

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Attualità
La politica del lavoro del Governo italiano
Riforma delle rappresentanze sindacali aziendali

Ricerche
La Direttiva comunitaria sui Consigli Aziendali Europei
Riforma delle pensioni: Italia e Giappone

Diritto internazionale e comparato
Politica sociale dell'Unione Europea
Tribunali industriali: il caso inglese

Casi aziendali
Le relazioni industriali in cooperativa: il caso CEFLA

Rassegne
Giurisprudenza comunitaria: il secondo semestre 1994
Giurisprudenza italiana: licenziamento disciplinare e area di libera recedibilità.
Giurisprudenza straniera: i licenziamenti individuali negli U.S.A.
Contrattazione collettiva: sindacato e orario di lavoro

Documenti
I Disegni di Legge del Governo in materia del lavoro, flessibilità ed
organizzazione del mercato del lavoro
La direttiva 94/45/CE sui Consigli Aziendali Europei
l'accordo Electrolux sui Consigli Aziendali Europei

Notiziario
Programma scientifico dell'11° Congresso Mondiale dell'IIRA

Giuffrè Editore

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 5 - numero 2 - luglio 1995

Indice

Un nuovo Quadrimestrale di <i>Marco Biagi</i>	pag.5	Editoriale
Il diritto del lavoro fra iniziative referendarie, progetti del Governo ed autonomia delle parti sociali		Attualità
Le politiche del lavoro del Governo italiano di <i>Tiziano Treu</i>	pag.7	
La riforma delle rappresentanze sindacali d'azienda di <i>Mario Ricciardi</i>	pag.19	
Partecipare in Europa: la Direttiva sui Consigli Aziendali Europei		Ricerche
La Direttiva 94/45 e i problemi della sua trasposizione nell'ordinamento italiano di <i>Fausta Guarriello</i>	pag.27	
La Direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana di <i>Marco Biagi</i>	pag.35	
I Comitati Aziendali Europei tra autonomia ed eteronomia di <i>Bruno Veneziani</i>	pag.51	
Spunti di riflessione in tema di Comitati Aziendali Europei di <i>Roberta Bortone</i>	pag.65	
La Direttiva europea sui Comitati Aziendali. Profili analitici e sistematici di <i>Riccardo Del Punta</i>	pag.71	
I Comitati Aziendali Europei: primi passi sulla strada delle relazioni industriali sovra-nazionali di <i>Serafino Negrelli</i>	pag.75	
Brevi osservazioni sulla Direttiva 94/45 di <i>Clara Enrico Lucifredi</i>	pag.79	
La nozione comunitaria di "gruppo di imprese" ed i suoi riflessi nell'ordinamento italiano: prime considerazioni di <i>Pasquale Chieco</i>	pag.83	
Procedure europee di informazione e consultazione dei lavoratori tra "banca" e "industria" di <i>Luigi Pelaggi</i>	pag.91	
Comitati Aziendali Europei: i casi Electrolux e Merloni di <i>Marco Buatier</i>	pag.115	
Radicamento nazionale e prospettiva internazionale: annotazioni in margine all'accordo Electrolux sul CAE di <i>Maurizio Castro e Giorgio Davidoni</i>	pag.119	

	Note sulla costituzione del Comitato Aziendale Europeo Merloni di Francesco Ferretti	pag.123
Ricerche	Riforma delle pensioni: Italia e Giappone a confronto	
	Le pensioni sotto il segno del Gattopardo di Giuliano Cazzola	pag.125
	La revisione del sistema pensionistico giapponese del 1994 di Masahiko Iwamura	pag.135
Diritto internazionale e comparato	Politica sociale dell'Unione Europea.	
	Tendenze della politica sociale nell'ordinamento comunitario di Giuseppe Santoro Passarelli	pag.141
Diritto internazionale e comparato	Casi e materiali di diritto internazionale e comparato	
	Tribunali Industriali e tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori: il caso inglese di Michele Tiraboschi	pag.161
Casi di relazioni industriali	Consensualità e partecipazione nei rapporti di lavoro	
	Un modello di relazioni industriali in cooperativa: il caso CEFLA di Nino Gualandi	pag.183
Rassegne	Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria	
	Giurisprudenza comunitaria: tendenze del secondo semestre 1994 di Alberto Dal Ferro	pag.191
Rassegne	Osservatorio sulla giurisprudenza italiana	
	Licenziamento disciplinare irrituale e conseguenze sanzionatorie nell'area della c.d. libera recedibilità di Alberto Pizzoferrato	pag.199

Osservatorio sulla giurisprudenza straniera		Rassegne
Employment at will e tutela contro i licenziamenti privi di giusta causa: il caso degli Stati Uniti di Nicola Benedetto	pag.219	
Osservatorio sulla contrattazione collettiva		Rassegne
Sindacato e orario di lavoro: i dilemmi degli anni Novanta di Romano Cappellari	pag.237	
Osservatorio sulla legislazione italiana		Documenti
Camera dei Deputati. Disegno di legge n. 2764: "Norme in materia di mercato del lavoro e flessibilità"	pag.247	
Senato della Repubblica. Disegno di legge n. 1985 "Disposizioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro"	pag.263	
Osservatorio sulla legislazione straniera e internazionale		Documenti
Direttiva 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994	pag.271	
Osservatorio sulla contrattazione collettiva straniera e internazionale		Documenti
Accordo sull'informazione e sulla consultazione a livello europeo nel Gruppo Electrolux del 27 marzo 1995	pag.281	
Notiziario AISRI — IIRA		Notiziario
Programma scientifico dell'11° Congresso Mondiale dell'International Industrial Relations Association — IIRA Bologna 22-26 settembre 1998	pag.287	
Abbreviazioni	pag.293	
Notizie sugli autori	pag.297	

Pagina BIANCA

Un nuovo Quadrimestrale

Marco Biagi

Diritto delle Relazioni Industriali diventa quadrimestrale. Dal 1996 la rivista uscirà tre volte all'anno: in marzo, in luglio e in dicembre alla vigilia di momenti di pausa e riflessione (vacanze pasquali, estive e natalizie) che da sempre conciliano qualche lettura in più del solito. Sì, perché fascicoli come anche quello che il lettore ha fra le mani in questo momento non sono fatti per una consultazione affrettata, bensì per un approfondimento di temi trattati da altri periodici con maggiore aggancio all'attualità.

L'Editore provvederà ad informare i lettori del ritocco al prezzo di abbonamento. Una scelta aziendale inevitabile, non solo per il diverso prodotto che viene commercializzato (con tre numeri all'anno supereremo le 500 pagine, sempre di questo formato), ma anche a causa di un aumento del prezzo della carta, più che raddoppiato nell'ultimo anno. Una circostanza inquietante, anche per le riviste scientifiche. Uno sforzo, quello dell'Editore, che assieme al sostegno dell'ALAR, premia tutti coloro (soprattutto i colleghi più giovani della redazione) che fanno questa rivista.

Nei prossimi numeri toccheremo argomenti già oggi in discussione e domani, prevedibilmente, ancor più strategici. Dalle tecniche di differenziazione salariale anche su base geografica, ai momenti applicativi della riforma pensionistica. Dall'esito parlamentare delle proposte Treu in materia di occupazione, alle ricadute sul sistema di relazioni industriali dei referendum di primavera, soprattutto in riferimento alle rappresentanze in azienda. Ci occuperemo anche della conferenza intergovernativa del 1996 e delle possibili modificazioni delle intese di Maastricht in materia sociale, senza trascurare il tema cruciale delle tecniche di trasposizione delle direttive comunitarie nel confronto con quanto accade in altri Paesi dell'Unione Europea.

Ai lettori che vorranno farci sapere in qualche modo un commento su quanto stiamo facendo va in anticipo il ringraziamento della direzione e della redazione.

Le politiche del lavoro del Governo italiano

Tiziano Treu

Sommario

1. La complessità delle politiche di sostegno dell'occupazione. **2.** Molteplicità dei livelli d'intervento. **3.** Gli ammortizzatori sociali e i lavori socialmente utili. **4.** Le diverse forme di flessibilità. **5.** Il superamento del monopolio pubblico del collocamento. **6.** Il lavoro interinale: la formazione contro la precarizzazione. **7.** Il contratto a termine: flessibilità controllata e negoziata. **8.** Per un part-time più competitivo. **9.** Salario flessibile ed oneri contributivi. **10.** Il decentramento dei servizi all'impiego. **11.** Unificazione e razionalizzazione degli incentivi al lavoro. **12.** Investire in risorse umane. **13.** Non solo regole, ma efficienza gestionale e concertazione. **14.** Orario di lavoro: continuare la sperimentazione.

1. La complessità delle politiche di sostegno dell'occupazione.

L'insieme dei provvedimenti che sono stati approvati dal Governo in materia di occupazione vanno giudicati nel loro complesso. Anzi, va tenuto conto anche di alcune iniziative che non sono direttamente pertinenti alla materia del lavoro.

La necessità di considerare l'insieme delle politiche finalizzate all'occupazione, che sono fra esse diversificate, è ormai messa in rilievo dagli esperti e da tutte le istituzioni internazionali e nazionali che si occupano della materia.

Indicazioni chiare in questo senso si trovano nei documenti dell'Unione Europea, in particolare nel cosiddetto "libro bianco" di Delors che costituisce la base da cui sono state sviluppate le politiche europee dell'impiego e le prese di posizione dei consigli dei Ministri europei, da ultimo quello di Essen della fine del 1994.

La complessità delle politiche di sostegno dell'occupazione implica che nessuna specifica iniziativa da sola è sufficiente ad affrontare il problema: un problema che sembra insolubile soprattutto in Europa.

Occorre un "mix" calibrato di politiche diverse, che secondo le indicazioni europee combinino tra loro almeno tre linee di azione principali:

- 1) investimenti selettivi soprattutto in grandi infrastrutture e in settori nuovi ad alta intensità di lavoro;
- 2) misure di flessibilità del mercato del lavoro;
- 3) investimenti in educazione e informazione nonché in ricerca, per massimizzare la qualità del "capitale umano".

Queste linee di azione sono alla base anche delle iniziative prese di recente dal Governo italiano. Nel caso dell'Italia l'applicazione delle indicazioni europee richiede un'attenta specificazione perché il nostro Paese presenta aspetti particolari anche per la questione occupazionale.

Del resto questo non è un motivo di sorpresa; la disoccupazione, pur essendo un male europeo e una questione di dimensione internazionale, è un fenomeno in sé diseguale. Il caso italiano dimostra in modo esemplare la diseguaglianza di problemi occupazionali in

Le politiche del lavoro del Governo

Tiziano Treu

diverse aree geografiche e per diversi gruppi di popolazione; ma analoghi fenomeni si trovano anche in altri Paesi.

È noto come in certe zone del Nord Italia, in particolare il Nord Est, la ripresa economica degli ultimi mesi ha già avuto effetti di incrementi dell'occupazione molto vistosi; fino a portare addirittura in qualche caso a tensioni sul mercato del lavoro specie per qualifiche particolarmente richieste ove l'offerta di lavoro non è adeguata; è altrettanto noto che nel Mezzogiorno, e soprattutto in qualche regione del Mezzogiorno, la disoccupazione si presenta con persistente eccezionale gravità.

In termini complessivi, la caduta dell'occupazione, tra l'inizio del 1994 e l'inizio di quest'anno, riguarda più di 300.000 unità; ma questo dato va interpretato poiché risente appunto della divaricazione tra Nord e Sud del Paese (1). La ripresa ha infatti interessato in modo diretto le regioni più industrializzate, a partire dal Nord-Est, dove, oltre al riassorbimento della cassa integrazione (2), si è in condizioni vicine alla piena occupazione.

Nel Mezzogiorno, al contrario, gli attuali tassi di crescita sono notevolmente più bassi (3), il che incide negativamente sui livelli della disoccupazione (4) e sul numero degli occupati, largamente inferiore a quello dell'inizio degli anni ottanta.

Questa sempre più marcata divaricazione (tra tassi di disoccupazione nel Nord e nel Sud (5)) è certamente il nodo principale da affrontare, ma è anche il tratto più emblematico della particolarità della situazione italiana rispetto agli altri Paesi industrializzati, caratterizzati da situazioni di sviluppo più armoniche. Un semplice sguardo ai dati sulla composizione del sistema del mercato del lavoro italiano, infatti, mette in evidenza altre importanti differenze; i valori di indicatori fondamentali, quali i tassi di attività (6), i livelli dell'occupazione giovanile (7), e in particolare femminile (8), il part-time (9), i tassi di scolarità, sono ancora molto al di sotto della media dei Paesi industrializzati.

L'Italia, poi, è caratterizzata da una corposa area di sommerso (stimata in due milioni di posti) e da un elevato rapporto tra lavoro autonomo e subordinato.

Da tutto questo complesso di diversità deriva un vero e proprio svantaggio strutturale del nostro Paese che oggettivamente ostacola il processo di convergenza europea.

2. Molteplicità dei livelli di intervento.

La diseguaglianza del problema occupazionale dimostra la necessità di interventi diversificati e altresì l'esigenza di operare a più livelli: europeo, nazionale e regionale. L'importanza di strategie e di orizzonti comuni, almeno a livello europeo, resta confermata, ma la soluzione del problema occupazione deve essere ancora largamente affidato alla responsabilità delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali dei singoli stati membri.

La diversa gravità della disoccupazione nelle varie zone costituisce una ulteriore conferma di come il nesso di crescita economica ed effetti occupazionali sia diventato meno automatico di quanto non fosse in passato, se mai lo è stato. Esso deve essere ricostituito con politiche specifiche del lavoro, cioè da quel "mix" di interventi nelle tre direzioni sopra ricordate.

I provvedimenti approvati dal Governo più direttamente rilevanti sono tre: un Disegno di Legge sulla flessibilità del mercato del lavoro (n. 2764 del 26/6/1995); un Disegno di Legge

note

(1) Di queste perdite occupazionali, ben 225 mila sono nel *Mezzogiorno* (Fonte: Istat).

(2) Ad inizio '95 il numero dei lavoratori in Cig, desunto convenzionalmente dal numero delle ore integrate, si era ridotto, rispetto all'inizio '94, di almeno 120 mila unità (Fonte: Ril.ne dati Inps e Istat).

(3) Il tasso di crescita del PIL è stato dell'1 per cento nel Mezzogiorno e del 2,5 per cento del Centro-Nord.

(4) Nel Sud l'aumento dei disoccupati è stato nell'ultimo anno del 13% (173 mila unità, mentre al Nord si è attestato al 2% (15 mila unità).

(5) Nel Nord sono al 7% rispetto al 21% del Sud. Se però si scompongono i dati emergono diversità ancora più forti; si va infatti dal minimo del Trentino-Alto Adige (4,6%) al massimo della Campania (24,4%). Sul totale nazionale ben più della metà dei disoccupati si trova nel Mezzogiorno (54%, che sale al 62% se si considera solo la disoccupazione giovanile).

(6) Il tasso tra le forze lavoro e la popolazione negli ultimi due anni, peraltro, è sceso di un punto (46,8% ad inizio '95).

Anche questo dato si discosta molto al Sud, dov non raggiunge il 43%. Fonti: Istat-Eurostat).

(7) I tassi di disoccupazione giovanile, salvo al Nord, sono in forte aumento (+ 2,5% al centro; + 4,5 al Sud, dove raggiunge il 54,7%. Fonti: Istat-Eurostat).

(8) I tassi di disoccupazione femminile sono quasi doppi rispetto a quelli dei maschi (8,7 contro il 15,6%, che peraltro raggiunge il 36% per la classe di età fino a 24 anni. Fonte: Istat).

(9) I livelli italiani non raggiungono il 6% contro il 25-30% degli altri Paesi europei.

sulla riorganizzazione e sul decentramento dei servizi nell'Impiego (n. ... del luglio 1995); il Decreto, più volte reiterato, riguardante interventi di urgenza in particolare per le aree depresse e in crisi (da ultimo n. 326/1995).

Prima di ricordare gli orientamenti di queste tre misure voglio sottolineare l'importanza anche per il nostro problema di interventi sulla spesa pubblica.

Infatti, nel Consiglio di Essen dei Ministri del lavoro europei, le politiche di contenimento della spesa pubblica sono menzionate in premessa alle indicazioni per una politica di sostegno alla crescita e all'occupazione. Il contenimento e il rigore della spesa pubblica sono ritenuti necessari per liberare le risorse a favore di investimenti produttivi e di politiche specifiche del lavoro. Nel caso dell'Italia questo è particolarmente urgente perché il nostro deficit pubblico è più alto di quello dei Paesi vicini: all'interno della spesa sociale che è nella media europea (circa il 25%) la spesa pensionistica è invece esorbitante; è più alta di quella dei paesi comparabili e comprime la possibilità di spese per altri titoli della protezione sociale in particolare per politiche attive del lavoro.

Il contenimento della spesa pubblica, e insieme la riforma del sistema pensionistico, sono dunque precondizioni di un efficace sostegno anche finanziario alla crescita dell'occupazione.

L'impegno del Governo per la riforma delle pensioni, che è stata recentemente approvata dal Parlamento, permette anche da questo punto di vista di invertire una tendenza negativa del passato; cioè di orientare più risorse alla politica del lavoro e agli investimenti produttivi. Il risanamento del sistema pensionistico comporterà una riduzione del livello ora eccezionalmente alto dei contributi sociali. L'eccessivo peso di tali contributi è in sé ostacolo alla crescita occupazionale.

La denuncia viene non solo dai « liberisti » dei vari Paesi, ma dal « Libro verde » dell'Unione Europea che identifica appunto nei costi eccessivi del *welfare* uno dei fattori, se non l'unico, di squilibrio dei sistemi europei a favore dei lavoratori già occupati e a detrimento dei soggetti socialmente esclusi (disoccupati, sottoccupati e inoccupati).

Porre rimedio a questo squilibrio è un'esigenza che diventa ogni giorno più urgente. Non è possibile richiamare i lavoratori al sacrificio considerevole di contenere le loro retribuzioni anche al di sotto dell'inflazione, se nel contempo gli oneri sociali tendono ad aumentare di più per i ben noti fattori strutturali (allungamento della vita, calo delle persone che contribuiscono).

Se non si spezza questo circolo vizioso esso finirà per schiacciare i lavoratori occupati e tagliare fuori sempre di più le giovani generazioni dal mercato del lavoro, in prospettiva anche dai benefici delle pensioni ormai divenute insostenibili.

Non a caso tutti i provvedimenti proposti per favorire l'occupazione giovanile comprendono da decenni sgravi alle contribuzioni sociali.

Altrettanto significativo è che la riduzione dei contributi sociali costituisce lo strumento principale usato per incentivare l'occupazione nelle aree depresse, a cominciare dal Mezzogiorno, e che è proposta per stimolare forme retributive più flessibili legate alla produttività aziendale (questa la proposta contenuta nell'accordo del 23 luglio 1993, ma non ancora attuata dal Governo).

Gli osservatori più attenti (Dell'Aringa) ritengono che l'uso indifferenziato di questi sconti contributivi è di dubbia utilità per creare occupazione veramente aggiuntiva; in realtà essi tendono ad agevolare assunzioni che sarebbero comunque avvenute. Ciò conferma che perpetuare semplicemente gli sconti contributivi rischia di essere controproducente rispetto al fine perseguito di attivare l'occupazione.

È ora di riconoscerlo e di affrontare il problema alla radice invertendo la tendenza alla crescita degli oneri sociali. L'abbassamento degli oneri sociali sul lavoro, specie a bassa qualificazione, è del resto un obiettivo esplicito del piano Delors: il che prefigura per l'Italia una accresciuta concorrenza anche sotto questo profilo.

Per procedere in tale direzione occorre decisamente riequilibrare le prestazioni previdenziali e pensionistiche in particolare, riportandole in linea con le medie europee. Nessun Paese europeo promette percentuali così alte di pensioni (salvo non mantenerle sempre), ammette pensioni di anzianità e prepensionamenti così di massa come da noi, e per di più conosce l'istituto del tutto italico del trattamento di fine rapporto.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

3. Gli ammortizzatori sociali e i lavori socialmente utili.

Ai tre provvedimenti specifici, sopra ricordati, occorre premettere un altro impegno del Governo: l'accelerazione degli investimenti produttivi, affidato alla responsabilità del Mi-

Le politiche del lavoro del Governo

Tiziano Treu

nistro del Bilancio e per il Mezzogiorno. Una particolarità della situazione italiana, e del Mezzogiorno in particolare, è la carenza di investimenti infrastrutturali tipica degli ultimi anni, in un Paese che ha speso molto in beni privati e pubblici, appunto di consumo, e poco investito in infrastrutture.

Ingenti risorse sono inoltre inutilizzate, pur in presenza di progetti, da ostacoli burocratici e procedurali e da conflitti istituzionali. Questo è particolarmente grave nel Mezzogiorno, anche a seguito della cessazione dell'intervento straordinario e della transizione a una forma ordinaria di azione pubblica.

Nel "libro bianco", che è stato preparato a riguardo dal Governo, risulta che oltre 50.000 miliardi di risorse non sono utilizzati, ma sarebbero utilizzabili in grandi progetti infrastrutturali per il Mezzogiorno riguardanti soprattutto la rete di trasporti, l'alta velocità, gli aeroporti, la rete idrica, il sostegno al turismo, le telecomunicazioni. È in atto uno sforzo di semplificazione delle procedure in genere e in particolare delle procedure per gli investimenti nel Mezzogiorno. Procedure accelerate di spesa sono già state introdotte dal "Decreto Maserà" del marzo 1995.

Inoltre si stanno predisponendo procedure di urgenza, desunte dall'esperienza, in particolare da quella derivata in occasione del cosiddetto G7 a Napoli dello scorso anno.

Questi interventi infrastrutturali con investimenti eccezionali dovrebbero fornire uno stimolo specifico alla crescita di quelle Regioni del Sud che rischiano di non cogliere l'eccezionale ripresa in atto del Paese. Mentre si attivano queste iniziative, l'urgenza occupazionale ha indotto il Governo ad intervenire per decreto per tamponare situazioni di acuta sofferenza occupazionale. In particolare si è trattato di far fronte a esigenze di tutela del reddito di diverse decine di migliaia di lavoratori che hanno esaurito il normale utilizzo dei cosiddetti ammortizzatori sociali (cassa integrazione e mobilità). Non si è ritenuto possibile affidarsi all'indennità di disoccupazione ordinaria, che come è noto in Italia è ancora eccezionalmente bassa. Trattandosi di oltre 50.000 lavoratori, per lo più concentrati in aree di crisi, si è ritenuto opportuno comunque predisporre qualche forma di sostegno eccezionale del reddito, pur senza perseguire le politiche attuate in passato, di una continuazione dei sussidi di cassa integrazione di mobilità a tempo indeterminato.

Queste politiche vanno comunque superate, perché costituiscono una delle anomalie italiane di eccesso di protezione dei posti di lavoro e dei lavoratori occupati a scapito dei non occupati. Tale eccesso di protezione contribuisce alla rigidità esterna del mercato del lavoro e contribuisce all'alta percentuale in Italia di disoccupati di lunga durata e anche alle difficoltà dei giovani di trovare occupazione.

Pur volendosi superare questa impostazione tradizionale si è ritenuto che in queste aree di crisi non si potesse passare troppo rapidamente da una protezione a tempo indeterminato a una di sottoprotezione, come sarebbe appunto la mera indennità di disoccupazione. Si è messo in atto un sistema di progressiva riduzione delle tutele del reddito e di ricerca di soluzioni alternative.

La strada già avviata e confermata nell'ultimo decreto 326 è di ridurre progressivamente l'indennità di cassa integrazione e di mobilità e di subordinare la erogazione alla accettazione da parte dei soggetti fruitori di lavori socialmente utili. Questa è una forma di intervento sperimentata sporadicamente in passato che ora è in via di forte diffusione, e costituisce un impegno prioritario del Ministero del Lavoro e delle istituzioni locali nelle aree di crisi. L'obiettivo è di coinvolgere questi lavoratori in progetti di intervento socialmente rilevante nei settori dell'assistenza e della manutenzione urbana, dell'ambiente ecc., subordinando l'erogazione del sussidio all'accettazione di questi programmi. È un modo civile di affrontare il problema della tutela del reddito sostituendo, come si dice, forme di *workfare* al mero *welfare* passivo. È anche uno strumento per verificare se questi soggetti sono effettivamente disponibili a svolgere attività o sono già impegnati, come sovente accade, in lavori più o meno regolari.

Al momento attuale l'impegno ha dato già risultati consistenti: oltre 35.000 lavoratori sono stati impegnati in programmi di lavori socialmente utili; mentre i 15.000 che sono ancora da impegnare sono prevalentemente concentrati nelle aree più difficili della Campania e della Sardegna.

Il decreto 326 ha cercato di velocizzare anche le procedure per il coinvolgimento dei lavoratori in queste attività socialmente utili e le procedure degli enti locali per approvarne i programmi.

Oltre al tamponamento delle situazioni di emergenza, lo stesso decreto si occupa di

promuovere interventi positivi per l'occupazione. Esso rfinanzia un fondo per l'occupazione, da tempo esistente ma utilizzato prevalentemente per gli interventi assistenziali, con la finalità di offrire un incentivo per assunzioni nuove da parte di imprese esistenti e soprattutto iniziative nuove. La creazione di lavoro è sempre di più legata non tanto all'aggiunta di unità di lavoro alle imprese esistenti quanto alla creazione di imprese nuove. Questo vale per tutto il territorio nazionale e anche per aree in difficoltà. Il fondo per l'occupazione ha ancora un ammontare limitato delle risorse, ma è accessibile con procedure molto veloci; si vuole dare priorità a progetti di job creation sostenuti e verificati dalle parti sociali. Queste si sono dichiarate disponibili ad attivarsi in tal senso.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

4. Le diverse forme di flessibilità.

Il disegno di legge sulla "flessibilità" sviluppa e completa una linea di politica del diritto da tempo avviata in Italia, ma che andava completata.

È noto che le forme di flessibilità sono diverse: riguardano la tipologia delle forme di lavoro, la dimensione quantitativa dell'occupazione (flessibilità numerica); le modalità di impiego proporzionale (flessibilità funzionale). Per alcune di queste forme di flessibilità la situazione italiana è alquanto "migliorata" negli ultimi anni. La flessibilità interna alle aziende italiane è cresciuta. Lo confermano le ricerche esistenti in argomento, che mostrano come le aziende abbiano usato largamente di questa forma di flessibilità per rendere la propria organizzazione più efficiente. La stessa giurisprudenza ha assunto posizioni meno rigide che in passato sulla modificabilità delle mansioni. Semmai possono essere certe prassi sindacali che riducono tuttora la mobilità funzionale; ma anche queste si stanno allentando. Il Decreto delegato n. 29/1993 sul pubblico impiego rende flessibile l'art. 13 oltre quanto ammesso nel settore privato, perché ammette che si possano modificare le mansioni temporaneamente anche adibendo il lavoratore a mansioni immediatamente inferiori.

5. Il superamento del monopolio pubblico del collocamento.

Il disegno di legge interviene su alcuni aspetti di flessibilità ancora poco adeguati rispetto alle condizioni richieste dal mercato internazionale. Quanto alla flessibilità numerica ed "in entrata", superato il collocamento numerico già due anni fa, si sono introdotte altre importanti innovazioni: l'abolizione del monopolio pubblico del collocamento con la introduzione di forme controllate di concorrenza privata da parte di operatori privati nel mercato del lavoro; e la definitiva abolizione del nulla osta per le richieste nominative, che semplifica del tutto le procedure di assunzione.

I motivi per superare il monopolio pubblico sono contenuti in modo esauriente nella decisione della Corte Europea di Giustizia che si è già occupata sia pure parzialmente del problema con riferimento alla situazione della Germania e negli argomenti addotti di recente dal Tribunale di Milano per sottoporre alla corte Europea la nostra situazione normativa.

I limiti che il monopolio del collocamento pubblico pone alla libertà di prestazione di servizi sono tanto più indebiti ed inopportuni in quanto il servizio reso dal collocamento è arrivato in Italia a livelli bassissimi; e invece restano gravi le rigidità che il monopolio pubblico pone all'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

6. Il lavoro interinale: la formazione contro la precarizzazione.

Il superamento del monopolio pubblico viene attivato anche con la norma che disciplina il cosiddetto lavoro interinale, autorizzando agenzie private a gestirlo.

Il disegno di legge n. 2764 introduce il lavoro interinale ampliandone i limiti rispetto ai precedenti progetti.

Sottolineo solo alcuni aspetti più rilevanti. Viene superato il limite di utilizzo del lavoro interinale alla qualifica medio alta, limite non giustificato alla stregua delle esperienze europee. Per la regolazione del rapporto di impiego si è scelto come base il modello francese perché ritenuto di gran lunga più praticabile. Secondo questo modello, come è noto, il trattamento economico dei lavoratori interinali viene rapportato a quello dei dipendenti delle imprese in cui tali lavoratori vanno temporaneamente a svolgere la loro opera.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

L'impiego del lavoratore è considerato a termine ma questo non esclude che agenzie di lavoro interinale possano fornire ai lavoratori che pur vengono impiegati in diverse aziende, forme di trattamento normativo omogeneo che garantiscano una regolarità normativa nell'impiego. Così è nell'esperienza della stessa Francia, dove le grandi agenzie di lavoro interinale hanno stipulato accordi collettivi con i sindacati per regolare in modo unitario certi aspetti del rapporto di lavoro: trattamenti in caso di malattia e infortunio, assenza e doveri delle parti, preavviso, ecc.

In questo senso il disegno di legge contiene una norma di sostegno imponendo alle agenzie di svolgere una contrattazione col sindacato su questi punti e prevedendo un intervento del Ministero del Lavoro in caso di mancata soluzione del problema. Tale normativa dovrebbe ridurre le preoccupazioni dei sindacati che hanno sempre temuto un eccessivo spezzettamento dei rapporti di lavoro e che richiedono garanzie per i lavoratori interinali. Queste garanzie non possono essere concesse nelle stesse forme del rapporto di lavoro ordinario a tempo indeterminato, pena lo snaturamento di questa forma di impiego. Ma il ddl governativo dà risposta alle preoccupazioni sindacali, prevedendo un apposito fondo per la formazione professionale utilizzabile per migliorare la qualità di tali lavoratori.

Una migliore formazione serve anche a ridurre indirettamente i rischi di precarizzazione dei lavoratori interinali. Si è inoltre pensato che questo fondo potrà destinare — se previsto dai contratti collettivi — risorse a forme di sostegno del reddito dei lavoratori nei periodi di mancanza di lavoro.

Una soluzione del genere è più adatta a ridurre l'impatto della precarietà sui lavoratori interinali di quella sostenuta dal sindacato favorevole ad assicurare una garanzia fissa di reddito negli intervalli non lavorati. Questa seconda soluzione avrebbe reso troppo rigido e costoso l'impiego del lavoro interinale contrastando con la sua stessa natura.

Un'altra questione importante affrontata nel disegno di legge è il controllo sulle Agenzie di lavoro interinale che deve essere finalizzato ad ottenere che in quest'area delicata operino solo soggetti affidabili. Altrettanta cautela si è utilizzata in due settori come l'edilizia e l'agricoltura dove l'uso del lavoro interinale è particolarmente controverso; nel settore dell'edilizia si prevede che la fornitura di lavoro temporaneo possa svolgersi in via sperimentale e in alcune aree territoriali ove lo preveda un contratto collettivo.

Anche nel settore dell'agricoltura l'attivazione di questa forma di lavoro è prevista in via sperimentale in aree limitate, sempre condizionata dalla previsione in sede di contrattazione collettiva. Viceversa è interessante da ultimo ricordare la possibilità della GEPI e dell'IN-SAR, società nate con l'obbligo di reimpiegare i lavoratori di aziende in crisi, di svolgere appunto attività di fornitura di lavoro temporaneo per soggetti a loro affidati.

La regolazione del lavoro interinale con l'approvazione del d.d.l. è auspicabile perché elimina un'anomalia italiana (era l'unico grande paese europeo che lo vietava). Non va comunque enfatizzata oltre misura perché tale lavoro opera negli "interstizi" del mercato del lavoro. Il suo peso occupazionale non è mai eccessivo nei paesi che l'hanno adottato, ove si colloca attorno all'1-2% della forza lavoro. Per questo le stesse preoccupazioni del sindacato dovrebbero essere meno drammatizzate.

7. Il contratto a termine: flessibilità controllata e negoziata.

Anche in tema di contratto a termine, la soluzione prevista dal disegno di legge è in linea con la tradizione italiana di procedere con forme di flessibilità controllata e negoziata. Il disegno di legge opera in due direzioni: allargando moderatamente e chiarendo le ipotesi di contratto a termine definite per legge, e poi ammettendo la possibilità di ricorso a tale forma sulla base di esigenze produttive temporanee per una quota fissa di lavoratori aumentabile in via di contrattazione collettiva. È da segnalare che la quota di uso "libero", del contratto a termine è diversificata per le varie aree del paese.

Si sono voluti ammettere margini di flessibilità maggiori per le aree di crisi, ove si prevede una percentuale del 10% di lavoro a termine. Invece la percentuale di utilizzo è solo del 6% nelle aree sviluppate, dove in realtà la flessibilità è meno necessaria per stimolare il ricorso a forme di assunzioni in quanto siamo vicini a situazioni di pieno impiego.

Un'altra diversificazione della flessibilità a seconda della diversa situazione occupazionale è stata introdotta a proposito della riserva per le assunzioni dalle liste di mobilità. La percentuale di riserva è stata ridotta nelle aree di crisi, anche qui al fine di favorire una maggiore flessibilità incentrata nel mercato del lavoro.

Altre innovazioni interessanti nel lavoro a termine riguardano l'alleggerimento del sistema

sanzionatorio (da molti ritenuto troppo rigido). In particolare la sanzione della conversione a tempo indeterminato del rapporto irregolare è prevista solo in alcune situazioni particolarmente gravi: la mancanza di forma scritta, l'indicazione della ragione giustificativa e la prosecuzione del rapporto dopo un breve periodo successivo alla scadenza. Nelle altre situazioni invece la sanzione è esclusivamente risarcitoria.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

8. Per un part-time più competitivo.

Importante è la normativa riguardante il part-time che ha come obiettivo di renderlo più flessibile e competitivo. Il part-time in Italia, come è noto, è sottodimensionato, mentre, viceversa, questa è una forma di lavoro e di retribuzione del lavoro che può essere di grande sviluppo e utilità. Il ddl elimina l'ostacolo del maggiore costo previdenziale attuale del part-time, e anzi lo incentiva attivando una disposizione già prevista da precedenti provvedimenti che volevano premiare le forme flessibili di organizzazione dell'orario di lavoro.

Ancora si permette una maggiore flessibilità organizzativa del part-time, prefigurando una gestione più flessibile degli orari, consentendo il lavoro supplementare nella misura massima del 10% dell'orario concordato su base settimanale. Si rende inoltre possibile l'introduzione, in via contrattuale, di variazioni di orario con preavviso, a condizione che l'aumento dell'orario comporti maggiorazioni retributive proporzionate al sacrificio nell'interesse del lavoratore a disporre del proprio tempo libero.

Inoltre si persegue una diversa articolazione dei modelli di lavoro a tempo parziale, alcuni appunto più standardizzati, altri più elastici e quindi da retribuire in modo specifico in vista della riduzione della disponibilità del tempo del lavoratore stesso.

Ancora da notare che si semplificano gli adempimenti per i datori di lavoro in caso di trasformazione del rapporto a tempo pieno in rapporto a tempo parziale.

Da sottolineare infine tra i provvedimenti sulla flessibilità la semplificazione e quindi la promozione ulteriore dello stage che è un utile strumento, poco utilizzato in Italia, di transizione tra scuola e lavoro; ugualmente rilevante è la parte del provvedimento volta ad arricchire di contenuti formativi l'apprendistato. Come è noto l'apprendistato è un istituto antico ancora molto usato qui in Italia, ma largamente impoverito di contenuti formativi veri, a differenza di altri Paesi. In Germania esso costituisce un vero pilastro per la formazione di manodopera ad alta qualificazione. Si è quindi previsto nel ddl, pur dando del tempo per adeguarsi alle imprese, che le agevolazioni all'apprendistato siano subordinate ad un effettivo minimo impegno formativo.

9. Salario flessibile ed oneri contributivi.

Non si è voluto, viceversa, intervenire sulla flessibilità salariale perché questa è materia da affrontarsi soprattutto ad opera delle parti sociali, a parte quanto già detto sulla riduzione dei contributi sociali. La contrattazione italiana ha ancora bisogno di aumentare le quote di salario legate in vario modo alla produttività.

C'è un impegno del Governo di agevolare sul piano contributivo, entro certa misura, i salari di produttività negoziati a livello aziendale: il Governo intende adempiere a breve a tale impegno e probabilmente in sede di legge finanziaria occorrerà trovare i modi per attuare le indicazioni contenute nell'accordo del 23 luglio 1993.

10. Il decentramento dei servizi all'impiego.

L'ultimo disegno di legge affronta il tema del potenziamento e del decentramento dei servizi all'impiego. Superata la struttura tradizionale del collocamento le istituzioni pubbliche devono orientarsi più che mai nel senso di realizzare politiche attive del lavoro: meno attività certificatorie notarili e più attività promozionali di servizio e di creazione del lavoro. L'attività di collocamento in senso stretto è ormai superata dal fatto che, come si diceva, è caduto anche l'ultimo degli adempimenti di massa da attuarsi presso gli uffici periferici che è quello del nulla osta per le assunzioni nominative.

L'abolizione di queste attività tradizionali dovrebbe essere sostituita da un maggiore impegno di tutte le strutture, sia del Ministero del Lavoro, sia delle istituzioni locali nei servizi all'impiego propriamente intesi.

Le politiche del lavoro del Governo
Tiziano Treu

Questa riorganizzazione e decentramento dei servizi dell'impiego è particolarmente necessaria in Italia dove l'intera tradizione delle politiche del lavoro è ispirata al centralismo. Il centralismo ha finora impostato in modo pressoché totale sia le istituzioni, sia le politiche del lavoro. Può sembrare paradossale ma in quest'ambito il centralismo è persino più spinto che in altre aree dove viene più spesso criticato, quali le politiche fiscali e le politiche della sicurezza sociale. In queste due ultime aree le autonomie locali mantengono una quota significativa anche se molto minoritaria di capacità decisionale e di risorse; certe entrate fiscali sono utilizzate in sede decentrata per percentuali superiori al 15 e al 20% e anche una spesa così importante come quella della Sanità vede una quota analoga decisa in sede regionale.

Invece le principali politiche del lavoro, dal collocamento alla fiscalizzazione degli oneri sociali, dall'orientamento professionale all'amministrazione della Cassa integrazione, ai sussidi di disoccupazione, sono di competenza statale. Le spese di formazione professionale che sono di competenza regionale, incidono per una percentuale minima sul totale delle risorse impiegate: 2.600 miliardi nel 1990 su un totale di spese per le politiche occupazionali pari a 34.900 miliardi (stime operate da una ricerca svolta da parte della Fondazione Pietro Seveso).

Alcuni compiti delle Regioni sono stati più che riconosciuti, strappati di fatto alle competenze statali, sollevando reazioni e contrasti con il Ministero del Lavoro. Il non aver voluto attuare un decentramento vero delle funzioni occupazionali è una delle colpe maggiori del vecchio sistema, anche se progetti di decentramento sono stati elaborati da ultimo in sede di Ministero del lavoro e della Commissione bilaterale. Eppure anche Paesi con forti tradizioni centralistiche (Francia) hanno avviato processi di decentramento almeno degli organismi statali. Un decentramento di questo tipo è stato considerato anche in Italia nelle recenti proposte di riforma della Pubblica Amministrazione dove si ipotizza di mantenere alle strutture centrali dei ministeri (compreso quello del Lavoro) solo funzioni di indirizzo, controllo e definizione di standard, trasferendo alla periferia tutte le competenze operative e gestionali. Un'ipotesi del genere è stata specificamente attuata nel Ministero del Lavoro attraverso una riorganizzazione del modello centrale diretta a superare la rigida e tradizionale distinzione del Ministero stesso in direzioni tra loro non comunicanti, attraverso il potenziamento delle strutture periferiche a cui viene affidata un'ampia autonomia di gestione.

Questo decentramento del Ministero è un passo importante perché può responsabilizzare la periferia portandola a interagire più direttamente con i mercati del lavoro locali e dare quindi stimolo a una migliore presenza istituzionale anche delle strutture ministeriali.

Peraltro questa ipotesi di decentramento all'interno del Ministero non è apparsa sufficiente. Si è quindi intrapresa un'operazione di decentramento più marcato attraverso la costituzione di agenzie regionali del lavoro autonome e gestite effettivamente dalle Regioni.

Le agenzie del lavoro esistenti hanno dato alcune prove buone, ma ancora inadeguate. La nuova forma di agenzia regionale che viene proposta nel disegno di legge è una struttura effettivamente partecipata dalle parti sociali con poteri di gestione totali delle risorse ad essa affidate e presieduta dal governo regionale, con presenza centrale solo minoritaria.

È importante sottolineare il rapporto tra queste agenzie regionali e la struttura centrale.

Si è ritenuto di costituire un'agenzia nazionale dell'impiego come organismo di coordinamento delle agenzie regionali presso il Ministero del Lavoro. Questa formula non vuole riproporre in altro modo tentazioni centralistiche. Al contrario si ritiene che sia più agevole realizzare i compiti centrali attraverso una struttura nuova, più snella, come l'agenzia, non incardinando le funzioni della stessa nella struttura tradizionale del Ministero, pur rinnovata.

Questa soluzione proposta nel disegno di legge può anche essere variata, se si ritiene che la formula dell'agenzia nazionale non sia la più adeguata. Resta comunque l'esigenza, anche per chi come me è convinto della necessità di regionalizzare il più possibile le istituzioni di un mercato del lavoro, di una forte guida centrale delle politiche del lavoro.

Il semplice decentramento del Ministero del Lavoro tuttavia non è sufficiente e quindi il disegno di legge introduce anche un più profondo strumento di decentramento che attiene proprio alla distribuzione delle funzioni tra poteri e istituzioni nazionali e poteri e istituzioni locali, regionali in particolare.

Il decentramento proposto dal disegno di legge non è peraltro un decentramento che perda di vista l'esigenza di un controllo centrale delle politiche del lavoro.

Nelle istituzioni nazionali devono rimanere incentrati almeno quattro compiti: 1) i compiti

di indirizzo, cioè di delineare politiche e strategie di lavoro unitarie, 2) compiti di definizione degli standards minimi in materia di servizi d'impiego, di formazione professionale ecc., 3) compiti di controllo sugli adempimenti ed eventuali poteri di sostituzione nel caso di inadeguatezza grave delle strutture periferiche, 4) distribuzione delle risorse nazionali secondo parametri che le redistribuiscono adeguatamente fra le varie regioni italiane.

Questi quattro compiti devono rimanere nazionali se si vuole che la politica del lavoro abbia un valore unificante e solidaristico. Una forte guida nazionale è presente anche negli stati federali come la Germania Federale. Una volta definite queste funzioni centrali le Regioni e le agenzie regionali devono avere piena autonomia nell'attuazione degli indirizzi secondo le priorità specifiche dei singoli mercati del lavoro e nell'amministrazione dei fondi, sia di quelli distribuiti nazionalmente, sia dei fondi ulteriori che esse vogliano aggiungere per realizzare obiettivi specifici. Ovviamente l'autonomia piena è anche nei compiti di formazione professionale che già spettano alle Regioni.

La soluzione proposta è un forte progresso verso il decentramento delle politiche e delle istituzioni del lavoro; passi ulteriori potranno essere in futuro immaginati, ma al momento attuale sembrano prematuri. In ogni caso ribadisco che anche un regionalismo pieno deve mantenere una guida unitaria negli indirizzi delle politiche del lavoro pena una disarticolazione inaccettabile. In Italia poi questa sarebbe particolarmente pericolosa data la diversità delle situazioni regionali soprattutto fra le Regioni forti del centro Nord e le Regioni in difficoltà del Mezzogiorno.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

11. Unificazione e razionalizzazione degli incentivi al lavoro.

Un punto che rimane ancora aperto, ma che dovrà essere ripreso, è quello della unificazione e razionalizzazione delle normative. Il ddl contiene una delega per la razionalizzazione degli incentivi al lavoro che sono ora diversificati e poco coerenti, con molte sovrapposizioni. A questa delega se ne dovrà aggiungere anche una ulteriore per la razionalizzazione degli ammortizzatori sociali e per il coordinamento delle forme di sostegno all'impiego.

Esistono in Italia molte istituzioni che si occupano di *job* e *enterprise creation*, numerose hanno grande esperienza, ma occorrerebbe coordinarne l'attività e anche semplificarne la struttura, almeno per quelle istituzioni che fanno capo in particolare modo all'intervento pubblico.

L'ultima pista indicata dall'Europa e dal piano Delors per il sostegno dell'occupazione è l'intensificazione degli investimenti in ricerca e formazione.

12. Investire in risorse umane.

Quanto alla formazione delle risorse umane a parole tutti ne sottolineano l'importanza anche a fini occupazionali. Ma le politiche formative sono particolarmente carenti in Italia, ben al di sotto delle medie europee. Le debolezze riguardano anzitutto il nostro sistema formativo di base: i Paesi più sviluppati si stanno orientando ad una formazione generalizzata fino a 17 - 18 anni e noi stiamo ancora discutendo se eleavre l'età dell'obbligo a 16 anni. Le debolezze del sistema si rivelano ancora più gravi negli snodi dove la formazione è più essenziale: la transizione fra scuola e lavoro con la prima inserzione sul mercato dei giovani; la riconversione professionale nei casi di ristrutturazione industriale ed in genere l'adattamento continuo delle capacità alle variazioni organizzative e tecnologiche della produzione. Per rivedere questa situazione è in corso di preparazione da parte del Ministero del Lavoro un progetto di revisione delle politiche formative e anche di riforma della Legge Quadro sulla formazione professionale, da tutti ormai ritenuta inadeguata. Questo progetto verrà discusso al più presto dal Comitato nazionale per la formazione professionale, organismo istituito con la presenza delle parti sociali e delle regioni, seguendo le indicazioni dell'accordo del 23 luglio 1993.

L'insieme di queste misure contribuirà, se approvato rapidamente, a definire un quadro normativo adeguato a sostegno dell'occupazione. Esso dovrebbe permettere di realizzare quello che è un obiettivo critico per molti Paesi cioè la trasformazione della crisi economica in crescita occupazionale. Il clima economico italiano è oggi eccezionalmente favorevole sia per la forte ripresa economica sia per il carattere collaborativo e responsabile che è stato impresso alle relazioni sindacali negli ultimi anni a partire dagli accordi triangolari del '92 e del '93.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

Alcuni segnali positivi si sono già riscontrati nel mese di aprile 1995 che indica una forte ripresa dell'occupazione sia dipendente sia autonoma. Si tratta di consolidare e di accelerare questa ripresa occupazionale.

13. Non solo regole, ma efficienza gestionale e concertazione.

Il disegno delle regole normative è importante. Ma qui più che mai occorre che alle regole nuove faccia seguito anche una capacità gestionale adeguata. Molte leggi in passato sono rimaste sulla carta. Sono state attuate male per insufficienza nella fase applicativa. Questo vale per gran parte delle norme qui proposte. Vale per la flessibilità, perché il buon uso della flessibilità richiede un mutamento di cultura gestionale delle relazioni di lavoro da parte non solo delle istituzioni ma di entrambi gli attori sociali.

Al sindacato si richiede di accogliere, sia pure criticamente, il bisogno di flessibilità del sistema impresa e dei lavoratori, per intervenire in modo ideologico nei difficili problemi della sua regolazione e controllo. Accettare una simile logica è rischioso in ogni caso; lo è tanto più se le relazioni industriali non evolvono verso forme partecipative nell'impresa e nel mercato del lavoro. Solo un clima partecipativo permette la costruzione di quella fiducia stabile che è necessaria per vincere le resistenze alla flessibilità e per valorizzare le risorse umane in un contesto turbolento e segmentato come quello attuale.

Un uso virtuoso della flessibilità implica una modifica di cultura gestionale anche per le aziende, che sono sollecitate a modificare abitudini di gestione routiniera acquisite nei decenni della standardizzazione e della rigidità.

L'enfasi va posta sulla capacità delle imprese di valorizzare il proprio mercato interno e di privilegiare le forme di flessibilità interne piuttosto che quelle esterne.

Una forte capacità gestionale è richiesta soprattutto per attuare il disegno di legge sul decentramento e sull'attivazione dei servizi dell'impiego. Sia le amministrazioni centrali sia le istituzioni locali sono chiamate ad aumentare la propria efficacia operativa, che è mediamente al di sotto di quella richiesta dalle caratteristiche dei mercati del lavoro.

Quindi servono modifiche delle regole, ma anche maggiore capacità gestionale e ancora più la continuazione delle pratiche concertative che hanno dato buona prova in sede nazionale per contenere le dinamiche salariali, ma devono essere applicate in sede sia nazionale sia locale per sostenere uno sforzo comune rivolto alla crescita dell'occupazione. Occorre che la pratica concertativa ai vari livelli realizzi un impegno prioritario per le istituzioni pubbliche e per le parti sociali per dare alla politica del lavoro l'efficacia promozionale che è richiesta.

14. Orario di lavoro: continuare la sperimentazione.

Non ho parlato qui dell'orario di lavoro, della politica dell'orario di lavoro non perché il tema non sia pertinente, ma perché è un aspetto particolarmente complesso, e che al momento appare da affrontare in via sperimentale più che in via legislativa generale.

L'esperienza recente di tutti gli stati dimostra come le politiche di riduzione generalizzata degli orari abbiano avuto esiti incerti.

La riduzione dell'orario normale è stata meno diffusa e accentrata di quanto auspicato dai suoi sostenitori anche in Europa, dove questi sostenitori sono stati più numerosi. Le valutazioni circa l'effetto occupazionale della riduzione indicano correlazioni poco o nulla significative tra i due termini. Gli orari di fatto hanno resistito ancora più nettamente alla tendenza verso la riduzione, soprattutto perché la diminuzione degli orari normali è stata compensata ampiamente dalla crescita degli straordinari.

Un'altra tendenza diffusa è stata lo scostarsi dell'attenzione da provvedimenti di carattere generale in tema di orari di lavoro, verso soluzioni prese a livello microeconomico aziendale. Ciò vale per le modifiche di orari flessibili, ma anche per diminuzioni di orario dirette a fronteggiare le situazioni di crisi tipiche degli ultimi anni.

È significativo non solo il diffondersi di queste forme, ma il riconoscimento esplicito che esse costituiscono un modo per redistribuire il lavoro scarso, più o meno durevole, senza pretese di incidere almeno nel breve periodo sulle macrotendenze dell'occupazione.

Il documento della unione Europea sulle politiche sociali manifesta una certa fiducia nella riduzione degli orari di lavoro, come forma di redistribuzione del lavoro scarso anche a costo di una riduzione del reddito. Del resto, esperienze contrattuali di diversi paesi, confermate

anche da indagini empiriche in Italia, mostrano che i lavoratori sono disposti ad accettare scambi del genere per salvaguardare l'occupazione: riduzione dell'orario con temporanea riduzione della retribuzione in caso di crisi, ma anche con rinunce di più lungo periodo in vista di aumenti retributivi futuri.

L'incentrarsi dell'attenzione sui livelli "micro" comporta una significativa variazione degli strumenti di intervento in materia di orario. Si ridimensiona il ruolo della legge come modo di regolazione generale; il fallimento della legge francese del 1982 che disponeva una riduzione generalizzata degli orari ha insegnato qualcosa.

All'iniziativa legislativa spetta più propriamente il compito di rimuovere eventuali rigidità residue per l'introduzione di lavori flessibili e la funzione di incentivarne l'utilizzo. Si dilata corrispondentemente il ruolo della contrattazione collettiva non tanto nazionale di categoria, anch'essa troppo generica, quanto aziendale. Non a caso è proprio a questo livello che sono stati conclusi tutti gli accordi innovativi, anche contratti di solidarietà, di cui si parla, dell'accordo Volkswagen a quello Fiat.

Possibili iniziative legislative potrebbero riguardare da una parte la revisione in parte già attuata dei contratti di solidarietà e dall'altra un diverso bilanciamento degli oneri sulle varie quote di orario. Si tratta di ipotesi prospettate da più parti, anche sindacali, ma che dovrebbero essere approfondite. Esse tendono a disincentivare orari relativamente lunghi e un eccessivo uso del lavoro straordinario, favorendo viceversa forme di orario corto, nonché di redistribuzione dell'orario stesso.

**Le politiche del lavoro
del Governo**
Tiziano Treu

La riforma delle rappresentanze sindacali d'azienda

Mario Ricciardi ()*

Sommario

1. Il problema. **2.** Breve storia delle rappresentanze aziendali. **3.** L'impasse degli anni ottanta. **4.** Processo e lineamenti della riforma. **5.** Dopo il 23 luglio 1993. **6.** Verso il referendum. **7.** Un problema aperto.

1. Il problema.

Illustrare le ragioni e i modi del processo di riforma delle rappresentanze sindacali d'azienda in corso in Italia non è un compito facile. Da quasi un decennio, infatti, si è aperta una " fase costituente ", durante la quale si sono venute accumulando analisi, proposte, e — più di recente — alcune realizzazioni. Il tema, insomma, è complesso, e accingendosi ad esaminarlo, bisogna esser consapevoli dell'esigenza di ricostruire nelle grandi linee il significato del dibattito che si è venuto svolgendo, senza tuttavia indulgere a semplificazioni di comodo. Se è vero, infatti, che questo capitolo della riforma delle relazioni industriali italiane può essere anch'esso annoverato tra le conseguenze di quella prorompente, e talvolta indeterminata, " voglia di nuovo " che da qualche anno imperversa nel nostro sistema politico-istituzionale, è però bene sottolineare che la riforma delle rappresentanze sindacali non è riconducibile soltanto a motivazioni occasionali. Essa ha, invece, ragioni profonde, che affondano le radici nella storia delle relazioni industriali: ed è appunto da qui che è opportuno partire, per cercare di ricostruire anche gli sviluppi più recenti del tema di cui ci occuperemo.

2. Breve storia delle rappresentanze aziendali.

Il problema di definire la morfologia delle rappresentanze sindacali d'azienda non ha mai goduto, a dire il vero, di grande popolarità nel nostro sistema di relazioni industriali. Per molti anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, la maggioranza del movimento sindacale esorcizzò la questione, ritenendo che la presenza diretta del sindacato in fabbrica racchiudesse il rischio dell'aziendalismo, e fosse sinonimo di chiusura corporativa.

Il cambiamento radicale, e insieme il decollo decisivo delle rappresentanze aziendali nel nostro paese, intervenne com'è noto soltanto alla fine degli anni sessanta, quando un'ondata conflittuale di dimensioni impreviste spazzò via le precedenti forme rappresentative, imponendo un nuovo tipo di rappresentanza: i Consigli dei delegati.

Le caratteristiche dei Consigli si conformavano plasticamente alle modalità della mobilitazione sindacale iniziata in quegli anni. In breve, si può ricordare che, alle origini, i delegati

(*) Questo saggio riproduce, con alcuni aggiornamenti, il testo della comunicazione alla conferenza Italia-USA (IESS-EPI): *Europa e Stati Uniti: nuova organizzazione del lavoro, relazioni industriali, dialogo sociale europeo*, Roma, 12-13 dicembre 1994.

note