti, agli interventi da realizzare, ma anche agli strumenti utilizzati ed alle strategie d'intervento prescelte (SNS Occupazione, 1999a, 1999b, 2000a).

La sperimentazione è stata caratterizzata da elementi legati alle specificità territoriali, che emergono in ogni singola variabile di studio e rappresentano una costante: la forte concentrazione delle risorse comunitarie nel Mezzogiorno e a livello multiregionale, comune agli altri volets, imputabile alla volontà di concentrare gli interventi nelle regioni economicamente arretrate; la tendenza a puntare sullo sviluppo dell'economia locale, sfruttando le opportunità offerte dai nuovi bacini d'impiego e dalle nicchie di mercato dei diversi contesti economici locali; infine il conseguente ricorso ad un approccio integrato di tipo decentrato, che poggia sull'attivazione degli attori locali e degli agenti dello sviluppo locale.

Nello specifico è emersa, *in primis*, la tendenza, in entrambe le fasi, a coinvolgere, come destinatari finali dei progetti, disabili motori e disabili psichici e mentali⁵⁴, con una crescente attenzione nella II fase anche verso

⁵⁴ Nella I fase, il 32% dei progetti ha coinvolto portatori di handicap motori, il 26% handicappati psichici e mentali, assorbendo più del 58% degli interventi. Nella II fase i disabili fisici hanno assorbito il 25,4%, i disabili mentali il 13,3%, i disabili psichici l'11,9% per un totale del 50,6 %.

quelli sensoriali, mostrando una particolare sensibilità verso tipologie d'infirmità meno conosciute, che tendono a sviluppare comportamenti d'auto-segregazione del soggetto a causa dei pregiudizi che le accompagnano.

Sin dalla I fase, i progetti si sono concentrati su due obiettivi principali: a) la definizione degli strumenti per l'incontro domanda-offerta, tramite la predisposizione di servizi come l'informazione e l'analisi delle competenze, l'orientamento, la consulenza, la formazione, l'accompagnamento e l'inserimento al lavoro; b) la creazione di nuovo lavoro (*job creation*) in particolare tramite lo sviluppo d'impresе e cooperative sociali, che specie nella II fase, individua l'imprenditorialità come una soluzione alternativa al lavoro dipendente, più idonea a valorizzare le abilità dei disabili e a renderli promotori attivi della loro integrazione⁵⁵.

I due messaggi forti emersi durante la I fase e sviluppati nel secondo biennio sono l'approccio integrato, come metodologia d'intervento e relativa offerta di servizi integrati, ed il relativo ruolo centrale della funzione di mediazione e quindi, dei soggetti intermedi.

La promozione dell'occupazione dei disabili richiede, infatti, la rimozione degli ostacoli che creano lo svantaggio sociale determinato dalla disabilità, l'handicap (SNS Occupazione, 2000b), ed ha, quindi, evidenziato sin dalla I fase, l'esigenza di valorizzare le competenze dei disabili, le tecniche per l'efficace incontro tra domanda ed offerta, nonché la necessità d'investire sulla funzione di mediazione, tramite la figura del tutor, o facilitatore, incaricato di favorire l'integrazione del soggetto nella realtà lavorativa tramite, da un lato, l'analisi delle sue competenze, volta a valorizzare le sue attitudini, abilità e conoscenze, e l'esame delle opportunità del mercato del lavoro e, dall'altro, il supporto all'impresa per favorire la comprensione le esigenze del lavoratore ed il conseguente adattamento ai suoi bisogni⁵⁶.

Per garantire il successo degli interventi si è utilizzato un approccio integrato, che ha previsto interventi per l'inserimento del soggetto tramite fasi identificabili, come l'orientamento, la preformazione, lo stage, l'inserimento assistito o la creazione impresa, azioni che agiscono su vari fronti contemporaneamente, implicando, sia il coinvolgimento nel percorso di

⁵⁵ Si veda la legge dell'8 novembre 1991, n. 831 sulle cooperative sociali.

⁵⁶ La valutazione richiede quattro fasi in genere: diagnosi, analisi opportunità, inserimento e controllo.

una rete di molteplici operatori⁵⁷ dotati di forte multidisciplinarietà⁵⁸, di strumenti diversi d'intervento (bilancio delle competenze, le convenzioni, i percorsi individuali), di metodologie di valutazione (la diagnosi, la valutazione tramite gruppi multidisciplinari, l'incrocio domanda offerta), sia la predisposizione di servizi integrati e stabili, come quelli educativi, formativi, sociosanitari e di volontariato, con coinvolgimento crescente, specie nella II fase, d'operatori sociosanitari, del personale delle aziende e del mondo imprenditoriale (SNS Occupazione, 2000b)

Nella II fase è divenuta centrale, infatti, l'analisi dei fabbisogni del disabile, realizzata dai soggetti dotati di competenze medico sanitarie e dalla creazione di un ambiente di lavoro più informato, sensibile, ricettivo, verso fabbisogni del disabile tramite la partecipazione del datore e dei colleghi di lavoro ai progetti. Una costante invariata risulta essere, poi, la funzione positiva delle organizzazioni di volontariato, che garantiscono un valore aggiunto alle sperimentazioni grazie alla loro esperienza e tradizione.

Il ricorso alla funzione di mediazione, ha comportato uno sviluppo dell'attività di formazione, anche dei soggetti intermedi, per garantire l'acquisizione di competenze specifiche ai soggetti incaricati di risolvere i problemi dell'inserimento. Mentre la prevalenza dell'attività d'informazione e diffusione⁵⁹ sembra aver risposto all'esigenza, rilevata durante la I fase, di "sensibilizzare" gli operatori dell'inserimento ed i datori di lavoro, in modo da combattere i loro pregiudizi tramite la consapevolezza attorno al problema della disabilità.

Il sistema integrato, l'attività di mediazione, e l'analisi delle competenze, rivelatosi durante la I fase, parziale e insufficiente, in quanto concentrato sulla funzione del supporto⁶⁰, e sviluppatosi successivamente tramite

⁵⁷ Enti formazione, insegnanti, enti pubblici ed operatori sociali, organizzazioni di volontariato.

⁵⁸ I formatori sono prevalsi nella I fase (31%) seguiti da insegnanti ed operatori sociali, mentre nella II fase si è assistito ad un ruolo centrale dopo i formatori sia degli enti non profit, delle cooperative.

⁵⁹ L'informazione è rivolta ai disabili, per far conoscere le nuove opportunità di lavoro e di formazione, ed agli operatori, per verificare le esigenze dei disabili, e la situazione del mdl, ed ai datori di lavoro, per la conoscenza dei problemi dei disabili.

⁶⁰ Tramite una struttura di supporto come le agenzie di supporto all'impiego, i processi d'empowerment, il controllo o la verifica ex post delle competenze nel luogo di lavoro.

l'attività d'informazione e diffusione e la realizzazione di servizi per l'impiego più efficienti, si sono confermati elementi essenziali per l'efficacia degli interventi a favore del collocamento dei disabili, tanto da costituire principi cardine della riforma del collocamento dei portatori di handicap e favorire il terreno della sua attuazione⁶¹.

Comune alle due fasi è, infine, l'utilizzo crescente delle tecnologie, il quale, ha aggiunto nella II fase, al ricorso alla teleformazione, come tecnologia al servizio della formazione capace di aumentare l'indice d'occupabilità, un impiego finalizzato allo scopo precipuo dell'adattabilità del mondo del lavoro alle esigenze del disabile per mezzo del telelavoro.

Le azioni integrate si sono distinte per la loro dimensione prettamente localistica, che ha soddisfatto il requisito comunitario del coinvolgimento locale (§ 3) con la realizzazione di reti e partenariati locali⁶², lo sviluppo delle economie e le opportunità particolari del tessuto produttivo locale, e che non ha pregiudicato, tuttavia, il forte carattere transnazionale dei progetti italiani, che ha favorito, a sua volta, un elevato tasso d'innovatività e sostenibilità delle sperimentazioni.

La continuità tra le due fasi di programmazione si riscontra anche nei modelli d'inserimento lavorativo, emersi durante le sperimentazioni, e comuni anche agli altri volets, che evidenziano come le strategie occupazionali elaborate, si siano sostanzialmente sviluppate lungo linee direttive simili, contraddistinte, tuttavia, dallo sviluppo ed arricchimento dei contenuti iniziali.

Così, l'"approccio integrato", si è sviluppato nel "modello dei servizi integrati" garantendo l'offerta di pluriservizi e la creazione di una rete di cooperazione e procedure stabili, per l'analisi delle competenze, la mediazione (a). Di conseguenza il "modello dell'orientamento", basato su percorsi personalizzati di mediazione orientati in particolare all'informazione e all'orientamento, è stato sostituito dalla strategia più strutturata del "modello dei servizi per l'impiego" che garantisce il *matching* tra domanda

⁶¹ La legge n. 68 del 1999 riferimento ad un sistema di collocamento basato su strumenti tecnici e di supporto, per valutare le capacità lavorative del disabile, ed inserirlo nel posto adatto con forme di sostegno e azioni positive per la soluzione dei suoi problemi.

⁶² Tra istituzioni ed enti regionali e locali, le parti economiche e sociali, ONGs, agenzie di sviluppo e organismi di sviluppo locale, le Piccole e Medie Imprese e le cooperative di tipo A e B.

ed offerta, tramite un'analisi efficiente dello svantaggio sofferto dal soggetto e dell'organizzazione attraverso un percorso formalizzato in tre fasi distinte⁶³ (b); ed al contempo il "modello dell'accompagnamento" centrato sul ruolo del tutore, per facilitare la transizione verso l'occupazione, con azioni d'informazione e sensibilizzazione e il coinvolgimento degli attori del recupero sociale, ha lasciato spazio al più completo "modello della mediazione" volto alla cosiddetta flessibilizzazione sia del soggetto, tramite il sostegno psicologico, che dell'ambiente, come adattamento di luoghi, modi e tempi di lavoro, con attenzione al monitoraggio nella fase successiva all'inserimento, tramite il supporto dell'"operatore della mediazione"(c).

Allo stesso modo il "modello dell'autoimprenditorialità", sviluppato durante la I fase, rivolto a seguire il passaggio dall'orientamento alla creazione d'impresa, ed integrato dal "modello della transizione assistita" per la responsabilizzazione del soggetto in tale fase, ha lasciato il posto al modello dell'imprenditorialità", che focalizza sulla funzione di supporto continuativo all'impresa dopo la sua creazione, per garantirne l'esistenza (d). Il "modello della promozione della cooperazione sociale", atto a garantire servizi di consulenza, l'analisi della fattibilità e del mercato per le imprese sociali, e la formazione organizzativa e professionale, è stato sostituito da quello dell'"economia decentrata", concentrato sulla creazione d'impresa e/o sul rafforzamento delle imprese sociali, nell'ambito dei nuovi bacini d'impiego a livello territoriale per miglioramento della qualità della vita, per creare lavoro e recuperare aree economiche abbandonate (e). Così come all'offerta della formazione a distanza, del "modello della teleformazione" è stata garantita tramite il nuovo modello della "società dell'informazione", una formazione ed un orientamento a distanza specifici per trasmettere le nuove professionalità della *new economy*, come risposta alle esigenze di *outsourcing* delle imprese, l'utilizzo delle tecnologie per rivitalizzare le economie stagnanti, ma soprattutto progetti di promozione del telelavoro (f).

⁶³ Indagine del profilo soggettivo, dello stato di servizio e mercato e sperimentazione del servizio sul gruppo di destinatari.

Modelli di inserimento lavorativo	
I fase	II fase
a) Approccio integrato	✂ Modello servizi integrati
b) Modello dei servizi di orientamento	✂ Modello dei servizi per l'impiego
c) Modello dell'autoimprenditorialità e della transizione assistita	✂ Modello dell'imprenditorialità
d) Modello della promozione e rafforzamento cooperazione sociale	✂ Modello dell'economia decentrata
e) Modello dell'accompagnamento all'inserimento lavorativo	✂ Modello della mediazione
f) Modello della teleformazione	Modello della società dell'informazione

Dall'esame complessivo delle due fasi, emerge, oltre la generale preferenza dei promotori per il ricorso ad un approccio integrato, come il volet Horizon, al pari degli altri, si concentri su modelli d'inserimento volti alla predisposizione di servizi integrati con funzione strategica della mediazione, dell'imprenditorialità, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dello sviluppo di economie di tipo locali.

Tuttavia, nonostante la continuità dei modelli, si percepisce una maggiore preoccupazione dei promotori della II fase, per la garanzia di interventi duraturi ed efficaci, perseguita, sia aumentando la complessità della rete di attori e degli strumenti utilizzati, sia organizzando servizi più efficienti e integrati, che ricorrono a personale dotato di *know-how* specifico, sia sviluppando la funzione di mediazione, per l'inserimento e per la creazione d'impresa, con attenzione alla fase di monitoraggio dei risultati degli interventi. A ciò si deve aggiungere il maggior impiego delle tecnologie informatiche e telematiche, e ricorso ad opportunità di lavoro offerte dalle economie locali e dalla rivitalizzazione di aree emarginate, con particolare preferenza per la costituzione di imprese sociali.

6. I CONTATTI CON GLI INDIRIZZI A LIVELLO EUROPEO E LE PECULIARITÀ

Il carattere transnazionale dei progetti Horizon, garantito dallo scambio di informazioni e di esperienze, per facilitare il trasferimento del *know-how* specifico e delle prassi migliori, ha facilitato l'emersione di indirizzi comuni tra le sperimentazioni attuate in Italia e quelle realizzate a livello europeo (European Commission, 1998) (EUROPS, 1998)⁶⁴. I progetti realizzati nel resto della Comunità, si sono rivolti, infatti, prevalentemente verso i disabili fisici, in quanto categoria più ampia numericamente, con un'accresciuta attenzione, durante la II fase, verso persone colpite da infermità mentali, e sensoriali, che rappresentano la nuova vera sfida, in quanto tipologie più difficili da trattare e risolvere. Inoltre hanno seguito sostanzialmente l'opzione delineata a livello comunitario, per un metodo di intervento olistico, che sfrutta la sinergia di conoscenze, competenze, l'integrazione di servizi diversi, la messa a punto di strategie integrate, che soddisfano il requisito dell'innovazione, garantendo un alto indice di successo dei progetti.

Anche a livello comunitario, i progetti Horizon hanno fatto ricorso all'attività di mediazione, utilizzando il supporto di tutors, formatori, consulenti e operatori sociali, e la realizzazione e/o lo sviluppo delle cosiddette "strutture di mediazione" (EUROPS, 1998) per il contatto tra disabile e lavoro, come i centri per l'impiego, i servizi di orientamento, gli enti di formazione.

A fronte dei risultati della I fase di programmazione nella Comunità, la Commissione europea ha evidenziato, infatti, la centralità di tale funzione in relazione al ruolo dei datori, come strumento essenziale per garantire la riabilitazione del soggetto, ed il successo degli interventi a favore dell'occupazione dei disabili⁶⁵.

⁶⁴ Le attività svolte nei progetti Horizon a livello comunitario nella I fase sono principalmente: la formazione, la creazione di opportunità, l'orientamento, le nuove tecnologie dell'informazione e gli approcci integrati. Nella II fase l'imprenditorialità, l'economia sociale, la mediazione, la sensibilizzazione, i percorsi integrati. Si veda il sito web dell'Iniziativa EQUAL per le linee di sviluppo dei progetti della fase recente.

⁶⁵ Tanto che la Commissione europea ha previsto nel suo specifico gruppo di studio guidato dall'Irlanda. Si veda (SNS AeO, 1999) sito web www.iniziativecomunitarie.it.

A livello comunitario, si è fatto ricorso al “mediatore per l’impiego” (SNS Occupazione 2000b), il nuovo profilo professionale che analizza le abilità dei disabili, li orienta, forma, ed accompagna al lavoro, influenzando la disponibilità dei datori di lavoro, tramite un’attività complessa d’informazione e sensibilizzazioni, atta a correggere l’atteggiamento pregiudizievole, che li induce a considerare l’incapacità del disabile, piuttosto che le sue abilità concrete o potenziali. Si è registrata, quindi, una comune tendenza a realizzare nei recenti programmi, interventi di sensibilizzazione dei datori e del pubblico, elaborando strategie per promuovere il loro impiego, tramite campagne d’informazione mirate a diffondere la conoscenza dell’handicap ed un atteggiamento positivo verso la disabilità.

Ugualmente, il nostro paese ha rispettato il requisito essenziale, diffuso nel resto dell’UE, dell’approccio *bottom-up*, che dimostra come i cambiamenti e le soluzioni innovative e di maggior successo in materia di disabilità, provengano dal basso e poggino su iniziative territoriali che sono promosse da stretti partenariati locali, quindi, col supporto delle amministrazioni locali, dei partners sociali, delle ONGs e dalle imprese.

Ed anche rispetto ai promotori del cambiamento, l’Italia ha agito conformemente alla più generale tendenza ad investire su interventi atti a favorire la comprensione e la soluzione delle problematiche, anche psicologiche, del disabile, per una piena riabilitazione ed integrazione, tramite la partecipazione di operatori intermedi, quali i formatori e gli operatori sociosanitari.

Rispetto ai pilastri della Seo, l’Italia riflette la propensione ad impegnare le azioni all’interno degli obiettivi dei primi due pilastri, mirando, da un lato, a garantire un’adeguata educazione e formazione professionale, tramite la predisposizione di servizi integrati, dall’altro, a facilitare e sostenere lo spirito d’iniziativa imprenditoriale, e ad intervenire marginalmente nell’ambito del macroobiettivo dell’“adattabilità”. Ma proprio in tal caso, il nostro paese ha dimostrato, comunque, di seguire gli indirizzi comunitari influenzati dalle considerazioni del Consiglio di Lisbona sul ruolo delle tecnologie, utilizzandole per garantire sia la formazione sia l’adattamento del lavoro, e sperimentando già dalla I fase nuove forme d’impiego, come il telelavoro⁶⁶.

⁶⁶ Mentre appare insufficiente la risposta diretta a garantire le pari opportunità tra i sessi, come specifico obiettivo degli interventi, a fronte del forte impegno comunitario recente in tal senso.

Un'altra tendenza comune ad altri Stati membri, è la concentrazione dei progetti sulle attività per l'incontro tra domanda ed offerta e per la creazione di nuove opportunità di lavoro. Anche se l'Italia ha sempre preferito optare per la creazione di impresa, come strumento di nuovo sbocchi occupazionali, piuttosto che per forme di lavoro "assistito" o "protetto" (*sheltered employment*), diffuso in Europa (European Commission, 1998, p. 19), svolgendo anche un ruolo innovativo e di guida, di proposta di un modello peculiare, basato sul ricorso diffuso alle cooperative sociali, che ha contribuito a diffondere e stimolare di recente tale strumento a livello europeo, per la creazione di nuovo lavoro.

Nonostante i punti di sviluppo comuni, l'Italia si è contraddistinta, infatti, per alcune peculiarità quali: la differenziazione degli interventi conforme ad un mdl diversificato e decentrato, legato all'esistenza di microeconomie territoriali, la presenza d'un ambiente socioeconomico ed istituzionale particolarmente adatto allo sviluppo di approcci localistici ed al coinvolgimento di attori locali, come anche la prevalenza d'interventi che ricorrono al settore del non profit e il forte attivismo delle organizzazioni di volontariato. Non meno significativo è, poi, appunto il ruolo svolto dallo sviluppo del modello dell'economia sociale, e in particolare delle cooperative sociali, e la tendenza a concentrare i progetti sui nuovi bacini d'impiego.

7. LIMITI E PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA HORIZON

Dall'esame complessivo e trasversale dei progetti della II fase di programmazione Horizon in Italia, sembra emergere una forte continuità a livello nazionale ed una tendenziale corrispondenza con gli obiettivi, le strategie, i contenuti realizzati della programmazione a livello comunitario. Le sperimentazioni, inoltre, hanno permesso di desumere insegnamenti fondamentali, in parte già emersi nella I fase, ed ulteriormente sviluppati, in parte innovativi, utili parametri di riferimento per ulteriori interventi futuri in materia.

È stata, quindi, confermata l'importanza della predisposizione di "servizi integrati", incentrati sull'attività di "mediazione" realizzata dai nuovi servizi per l'impiego, con l'intervento sinergico di operatori afferenti a

sistemi diversi e seguendo “percorsi personalizzati” basati sull’analisi del mercato del lavoro, sul “bilancio delle competenze”, come valorizzazione delle abilità dei disabili, sull’orientamento, sull’accompagnamento al lavoro ed il suo monitoraggio continuo dopo l’inserimento lavorativo.

È emersa la centralità della formazione degli operatori coinvolti per l’acquisizione di competenze specifiche, la necessità di garantire la partecipazione attiva dei destinatari finali e il coinvolgimento diretto della controparte datoriale tramite l’attività di informazione, consulenza e supporto continuo, così come il ruolo fondamentale dello sviluppo dello spirito imprenditoriale come alternativa atta a garantire nuovi sbocchi occupazionali, specie laddove il mdl dipendente risulti stagnante (tramite la creazione e il supporto continuo ad imprese ed a cooperative sociali), delle opportunità d’impiego connesse allo sviluppo locale ed ai nuovi bacini d’intervento e l’importanza delle opportunità in termini d’occupabilità ed adattabilità, offerta dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Sono stati delineati, inoltre, modelli d’inserimento innovativi, che hanno influenzato gli indirizzi e le concrete scelte politiche occupazionali a livello nazionale, come nel caso della recente riforma del “collocamento obbligatorio”⁶⁷ (Merli, 2001) sostituito ex lege dal cosiddetto “collocamento mirato”, destinato a migliorare l’accesso al lavoro dei disabili, tramite un approccio di tipo preventivo, il cosiddetto *positive approach* dei paesi anglosassoni (Bruzzone, 2000), che dimostra di aver recepito molti dei contenuti e modelli evidenziati in anticipo nei progetti (SNS Occupazione, 2000b)⁶⁸.

La legge, infatti, pur mantenendo l’obbligo di riserva dei posti di lavoro (*quota system*),⁶⁹ introduce *ex novo* un sistema d’avviamento volto a garan-

⁶⁷ Disciplinato ex legge n. 482 del 1968, intitolata alla Disciplina generale sulle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, basata sull’obbligo di assunzione da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, di una quota prestabilita dei dipendenti in base alla dimensione dell’azienda.

⁶⁸ Legge n. 68 del 1999, intitolata Norme per il diritto del lavoro dei disabili, e che ha mantenuto il principio delle quote, estendendo l’obbligo a sotto 35 dipendenti e introdotto la possibilità per i datori di collocare i disabili con scelta nominativa e non solo numerica.

⁶⁹ Il sistema che riserva ex lege, o contrattualmente una quota dei posti di lavoro delle aziende pubbliche e/o private ai portatori di handicap.

tire un efficiente *matching* tra le esigenze del datore e del disabile, tramite l'inserimento della "persona giusta nel posto giusto", proprio sfruttando il "modello dei servizi per l'impiego" e quello dell'"integrazione di sistemi", cui hanno fatto ricorso i progetti stessi. Un sistema imperniato sull'analisi accurata delle capacità del disabile⁷⁰, che valorizza le sue abilità piuttosto che concentrarsi sulla misura del suo deficit, nonché sull'esame e valutazione delle possibili opportunità di lavoro, la loro fattibilità in termini di occupabilità, quindi delle mansioni da svolgere, degli *skills* e delle competenze disponibili, del tipo di formazione professionale necessaria⁶⁹.

La programmazione Horizon in Italia, sembra rispondere, inoltre, in modo soddisfacente ai caratteri dell'innovatività, della complementarità e del requisito del coinvolgimento locale, riuscendo ad offrire dei modelli particolari con alto grado di trasferibilità in altre realtà economiche e sociali (SNS Occupazione, 1999b).

Nonostante l'impianto strutturale predefinito della programmazione comunitaria, le strategie, le metodologie utilizzate e gli obiettivi dei singoli programmi, risultino teoricamente funzionali a ridurre lo svantaggio occupazionale dei disabili, un bilancio complessivo delle caratteristiche e dei risultati delle sperimentazioni, come capacità di migliorare il grado di occupabilità dei destinatari, non può ignorare l'inadeguatezza di tale strumento rispetto gli obiettivi preposti, e il suo sostanziale fallimento come mezzo di lotta efficace all'esclusione dei disabili dal mercato del lavoro.

L'indagine fin qui svolta, infatti, come la maggior parte degli studi disponibili sui programmi Horizon realizzati in Italia, si basa principalmente sull'esame condotto dalla SNS sulla programmazione, che risulta limitato sotto due diversi aspetti. Da un lato, di stampo prettamente descrittivo, con forte attenzione alle variabili di tipo quantitativo, tende a concentrarsi sulle caratteristiche strutturali dei progetti, sulle tipologie strategiche elaborate, e le metodologie utilizzate, con scarsa attenzione verso i risultati dei programmi. Dall'altro invece, difetta, nella parte cri-

⁷⁰ Garantita dai servizi dell'impiego a livello locale con la consulenza d'altri operatori tramite servizi integrati, e convenzioni tra Centri per l'impiego (Provincia) e controparte datoriale.

⁷¹ Con forme di sostegno, azioni positive per i problemi connessi all'ambiente lavoro, alle relazioni e strumenti di lavoro, tramite percorsi formativi funzionali alle esigenze delle due parti.

tica dei risultati dell'implementazione, e quindi nell'esame dei limiti, sia contingenti, sia insiti alla programmazione stessa, delle problematiche che debbono ancora trovare un'adeguata risposta, degli aspetti che necessitano di soluzioni più complete e sviluppate, delle lacune rispetto gli obiettivi prefissati.

Il primo aspetto è imputabile al fatto che molti programmi sono terminati oltre la scadenza formale, determinando, di fatto, un ritardo anche nell'elaborazione di analisi critiche sull'impatto dei modelli e sulla loro efficacia concreta, con conseguente maggiore attenzione per analisi di tipo descrittivo. Mentre la tendenza degli analisti ad enfatizzare gli aspetti positivi ed innovativi, evidenziando le prassi migliori da valorizzare e riprodurre, senza soffermarsi sul loro impatto effettivo, e quindi a consegnare una rappresentazione prettamente ottimistica dello scenario complessivo, che mistifica la reale portata di tale strumento di *policy making*, è riconducibile a due motivi principali.

In primis, la natura stessa dei programmi comunitari, che, in quanto designati per favorire l'individuazione di prassi e schemi di riferimento innovativi, con valore di parametri astratti e generali, inducono gli studiosi ad evidenziarne gli elementi di vantaggio. In secondo luogo la particolare forma mentis, che contraddistingue gli analisti istituzionali, quali i membri della SNS, che si sostanzia in un atteggiamento aprioristico rispetto ai risultati, e che spinge a confondere la sfera dell'essere, e quindi della portata e dei risultati concreti raggiunti, con la sfera del dover essere, e quindi, degli obiettivi da raggiungere.

La programmazione comunitaria Horizon presenta, invece, lacune tipiche della programmazione comunitaria in generale, e limiti specifici, quantitativi e qualitativi, distintivi del caso italiano, che denotano l'incapacità di tale strumento d'incidere pienamente e concretamente sulla situazione di svantaggio e di saper indirizzare ed influenzare gli interventi politici globali e di ampio respiro.

I progetti, seppur aumentati numericamente rispetto alla I fase, rimangono tuttavia un numero troppo esiguo, e non possono quindi, considerarsi risposte sufficienti dal punto di vista quantitativo, in quanto "modelli pilota", che si propongono come specifiche soluzioni per l'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro, comunque limitati in relazione alla complessità della problematica affrontata ed alla dimensione del target di riferimento.

Di conseguenza, per garantire un sensibile cambiamento della condizione di svantaggio dei disabili nel lavoro, dovrebbero essere necessariamente moltiplicati in modo esponenziale a livello locale, nazionale e sovranazionale e disporre di risorse maggiori per trovare un'adeguata riproducibilità in altri contesti ed essere capaci, nei casi di successo, di determinare nuovi ed incisivi interventi politici.

Spesso, però, come rilevato a livello regionale (Merli, 2001)⁷², difetta ancora un'adeguata conoscenza, da parte degli operatori, delle opportunità di finanziamento comunitario, cui si aggiunge l'insufficienza delle risorse finanziarie, che rende determinante il supporto finanziario su iniziativa autonoma di enti privati ed organizzazioni di volontariato e non profit, e l'incapacità di sfruttarle appieno e in modo adeguato. Problematiche che evidenziano la necessità d'investire maggiori risorse, che integrino quelle comunitarie, d'implementare ulteriormente l'attività di informazione degli operatori e la formazione delle competenze, per gestire efficientemente i fondi disponibili e di rafforzare la partecipazione a tutti i livelli delle istituzioni, tramite l'elaborazione di politiche integrate.

Anche dal punto di vista qualitativo, emergono alcuni punti di debolezza. La netta prevalenza di interventi in favore dei disabili fisici e motori, denota la difficoltà dei promotori di proporre soluzioni adeguate nei casi di disabilità gravi, psichiatriche e psichiche, tipologie di infermità, per le quali risulta più difficile sfruttare le opportunità offerte dagli strumenti legislativi vigenti, e quindi ancor più cogente la necessità d'ideare e sperimentare soluzioni alternative. Allo stesso modo la prevalenza tra i promotori di enti non profit e associazioni di volontariato, rispecchia, ex converso, uno scarso coinvolgimento nei progetti delle imprese, delle associazioni di categoria, organizzazioni sindacali⁷³ ed anche delle pubbliche amministrazioni che evidenzia l'esigenza di bilanciare necessariamente tale deficit.

Ma anche la tendenza a considerare l'imprenditorialità, come soluzione strategica, capace di offrire nuove opportunità, se appare una scelta politica conforme agli obiettivi della Seo, che stimola lo spirito impen-

⁷² Ci si riferisce alla Regione Toscana.

⁷³ Comunque in Italia, tale parziale coinvolgimento viene sopperito dall'impegno autonomo, realizzato tramite la stipula di specifici contratti collettivi sul lavoro dei disabili.

ditoriale come strumento di occupazione, si rivela, in verità, come una soluzione obbligata, determinata, specie al Sud, dalla situazione di forte saturazione generale del mercato del lavoro subordinato.

Allo stesso modo, anche quando le soluzioni innovative, e le relative strategie e metodologie identificate nei progetti, sono state mutate dagli attori politici, con ricadute nelle scelte di politica nazionale, è emersa, in modo palese, la difficoltà di rendere operativo un modello particolare in un contesto più ampio, come nel caso della riforma del collocamento obbligatorio.

Questa, pur segnando un punto di svolta, con il superamento dell'approccio tradizionale, che prescindeva dalla valutazione delle qualifiche, dal tipo di disabilità e di esperienze pregresse del lavoratore, e l'introduzione del cosiddetto collocamento mirato, che consente di avviare il disabile in base alla rispondenza tra le esigenze aziendali e le sue attitudini e capacità, in modo da ridurre il numero dei fallimenti degli avviamenti, ha incontrato, tuttavia, nella fase di transizione e di implementazione ostacoli di ordine organizzativo e gestionale, che hanno determinato anche effetti perversi, contrari alla logica stessa della riforma.

Da un'analisi condotta a livello regionale (Merli, 2001), valida rappresentazione dello scenario legato alla riforma, è emersa la difficoltà di adeguamento dell'organizzazione, delle strutture e dei soggetti del vecchio sistema ai nuovi principi legali, con ritardi nell'attuazione dei nuovi servizi⁷⁴. Così il carattere burocratico e farraginoso dell'organizzazione orientata in prevalenza all'amministrazione, la carenza di risorse e strumenti, di personale⁷⁵ e il mancato coordinamento degli attori coinvolti⁷⁶, rischiano, nel breve periodo di restringere le opportunità

⁷⁴ Seppur in presenza di casi eccezionali, in alcune Province in cui erano stati avviati da tempo autonomamente sistemi di collocamento mirato.

⁷⁵ Ritardi nell'istituzione delle nuove Commissioni, nella convocazioni degli utenti e visite mediche, nella stipula delle Convenzioni con i datori di lavoro previste dalla legge.

⁷⁶ Il D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, ha conferito alle Regioni ed Enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro attribuendo alle Regioni le funzioni e i compiti del collocamento obbligatorio e la programmazione e coordinamento delle iniziative per l'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate, incaricando la legge regionale della gestione ed erogazione dei servizi per l'integrazione dei servizi per l'impiego gestiti dalle Province.

d'inserimento dei disabili, limitate anche da fenomeni quali l'emersione di effetti perversi come gli atteggiamenti ostruzionistici dei datori di lavoro, o la diffusa diffidenza dei destinatari verso il nuovo sistema, che essendo più selettivo sembra offrire minori opportunità d'inserimento lavorativo.

L'implementazione dei principi legali e dei modelli d'inserimento sottesi, richiede maggiori risorse per adeguare le strutture, l'organico necessario nei servizi di impiego, il conferimento agli operatori delle competenze e *skills* necessari per l'attività di mediazione, e lo sviluppo dell'attività d'informazione sulle opportunità, sulle nuove metodologie offerte dalla legge.

Il quinquennio di programmazione Horizon, le buone prassi e i modelli di inserimento emersi, hanno, quindi, modificato gli approcci, individuato strategie e metodologie d'intervento rispetto allo svantaggio dei disabili, fatte proprie anche dalla normativa nazionale. Tuttavia sia le sperimentazioni, che gli interventi legislativi realizzati, risultano ancora inadeguati come risposta all'esclusione lavorativa dei disabili, in quanto incapaci d'imprimere cambiamenti significativi in termini d'occupazione a tale condizione di svantaggio, che non è sostanzialmente migliorata, né tantomeno risolta, specie per soggetti con infermità gravi.

Lo strumento della programmazione, che ha rilevanza come progettazione e sperimentazione di soluzioni innovative di lotta al disagio occupazionale, rischia di risolversi nella mera elaborazione di modelli astratti e teorici, dagli scarsi risultati, in termini di occupabilità e di capacità d'impulso per nuove politiche globali, che sono, tuttavia, enfatizzati e sopravvalutati per la loro capacità potenziale e non effettiva, di modificare gli approcci e le scelte dei *policy makers*.

L'incisività ed il successo di tale strumento dipende dalla maggiore disponibilità di risorse, dall'effettiva e continua diffusione e riproduzione del modello su ampia scala, che vada oltre la mera "riproducibilità", dal reale grado di occupazione dei soggetti, dalla capacità di saper ingenerare un meccanismo di attivazione di più attori, che a sua volta non prescinde dalla volontà politica di promozione d'interventi ispirati a tali schemi tipo a livello nazionale, senza i quali gli stessi rimangono interventi isolati ed insufficienti.

Per poter realizzare azioni efficaci, non solo programmatiche ma anche sostanziali, è necessaria, infatti, una reale volontà e capacità degli attori del *policy making* di sostenere il cambiamento, d'incentivare i modelli e promuoverli, con la predisposizione, sotto l'impulso dei progetti realizzati, di piani e programmi d'intervento e politiche globali⁷⁷, tramite il supporto continuo e coordinato delle parti sociali, che debbono garantire anche autonomamente percorsi, strumenti e misure efficaci in materia⁷⁸.

I programmi attuati mostrano l'impossibilità di eliminare gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione al mdl, né tantomeno la segregazione settoriale, lo *skills gap* esistente, la disparità nelle condizioni d'impiego, senza l'intervento attivo dei soggetti politici e delle parti sociali con misure più incisive e vincolanti rispetto alle prassi emerse nei progetti. Sono necessari, quindi interventi consistenti, continui ed integrati di politica del lavoro a livello locale, regionale e nazionale, misure ulteriori e disponibilità di risorse finanziarie a livello governativo all'interno di un disegno complessivo, che non si risolva nella mera elaborazione di progetti insufficienti e di conseguenza inefficaci.

In tale prospettiva i progetti comunitari Horizon riacquistano un valore concreto come "punto di partenza" e non d'arrivo, come potenziali modelli di cambiamento che incidono positivamente sulla lotta allo svantaggio dei disabili, in quanto strumenti capaci di suggerire soluzioni innovative a livello politico, e solo se ampiamente riprodotti su scala nazionale.

Allo stesso modo, i nuovi principi normativi avranno un impatto in termini occupazionali solo nel lungo periodo, tramite un'opera di riaggiustamento continuo delle metodologie e strumenti, come l'impegno di maggiori risorse, incentivi alle imprese, attività d'informazione per sensibilizzazione sull'handicap, ed un supporto continuo da parte degli attori sociali e istituzionali, delle ONG, dei singoli datori, all'interno di

⁷⁷ Ruolo ancora più importante considerato che in materia l'UE mantiene un intervento di soft law anche dopo l'elaborazione della Seo, che pur riservando a livello comunitario i principi e orientamenti di politica uniforme, lascia grande discrezionalità nei contenuti delle politiche occupazionali ai singoli Stati Membri.

⁷⁸ La stessa legge sul collocamento, realizzata solo a seguito dell'individuazione d'indirizzi e principi da parte d'attori politici sovranazionali, nonostante prima del 1997 alcuni principi fossero stati elaborati nei programmi, prova la debolezza dello strumento programmazione in assenza di una reale volontà politica.

una politica più ampia d'integrazione socioeconomica del disabile in ogni ambito di vita, tramite l'offerta di servizi e la garanzia dell'assistenza, che sono garantiti in primis dalle istituzioni pubbliche.

Del resto, una problematica così complessa ed eterogenea richiede interventi necessariamente di lungo periodo, mentre l'inserimento a livello comunitario della disabilità tra gli obiettivi della politica occupazionale è solo recente, i progetti Horizon sono conclusi da poco, e la stessa riforma italiana è ancora in una fase di transizione.

Siamo in presenza di uno scenario ancora aperto, in cui gli insegnamenti e le migliori prassi della programmazione Horizon costituiscono una risorsa se arricchiti nei contenuti, diffusi e recepiti nelle scelte dei policy makers e su cui si innesta la recente Iniziativa comunitaria EQUAL⁷⁹ (Commissione europea, 2000), volta a combattere l'esclusione dal lavoro sotto il profilo specifico della discriminazione e delle disuguaglianze, proprio partendo dai risultati dell'eredità dei risultati dell'Iniziativa Occupazione e del volet Horizon.

Non rimane che auspicare che tale iniziativa possa, facendo tesoro degli insegnamenti precedenti, garantire agli Stati membri maggiori risorse per eliminare nel concreto le discriminazioni e i pregiudizi forti nei confronti di tale ampia categoria, grazie ad un'attività di sensibilizzazione e di presa di coscienza della comunità tutta, e garantire eguali *chances*, sia in termini di pari opportunità tra sessi, sia come garanzia di pari condizioni lavoro per tutti i portatori di handicap.

BIBLIOGRAFIA

Baylos Grau A. (1996a) Fondi strutturali, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona, M. Sciarra (a cura di) Dizionario di diritto comparato del lavoro. Bologna, Monduzzi.

⁷⁹ EQUAL prevede la sperimentazione di nuove pratiche di lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze dei lavoratori e dei soggetti in cerca d'occupazione, e pratiche per modificare le politiche future nell'occupazione e formazione. Il contributo del Fse è di 2847 milioni di Euro per il periodo 2000-2006, cui deve corrispondere un contributo equivalente a livello nazionale.

- Baylos Grau A. (1996b) Coesione economica e sociale, in Caruso B., D'Antona M., Sciarra (a cura di) Dizionario di diritto comparato del lavoro. Bologna, Monduzzi.
- Bruzzone S. (2000) Disabilità e lavoro. Legislazioni a confronto, DRI, I, X, Giuffrè editore.
- Commissione europea (1996) Helios II: guida europea delle buone prassi. Verso la parità di opportunità delle persone disabili, Lussemburgo, EUR-OP.
- Commissione europea, Occupazione & affari sociali, DG. V. (2000) EQUAL, Nuove pratiche di lotta alla discriminazione e alle disegualianze nell'ambito dell'occupazione. Lussemburgo, EUR-OP.
- Consiglio europeo di Nizza, Fatti salienti, in Bollettino EU 12 – 2000, p. 23.
- EIRO, 2001, Workers with disabilities: law, bargaining and the social partner, pubblicato sul sito dell'EIRO www.eiro.eurofond.it.
- European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Social Security and Social Integration (1998) Employment and people with disabilities. Report of the special meeting of the High-level group on disability, Brussels, 15 October 1997, Bruxelles, Luxembourg, EUR-OP.
- European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social affairs, DG. V. (1999a) Compendium. Good practice in employment of people with disabilities. Luxembourg, EUR-OP.
- European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, DG V. (1999b) Raising employment levels of people with disabilities. The common challenge. Luxembourg, EUR-OP.
- European Commission, Directorate-General Employment and Social Affairs, DG.2 (2000) Report on Member States' legal provisions to combat discrimination. Luxembourg, EUR-OP.
- EUROPS (1998) Le iniziative comunitarie ADAPT e OCCUPAZIONE. Occupazione-Horizon: L'abilità al lavoro, datori di lavoro, occupazione e disabili, collana Innovazione n. 3. Lussemburgo, EUR-OP.
- Merli N. (2001) La legislazione per il diritto del lavoro dei soggetti svantaggiati in ORML-Ciriec (a cura di) La normativa italiana sul collocamento obbligatorio delle categorie protette e sui lavoratori portatori

- di handicap, Rapporto sul lavoro delle categorie protette e per tutti i soggetti del disagio sociale. Firenze, in pubblicazione.
- Occupazione, riforme economiche e coesione sociale. Le conclusioni del vertice di Lisbona del 23-24 marzo 2000, in Europa Europe, II, 2000.
- SNS Occupazione (1999a) Horizon, Compendium progetti II fase 1997/1999. Roma, ISFOL.
- SNS Occupazione (1999b) La valorizzazione dei progetti di qualità della I fase – Rapporto di monitoraggio dell’Iniziativa Occupazione. Roma, ISFOL.
- SNS Occupazione (2000a) Identikit dei progetti. ISFOL, Roma.
- SNS Occupazione (2000b), Mirare alle competenze, Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap, Roma, ISFOL.
- SNS Occupazione (2001a) Modelli e strumenti per l’integrazione lavorativa, II fase, Rapporto di monitoraggio dell’Iniziativa Occupazione. Roma, ISFOL.
- SNS Occupazione (2001b) Verso l’integrazione lavorativa, Schede progettuali, II fase, Rapporto di monitoraggio dell’Iniziativa Occupazione. Roma, ISFOL .
- Waddington L. (1995) Disability employment and the European Community, Antwerpen, Maklu.

Informazioni sugli autori

LUIGI BURRONI: Insegna ‘Politiche per lo sviluppo locale e regionale’, ‘Sociologia del lavoro in Europa’ e ‘Relazioni industriali in Europa’ presso la Facoltà di Scienze Politiche ‘Cesare Alfieri’ dell’Università di Firenze. Ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Sociologia presso la Facoltà di Sociologia dell’Università di Trento, è stato Visiting Fellow presso la Warwick Business School, Jean Monnet Fellow all’Istituto Universitario Europeo e Visiting Professor presso l’Università Cattolica di Louvain La Neuve.

SIMONE CIACCHERI: laureato in Scienze Politiche presso l’Università degli Studi di Firenze, è manager delle risorse umane presso la Global Turbine Service Inc.; durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso l’Università degli Studi di Trier.

MANUELA GALETTO: laureata in Sociologia presso l’Università di Urbino è attualmente dottoranda di ricerca presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Milano; durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso la Warwick Business School.

FABIO GAZZARRINI: laureato in Scienze Politiche presso l’Università degli Studi di Firenze, attualmente collabora come mediatore del lavoro con il Circondario Empolese Valdelsa e con il Centro per l’Impiego di Prato. durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso l’Università di Tolosa.

NICOLETTA MERLI: laureata in Scienze Politiche presso l’Università degli Studi di Firenze è funzionario-esperto giuridico amministrativo presso l’Amministrazione Comunale di Arezzo; durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso l’Università degli Studi di Firenze.

MARIA GRAZIA PANNITTERI: laureata in Giurisprudenza presso l’Università degli Studi di Catania, avvocato, presta consulenza legale alla CGIL per questioni relative al contenzioso INPS, le controversie di lavoro le

procedure collettive; durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso la Warwick Business School.

ALBERTO RATTI: laureato in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Firenze, collabora con l'Ufficio Europa dell'Amministrazione Comunale di Prato; durante il Master Europeo in Scienze del Lavoro ha svolto il secondo semestre presso la Warwick Business School.

