

economia & lavoro

Anno VIII [nuova serie] Settembre - Ottobre 1974 N. 5

EDOARDO GHERA

Pubblico impiego e relazioni sindacali
(1)

EMILY CLARK BROWN

*I fondamenti della legislazione del
lavoro in Unione Sovietica*

ANTONIO TRIOLA

*La costruzione europea, la politica
sociale e la funzione dell'Italia:
riflessioni e prospettive* (1)

MAURIZIO ANTONIOLI

*Note a margine del convegno di
Piombino sul sindacalismo rivoluzio-
nario*

LE RELAZIONI CONTRATTUALI
IN ITALIA

LE RELAZIONI CONTRATTUALI
IN EUROPA

RECENSIONI E SCHEDE

OSSERVATORIO



economia & lavoro

bimestrale di politica sociale
e relazioni industriali

anno VIII (nuova serie)

settembre-ottobre 1974

n. 5

sommario

SAGGI

Edoardo Ghera: *Pubblico impiego e relazioni sindacali* (1) 513

Emily Clark Brown: *I fondamenti della legislazione del lavoro in Unione Sovietica* 537

RICERCA

Antonio Triola: *La costruzione europea, la politica sociale e la funzione dell'Italia: riflessioni e prospettive* (1) 565

ARTICOLO

Maurizio Antonioli: *Note a margine del convegno di Piombino sul sindacalismo rivoluzionario* 587

LE RELAZIONI CONTRATTUALI IN ITALIA 593

LE RELAZIONI CONTRATTUALI IN EUROPA 613

RECENSIONI E SCHEDE 625

OSSERVATORIO



EDIZIONI CEDAM
PADOVA

sommaire

ESSAIS

- Edoardo Ghera: *Emploi public et relations syndicales* (1) 513

L'auteur dans la première partie de l'essai s'occupe des aspects particuliers du rapport d'emploi public en comparaison de celui privé et en trace les conséquences sur l'organisation du travail, sur l'attribution des fonctions et sur la carrière des employés publics. Par la suite il définit brièvement les genres de rapport sur la base des grands secteurs d'activités dans lesquels l'administration publique est articulée. Enfin l'essai décrit les modalités de formation du rapport d'emploi public et les principes fondamentaux qui règlent le traitement des employés de l'administration publique.

- Emily Clark Brown: *La législation fondamentale du travail de l'Union Soviétique* 537

Après une décade et plus de réflexion, l'Union Soviétique a promulgué en 1970 une législation qui fixe des standards fondamentaux pour les conditions et les relations de travail dans toutes les nations. Le statut, qui a pour titre la législation fondamentale du travail de l'URSS et de l'Union des Républiques, codifie les codes fragmentaires, les ordres administratifs, révisions et amendements déjà existants. Il est projeté pour devenir la base d'une législation plus détaillée des républiques et de lois et règlements administratifs qui traitent des groupes et des problèmes particuliers. Cet article examine en détail les objectifs de ce nouvel code de travail tout ensemble à ceux d'une pièce de législation inhérente, le Règlement revu sur les Droits de Fabrique, Installation, et l'Union Locale des Comités promulgué en 1971. L'auteur trouve que l'assertion fondamentale de la nouvelle législation soviétique est l'existence d'un Intérêt commun des travailleurs et de la direction dans la production; coopération, consultation et participation creative sont soulignées; et un développement dans le rôle des syndicats dans les décisions à prendre est encouragé.

RECHERCHE

- Antonio Triola: *La construction européenne, la politique sociale et la fonction de l'Italie: réflexions et perspectives* 565

L'auteur dans la première partie de la recherche constate le détachement et le rôle marginal de l'Italie, après beaucoup d'années d'expérience communautaire, à l'égard des autres pays du MEC et en attribue les causes fondamentales à la politique myope jusqu'à maintenant poursuivie par la classe politique italienne et à la non-réalisation des réformes structurales qui pouvaient permettre un franchissement des déséquilibres traditionnels de notre pays. En conclusion l'essai examine rapidement les institutions et les normes sociales communautaires.

ARTICLE

- Maurizio Antonioli: *Notes en marge du congrès de Piombino sur le syndicalisme révolutionnaire* 587

RELATIONS INDUSTRIELLES

- Relations contractuelles en Italie* (par A. La Porta et D. Valcavi) 593
Relations contractuelles en Europe (par M. Sepi) 613

- RECENSIONS E FICHES 625

- OBSERVATOIRE 640

summary

ESSAYS

- Edoardo Ghera: *Public employment and trade union-relations* (1) 513

The author in the first part of the essay deals with the peculiar aspects of the contract of public employment in comparison with the private one and outlines the consequences of the inevitable differences on the organization of work, on the assignment of the duties and on the career of public employees. Then he briefly defines the types of the contract according to the big fields of activities of public administration. In conclusion the essay describes how starts the contract of public employment and the fundamental principles that regulate the wages of public administration's employees.

- Emily Clark Brown: *The fundamental labor legislation of the USSR* 537

Following a decade or more of consideration, the Soviet Union in 1970 enacted legislation establishing basic standards for working conditions and labor relation throughout the nation. The statute, entitled the Fundamental Labor Legislation of the USSR and the Union Republics, is a codification of the fragmented codes, administrative orders, revision, and amendments previously in existence. It is intended as the basis for more detailed legislation by the republics, and for laws and administrative regulations treating particular groups and problems. In this article objectives of this new labor code are examined in detail, together with those of a related piece of legislation, the revised Regulation on the Rights of Factory, Plant, and Local Union Committees enacted in 1971. The author finds that the crucial assumption underlying the new Soviet legislation is the existence of common interest of workers and management in production; cooperation, consultation, and creative participation are stressed; and an increase in the role of trade unions in decision making is fostered.

RESEARCH

- Antonio Triola: *European construction, social politics and Italian function: some reflections and perspectives* 565

The writer in the first part of the research remarks the separation and the secondary role of Italy, after many years of participation to the European Common Market, in comparison with the other countries of the E.C.M. and attributes the fundamental causes of this to the myopic politics of Italian political class and to the non-realization of structural reforms that could allow an overcoming of traditional lack of balance of our country. Finally, the essay quickly surveys the institutions and the social regulations of the E.C.M.

ARTICLE

- Maurizio Antonioli: *Some remarks at margin of Piombino meeting about revolutionary syndicalism* 587

INDUSTRIAL RELATIONS

- Contractual relations in Italy* (by A. La Porta and D. Valcavi) 593

- Contractual relations in Europe* (by M. Sepi) 613

- REVIEWS AND NOTES 625

- OBSERVATORY 640



pubblico impiego e relazioni sindacali (1)

1. *Tipologia delle amministrazioni ed Enti pubblici.*

Volendo tracciare un'analisi, sia pure succinta, delle relazioni industriali nel settore dell'Amministrazione pubblica, è necessario fornire anzitutto alcuni brevi cenni intorno al quadro legale ed alla tipologia degli apparati investiti delle attribuzioni attinenti alle funzioni pubbliche.

Una prima e fondamentale distinzione da fare a questo riguardo è quella *tra Stato ed Enti pubblici*: al primo appartengono gli apparati centrali e periferici della Pubblica amministrazione c.d. diretta e del potere politico centrale; ai secondi appartengono gli apparati della Pubblica amministrazione c.d. indiretta e dei poteri politici locali. L'importanza di questi ultimi si è sensibilmente accresciuta dopo l'attuazione (l. 16 maggio 1970 n. 281) dell'ordinamento regionale, previsto (art. 114 ss.) dalla Costituzione del 1948: in tal modo la struttura dell'organizzazione politica ed amministrativa italiana evolve verso il modello del decentramento delle funzioni pubbliche, in sostituzione dell'originario — e tuttora, a grandi linee, esistente — modello centralizzato (di origine napoleonica).

L'organizzazione politica ed amministrativa si trova quindi, al presente, in una fase di transizione che non manca di riflettersi anche sull'ordinamento del personale e sui rapporti di lavoro cosí individuali come collettivi — le relazioni industriali — che lo concernono. Secondo la legislazione positiva, possono farsi, tra gli apparati della Pubblica amministrazione, le seguenti classificazioni:

a) apparati ed organi delle amministrazioni dello Stato, centrali (ministeri) e periferici (Prefetture, Intendenze di finanza, Provveditorati agli studi ed altri uffici provinciali o regionali);

b) Enti pubblici territoriali (Regioni, Provincie, Comuni);

c) Enti pubblici funzionali (o non territoriali: parastatali e locali).

Carattere comune a tutti questi organi è l'esercizio di una attività amministrativa, di gestione (o cura concreta) dei pubblici interessi; diversa è invece la natura dei poteri — e quindi il tipo di autorità — di cui essi sono investiti.

Volendo fare una distinzione schematica ed a grandissime linee, potrebbe dirsi che mentre lo Stato e gli Enti pubblici territoriali hanno natura eminentemente politica e sono l'espressione della comunità dei cittadini, e questo carattere si riflette direttamente sull'attività amministrativa, negli Enti pubblici funzionali prevale il momento tecnico dell'amministrazione: si tratta di apparati specializzati, la cui attività amministrativa è *oggettivamente* caratterizzata dall'esistenza di uno specifico rapporto di strumentalità che connette ai fini dello Stato il contenuto dell'interesse pubblico gestito, mentre *soggettivamente* si caratterizza per la personificazione di una funzione pubblica riferita alla promozione e alla realizzazione di un interesse pubblico di natura collettiva e settoriale. La tipologia di tali interessi e dei relativi apparati è svariata: le diverse categorie di Enti pubblici funzionali svolgono compiti di disciplina e di intervento nei settori della produzione industriale, della trasformazione e della bonifica agraria, dell'urbanistica, della cultura, delle attività sportive e ricreative. In particolare nell'ambito di tali enti si possono comprendere: a) gli enti ausiliari dell'amministrazione statale; b) gli enti culturali; c) dello spettacolo; d) di previdenza sociale; e) di tutela dell'ambiente; f) di intervento nel settore produttivo; g) gli enti sanitari. La classificazione, per quanto approssimativa, dà la misura dell'ampiezza delle materie incluse nel campo dell'attività degli enti strumentali dei pubblici poteri e, nello stesso tempo dell'importanza del ruolo che essi rivestono nell'Amministrazione pubblica c.d. diretta.

Legati allo Stato da questo rapporto di strumentalità, al quale corrisponde in ogni caso la vigilanza degli organi governativi competenti, gli Enti pubblici funzionali sono quindi assai numerosi: tra essi grande fortuna ha avuto il modello organizzativo del c.d. ente parastatale: si tratta di un modello tipico dell'esperienza italiana — generalizzatosi nel periodo fascista, sull'esempio di alcuni prototipi risalenti al periodo liberale giolittiano — la cui struttura centralizzata ripete i moduli organizzatori degli apparati ministeriali dello Stato. Si tratta, con ogni evidenza, della risposta centra-

listica alla esigenza di diversificazione degli apparati della Amministrazione pubblica che si è avuta anche in Italia in conseguenza dell'espansione delle c.d. funzioni sociali dello Stato-apparato (e sotto la spinta della correlativa trasformazione da monoclasse in pluriclasse dello Stato-comunità).

Questo sociologicamente. Dal punto di vista giuridico-istituzionale, la tendenza verso la creazione di apparati pubblici strumentali ai fini perseguiti dalle amministrazioni centrali e verso la loro trasformazione in enti autonomi del tipo autarchico si spiega, essenzialmente con esigenze di autonomia gestionale e, soprattutto, di bilancio (c.d. evasione contabile), correlative alla natura molto spesso almeno indirettamente categoriale dell'interesse tutelato: diversamente da quanto accade per le imprese pubbliche — nelle quali l'esigenza della autonomia funzionale va ricondotta alla natura ed ai fini dell'attività produttiva o distributiva di beni o servizi (art. 2195 c. c.) — il rapporto di strumentalità ha qui natura semplicemente sussidiaria delle funzioni statali e dell'attività della Amministrazione pubblica nel suo complesso. La constatazione non è fine a se stessa ma contribuisce a dare ragione, da un lato, della tendenziale uniformità imposta (art. 14 D.L. 21 novembre 1945 n. 722) al trattamento economico e normativo del personale degli Enti pubblici rispetto a quello statale e, dall'altro, del carattere sostanzialmente unitario delle relazioni industriali nell'intero settore pubblico, caratterizzato nel suo insieme dall'istituto del pubblico impiego.

2. Rapporti di pubblico impiego e lavoro subordinato.

Se questa è, a grandi linee, la tipologia degli apparati attributari delle funzioni di amministrazione pubblica, è il caso di considerare quest'ultima non più sotto il profilo dell'attività ma sotto il profilo dell'organizzazione. Tale organizzazione si compone di uffici tra i quali è ripartita, per materia o territorio, l'attività esercitata (competenza). Componente essenziale della organizzazione amministrativa — che non si esaurisce perciò nel momento autoritario — è dunque l'organizzazione del lavoro degli addetti agli uffici: il funzionamento degli apparati avviene per mezzo degli organi la cui attività è, a sua volta, operativa per mezzo di uffici destinati all'im-

piego del lavoro prestato dalle persone investite — in qualità di titolari o di semplici addetti — degli uffici stessi.

In questo senso l'organizzazione del lavoro è strumentale alla organizzazione degli apparati in cui si articola la pubblica amministrazione: mentre questa ultima è funzionalizzata all'esercizio dell'attività rivolta alla realizzazione di un determinato interesse pubblico finale istituzionalmente attribuito alla cura, la prima è finalizzata al funzionamento della seconda. Con questo non si vuole dire che vi sia identità tra le due valutazioni dell'interesse pubblico, quella istituzionale da un lato e quello organizzativo all'altro. Si vuole semplicemente sottolineare come tra i due tipi di interesse sussista un rapporto di strumentalità.

Sotto il profilo della situazione dei soggetti che compongono il personale dello Stato e degli Enti pubblici, all'inserzione nell'organizzazione degli apparati corrisponde l'imputazione soggettiva degli uffici al personale addetto o proposto, raffigurata mediante il c.s. rapporto di servizio la cui natura — quando il servizio sia restato a titolo professionale (e sia quindi, come si dice, burocratico) — è quella di un vero e proprio rapporto di lavoro. Precisamente il pubblico impiego si identifica con un particolare rapporto di servizio esercitato mediante la prestazione del proprio lavoro verso retribuzione.

In effetti, anche il rapporto di pubblico impiego si caratterizza per la prestazione di mansioni (cfr. art. 13 D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3), con diritto ad una retribuzione (*idem*) al servizio dell'organizzazione amministrativa dello Stato o degli Enti pubblici, non diversamente dal lavoro subordinato nella impresa, che viene definito (art. 2094 c. c.) come la collaborazione, mediante la prestazione e verso retribuzione di un lavoro intellettuale o manuale. Differente nel pubblico impiego, più che la collaborazione, è in realtà il modo ed il fine della stessa, qualificato dall'inserzione del lavoro nell'organizzazione del lavoro dell'Amministrazione. Tale inserzione, e quindi il collegamento funzionale tra la prestazione lavorativa e l'interesse della pubblica amministrazione al cui servizio è resa, si realizza secondo lo schema normativo *rigido* della c.d. supremazia speciale, laddove nel rapporto di lavoro interprivato — nell'impresa o al di fuori dell'impresa (art. 2239 c. c.) — un simile collegamento si realizza mediante lo schema normativo *flessibile* della subor-

dinazione: sotto questo aspetto — certo fondamentale anche se non discriminante — la differenza va riportata, insomma, nella natura rigida o flessibile della disciplina del rapporto e, quindi, in primo luogo del suo contenuto.

Concludendo, si può dire che mentre il regolamento del rapporto di lavoro subordinato privato ha una matrice contrattuale (pur con notevole peculiarità in sede di formazione o di estrinsecazione della volontà negoziale) e nel contratto trova la propria fonte e la propria disciplina, sia pure largamente integrata dalla inserzione di disposizioni di legge o di contratti collettivi, il pubblico impiego nella sua accezione più comune e diffusa (di rapporto di servizio verso lo Stato e gli Enti territoriali, nonché con i molti Enti pubblici funzionali « non economici ») è regolato, in tutte le sue fasi ed i suoi aspetti, dalla legge e si costituisce, si svolge e si estingue per mezzo di atti amministrativi unilaterali ed autoritativi (provvedimenti).

Passando ad esaminare, sia pure sommariamente, la disciplina del pubblico impiego e nelle sue articolazioni fondamentali, va anzitutto rilevato come in essa all'abbondanza di una legislazione di tipo regolamentare faccia riscontro la natura prevalentemente giurisprudenziale dei suoi principi generali. Si comprende allora come soltanto dall'analisi della giurisprudenza sia stato possibile ricavare la stessa definizione del rapporto di pubblico impiego che non è dato riscontrare nella legislazione.

3. Normativa del rapporto di pubblico impiego. La giurisprudenza.

La Corte di Cassazione, nel tentativo di individuare la nozione del rapporto di pubblico impiego ne ha elencato, quelle che, a suo giudizio, risultano essere le caratteristiche fondamentali: 1) natura di ente pubblico di uno dei soggetti; 2) atto formale di nomina dell'impiegato; 3) prestazione di una attività rientrante nell'ambito dei fini istituzionali dell'ente; 4) carattere continuativo della stessa; 5) subordinazione gerarchica; 6) retribuzione predeterminata (Cass. 29 marzo 1971, n. 901). Come si può constatare, si tratta di elementi indicativi, almeno in via presuntiva, dell'esistenza del rapporto di pubblico impiego caratterizzandolo nello stesso tempo come rapporto di lavoro pubblico. A parte questa ultima qualificazione,

giustificata dalla destinazione soggettivamente pubblica della prestazione, vale la pena di notare che gli elementi suddetti, si identificano con i requisiti che, anche qui secondo giurisprudenza, sono tipici del rapporto di lavoro subordinato: la subordinazione, la retribuzione, la continuità e la collaborazione. Ciò indica come anche il rapporto di impiego pubblico abbia la natura di un rapporto di lavoro. Praticamente il principale elemento di differenziazione tra le due specie dei due rapporti resta il requisito dell'atto *formale* di nomina, evidentemente riconducibile alla connessione esistente tra il rapporto d'impiego e il rapporto di ufficio, radicato a sua volta nell'organizzazione amministrativa. Va tuttavia precisato che proprio questo requisito dell'atto di nomina pur considerato essenziale ai fini della costituzione del rapporto non è necessariamente realizzato dalla preordinazione di un atto formalmente e sostanzialmente tipico, potendo il suo oggetto ricavarsi anche da atti contestuali o successivi al conferimento dell'incarico, oppure da atti giuridicamente equipollenti Cass. 24 giugno 1972 n. 2133; Cass. 31 marzo 1971 n. 938).

Ciò che conta, in definitiva, è dunque l'inserzione del lavoratore nell'organizzazione dell'ente o apparato pubblico. Tale inserzione è infatti caratteristica dello scopo del rapporto di impiego del dipendente dello Stato — come del resto, degli altri rapporti di lavoro con la pubblica Amministrazione — qualificato dalla provvista di titolari ed addetti agli uffici. Questo spiega perché il rapporto si svolge, nella sua interezza, mediante atti amministrativi ed obbedisce pertanto, ai principi di nominatività, di legalità e di proceduralità propri di tali atti e tipici anche del rapporto di impiego con gli Enti territoriali e con gli Enti pubblici non economici. È vero quindi che l'oggetto e la destinazione della prestazione di lavoro al servizio della Pubblica amministrazione ne determinano la fisionomia caratteristica di speciale rapporto di lavoro. Basterebbe pensare che i prestatori di lavoro nel pubblico impiego almeno nella loro veste tipica di funzionari, si immedesimano organicamente nella struttura degli apparati, di cui impersonano la autorità ed esercitano i poteri; in vista della realizzazione degli interessi pubblici curati. Al tempo stesso, però, i pubblici impiegati versano nei confronti dei propri superiori in una tipica situazione di subordinazione gerarchica e funzionale, qualificata dalla connessione del

rapporto di servizio con la struttura degli uffici nei quali si articola l'organizzazione degli apparati amministrativi dello Stato e degli Enti pubblici.

Ciò differenzia indubbiamente la subordinazione del pubblico impiegato in confronti a quella degli altri lavoratori. Vengono in rilievo, a questo proposito, i doveri di ufficio generalmente imposti agli impiegati pubblici: fedeltà, diligenza, legalità e rettitudine, obbedienza con le loro concrete e specifiche proiezioni sul piano dei comportamenti dovuti (segreto di ufficio ed incompatibilità, adempimento delle mansioni, obbligo di residenza ed osservanza dell'orario di lavoro; buona condotta e disciplina nel servizio). Si tratta di doveri non esclusivi del rapporto di impiego pubblico, ma — come si evince, in primo luogo chiaramente dalla sanzione costituzionale (art. 54 co. 2° Cost.) del dovere civico di fedeltà nell'adempimento delle pubbliche funzioni — comuni ad ogni genere di rapporto di servizio (anche onorario od elettivo) che vincoli qualsiasi soggetto (persona fisica o giuridica oppure, addirittura, enti di fatto) di cui la Pubblica amministrazione si avvalga per la costruzione e la gestione della propria organizzazione.

La verità è che i doveri del pubblico impiegato, nonostante la indubbia analogia con i consimili obblighi contrattuali del prestatore di lavoro subordinato, se ne differenziano non soltanto per la maggiore estensione ed intensità ma soprattutto per la sua natura, che non è tecnico-funzionale bensì disciplinare-gerarchica essendo irriducibile alla puntuale esecuzione di una prestazione di lavoro per essere piuttosto collegata all'esercizio di potestà pubbliche attribuite all'ufficio al quale è addetto il dipendente. In concreto, i comportamenti dovuti dal pubblico impiegato vanno oltre la realizzazione dell'interesse strumentale del creditore alla prestazione dovuta mirando — al di là del momento strumentale dell'organizzazione —, alla realizzazione dell'interesse finale istituzionalmente gestito dall'amministrazione, mediante la sua attività operativa.

In definitiva, tutto questo sta a dimostrare come la subordinazione del pubblico dipendente non sia debitoria bensì organizzatoria: essa investe cioè la situazione soggettiva del lavoratore nella sua qualità di componente personale dell'organizzazione del lavoro sottoponendolo alla potestà autorganizzatoria dell'amministrazione pubblica. Definito così il concetto di pubblico impiego, si può pas-

sare ad analizzarne a grandi tratti, struttura e tipologia. In conclusione, è a questa stregua da rilevare che sono da considerare vincolati da un rapporto di impiego pubblico tutti gli individui o persone fisiche i quali abbiano posto a disposizione di un Ente pubblico, in via continuativa, una propria attività lavorativa, sì da entrare a far parte della stessa organizzazione dell'Ente. Ciò risponde in tutto al concetto più generale di pubblico impiego, inteso come attività personale, volontaria, continuativa e professionale che una persona fisica esplica, in posizione di subordinazione, al servizio delle attività operative dell'amministrazione al fine di ottenere un determinato corrispettivo economico. È da considerare, quindi, rapporto di impiego, sotto questo profilo, non solo quello relativo al personale addetto a mansioni propriamente impiegatizie, ma anche quello relativo agli operai (personale che esplica funzioni manuali analoghe a quelle degli operai delle aziende private, Cass. 24 maggio 1972 n. 1640). In questo senso appunto, si riferiscono al rapporto di impiego le fonti fondamentali in tema di rapporto di servizio con la Pubblica amministrazione (l'art. 29 n. 1 T.U. del Consiglio di Stato — R.D. 26 giugno 1924 n. 1054 con successive modifiche — l'art. 4 T.U. della Giunta provinciale amministrativa — R.D. 26 giugno 1924 n. 1058 con modificazioni dell'8 febbraio 1925 n. 88; e, nello stesso senso, il d.l. 21 maggio 1934 n. 1073 — legge comunale e provinciale — e l'art. 429 n. 3 e 4 c.p.c.).

La verità è che lo schema del pubblico impiego, adottato per gli impiegati civili dello Stato, degli Enti territoriali, degli Enti pubblici non economici, è quello di un rapporto di lavoro retto da norme di diritto amministrativo, che ne disciplinano inderogabilmente il contenuto.

In questa ottica sarebbe anzi necessario procedere ad analisi della disciplina dei rapporti di impiego tanto del personale statale quanto del personale addetto agli Enti pubblici minori. È opportuno tuttavia, limitarsi all'analisi della regolamentazione del rapporto dei dipendenti civili dello Stato anche se, così circoscritta, l'esposizione non potrà risultare completa. Come si è già accennato, la normativa concernente gli impiegati civili dello Stato è, in generale, attualmente contenuta nel Testo Unico degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), nel successivo regolamento di attuazione (D.P.R. 3 marzo 1957, n. 686), nonché in altre leggi di

carattere integrativo e modificativo (L. 18 marzo 1968, n. 249, e L. 28 ottobre 1970, n. 775). Varie disposizioni normative di queste leggi verranno richiamate particolarmente nel corso della successiva trattazione; è inutile, quindi, darne una descrittiva generale.

4. Classificazione dei lavoratori e stato giuridico dei pubblici impiegati.

Definito il concetto e la disciplina del pubblico impiego, si può passare ad analizzarne la struttura del rapporto, delineandone, a grandi tratti, il contenuto. Anzitutto, va detto che l'oggetto del rapporto di pubblico impiego concerne le prestazioni del lavoratore, le quali possono essere classificate in prestazioni di dirigenti, impiegati, operai.

La distinzione, non dissimile nella sostanza da quella che avviene nel lavoro privato (art. 2095 c.c.), è esplicitamente prevista da apposite disposizioni normative: in particolare, il rapporto di lavoro degli operai dello Stato è disciplinato dalla legge 5 marzo 1961 n. 90, che li qualifica come addetti a mansioni manuali implicanti le conoscenze di un mestiere o di una tecnica (art. 2); e definizioni pressoché identiche si rinvengono a proposito del personale degli Enti pubblici territoriali o strumentali.

È da notare, comunque, che tra gli addetti ad un'attività tipicamente terziaria come l'Amministrazione pubblica le qualifiche operaie sono poco numerose, la grande maggioranza dei lavoratori essendo classificata nella categoria impiegatizia. Recentissimo è, infine, il riconoscimento legislativo della categoria dei dirigenti statali, il cui stato giuridico ed economico è ormai oggetto di una disciplina speciale adottata con la legge 28 ottobre 1970, n. 775 (cfr. art. 12). Ma ciò che soprattutto ha rilievo è la classificazione derivante dalla qualifica, attribuita formalmente al lavoratore mediante l'atto di nomina, in seguito ad assunzione o promozione. Nel rapporto d'impiego pubblico, diversamente dal lavoro privato — in cui la determinazione delle qualifiche (c.d. inquadramento) essendo di competenza della contrattazione collettiva è flessibile — le qualifiche sono determinate in modo rigido sia qualitativamente che quantitativamente dalle norme delle leggi e dei regolamenti

concernenti l'organizzazione dei pubblici uffici e l'ordinamento del personale addetto.

Qualitativamente, il sistema di classificazione adottato è basato sulla c.d. qualifica gerarchica. (Si discute, invece, della effettiva introduzione della c.d. qualifica funzionale; ormai prevista dall'art. 9 legge 28 ottobre 1970, n. 775, la quale, articolata su fasce omogenee per grandi categorie settoriali, dovrebbe essere uno dei punti di forza della riforma burocratica in corso di attuazione). Le qualifiche sono individuate dai gradi assegnati nella gerarchia burocratica e raggruppate per carriere. Queste ultime, tipicamente quattro (direttiva, di concetto, ausiliaria ed esecutiva), formano delle vere e proprie categorie di impiegati, in certo modo equivalenti alle categorie contrattuali, identificate ed unificate da un certo ordine di mansioni e da una scala gerarchica in cui l'avanzamento è previsto esclusivamente dall'interno (promozioni).

Quantitativamente, le qualifiche sono limitate al numero dei posti previsti in genere mediante apposite *tabelle* — dal ruolo organico assegnato in dotazione agli uffici di ciascuna amministrazione statale od ente pubblico dalle norme dei regolamenti organici o, più raramente, delle leggi istitutive dell'organizzazione. Si tratta di norme inderogabili le quali conferiscono, dunque, una notevole rigidità agli apparati amministrativi per ciò che attiene non soltanto all'inquadramento ma anche all'organico del personale e ai posti di lavoro e quindi per il numero degli addetti ritenuti permanentemente necessari all'attività degli uffici: a tale rigidità, in particolare, va ricondotto il principio — opposto a quello della effettività delle mansioni codificato nell'art. 2103 c.c. — della irrilevanza delle mansioni di fatto, sostituite, ai fini dell'assegnazione della qualifica, dalla appartenenza al grado e alla carriera. Alla medesima radice va ricondotta la c.d. stabilità (o semistabilità) del lavoratore sul posto di lavoro, avendo ciascun impiegato un vero e proprio diritto soggettivo ad occupare il posto previsto in organico in corrispondenza alla qualifica attribuitagli.

Da notare che la stabilità non si esaurisce nella indisponibilità del posto nella pianta organica a favore del lavoratore — il quale non può essere rimosso prima dei limiti di età se non per motivi disciplinari o per soppressione dell'ufficio cui il posto medesimo è assegnato — ma è comprensiva altresì del c.d. diritto all'ufficio, o,

in concreto alla funzione attribuita alla propria qualifica e alla carriera e quindi alla promozione, alle qualifiche superiori: si tratta però, in realtà, di interessi legittimi dato che questi benefici non sono dovuti al lavoratore il quale, in sostanza, ha soltanto il diritto di chiederli ove ciò non contrasti con l'interesse obiettivo della amministrazione.

Questa struttura, peculiare del rapporto di lavoro al servizio della pubblica amministrazione, si colloca nel più ampio contesto dello stato giuridico degli impiegati pubblici, insieme ai diritti c.d. patrimoniali relativi al trattamento economico, di retribuzione (stipendio) e di quiescenza (pensione) al riposo settimanale ed alle responsabilità conseguenti (in particolare disciplinare, ma non mancano specifiche sanzioni penali). Complessivamente considerati, i diritti del prestatore di lavoro nel pubblico impiego appaiono garantiti con più forza di quelli, anche paralleli esistenti nel lavoro privato: il titolare ne ha una disponibilità soltanto relativa e, in virtù del principio di legalità dell'azione amministrativa viene tutelato anche nei semplici interessi legittimi dagli eccessi di potere dell'autorità gerarchicamente superiore.

Comparativamente, stabilità e garantismo sono stati tradizionalmente ben maggiori nel lavoro pubblico che non nel privato. Anche se una simile affermazione dev'essere oggi ridimensionata, non potendo essere contestata la tendenza verso una crescente assimilazione tra i due tipi di rapporto proprio sotto il profilo delle garanzie (disciplina, stabilità), è innegabile che la struttura del rapporto di pubblico impiego resta caratterizzata dai tratti tipici che ne differenziano il modello normativo *rigido* da quello *flessibile* del rapporto di lavoro subordinato nell'impresa (o destinato ad altri datori (art. 2239 c.c.)). In altre parole, il processo di assimilazione dei contenuti, per quanto marcato ed inversibile, non giunge ad intaccare la ragione fondamentale per cui il rapporto di lavoro pubblico o pubblico impiego differisce dal privato. Tale ragione, infatti, non va ricollegata tanto alla destinazione della prestazione ad un soggetto pubblico datore di lavoro, quanto al modo di essere dell'oggetto di tale prestazione e, in particolare alla sua identificazione con l'attività operativa della Amministrazione pubblica.

In effetti l'impiegato pubblico — diversamente dal prestatore di lavoro subordinato — non viene assunto per una prestazione di

opere determinate dalle mansioni bensì per una prestazione di attività continuativa al servizio dell'ufficio cui è nominato. Le mansioni esistono, naturalmente, ma non hanno la medesima rilevanza che nel rapporto di lavoro privato: pur individuando anche qui il contenuto professionale della prestazione di lavoro, intesa come attività tecnico-materiale, esse corrispondono piuttosto, sotto il profilo organizzatorio, alle funzioni attribuite all'ufficio le quali sono le uniche disciplinate dalle norme sull'organizzazione degli uffici ai quali i ruoli organici hanno riferimento. Questo spiega la notevole latitudine dei poteri gerarchici della Pubblica amministrazione nel definire in concreto l'assegnazione delle mansioni ai dipendenti, essendo sufficiente mantenersi nell'ambito delle funzioni stesse, intese come esercizio dell'attività amministrativa cui il lavoro è applicato a livello operativo. In un certo senso, può dirsi che il pubblico impiegato si trovi in una situazione non dissimile da quella dell'antico lavoratore delle opere prima dell'affermazione storica del sistema delle qualifiche come classificazione dei lavoratori col principio della invariabilità delle mansioni ai fini della definizione della prestazione che forma oggetto del contratto di lavoro, quando cioè il prestatore di lavoro si obbligava verso il datore imprenditore senza predeterminazione delle mansioni.

Tutto questo equivale a riconoscere che nel pubblico impiego vige il principio della variabilità delle mansioni, in sostanza della qualifica la quale è sganciata dalle prime; il mutamento delle mansioni resta all'interno dell'esercizio del potere gerarchico dimensionalmente attribuito ai capi. Anche questa coincidenza con il titolare dell'organico ha potuto indurre a fare confusione, tra il rapporto di servizio e quello d'ufficio; ciò non toglie che le mansioni restano nell'ambito proprio ed esclusivo della prestazione lavorativa, anche se senza influenza sulla posizione gerarchica del lavoratore nella carriera di appartenenza. Il problema, in passato relativamente poco agitato anche per la possibilità di tutela giurisdizionale che le aspettative di carriera degli impiegati ricevono di fronte alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, è entrato ormai in una nuova e dirompente fase per effetto delle innovazioni apportate dallo Statuto dei lavoratori il cui art. 13 codifica il principio della promozione automatica per effetto del mutamento di mansioni: è chiaro infatti che la eventuale estensione di una simile

norma al pubblico impiego in virtù dell'art. 37 della legge in questione, avrebbe un valore radicalmente innovativo. È per questa ragione che il Consiglio di Stato in una recente decisione si è limitato a riconoscere il diritto del dipendente pubblico non statale al trattamento economico, ma non al grado corrispondente alla qualifica superiore.

Peraltro, il pubblico impiego ha la caratteristica fondamentale di non essere un istituto unitario. È d'uopo avvertire, infatti, che base normativa fondamentale per i rapporti di pubblico impiego dei dipendenti degli Enti locali territoriali è il r.d.l. 25 maggio 1934, n. 1073 (t.u. legge comunale e provinciale); che la potestà legislativa delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici trova in una con la potestà amministrativa la propria fonte negli artt. 117 e 118 della Costituzione, e che, a seguito dell'entrata in vigore della legge sulla istituzione e sul funzionamento degli organi regionali (legge 23 dicembre 1970, n. 1034) è attuata attraverso autonome leggi regionali; che, infine, gli Enti funzionali dispongono di propri statuti e regolamenti organici i quali disciplinano, nell'ambito dell'autonomia organizzativa loro riconosciuta dalle leggi istitutive, i rapporti di lavoro con il personale (sia pure, beninteso, nell'ambito dei controlli disposti dalle autorità di vigilanza).

5. *Tipologia del rapporto di pubblico impiego.*

È quindi del tutto naturale che soluzioni valide per una categoria di rapporti debbano subire adattamenti, varianti ed anche radicali modifiche per un'altra. Volendo prendere in esame tale tipologia, in primo luogo, per la sua importanza quantitativa, deve essere segnalato l'impiego del personale non di ruolo, il cui rapporto di lavoro (disciplinato dal r.d.l. 4 febbraio 1937 n. 100 e d.l.c.p.s. 4 aprile 1947, n. 207) è simile in tutto a quello del personale di ruolo, appartenente alle normali categorie, eccettuata, appunto, la previsione del posto nel ruolo organico, che manca. Si tratta perciò di un vero e proprio rapporto di impiego pubblico il cui personale (classificato secondo i casi in un incaricato supplente, avventizio, diurnista e cottimista) ha stato giuridico e qualifica — di solito corrispondente al grado iniziale della carriera

corrispondente alle mansioni esercitate — ma non progressione di carriera e stabilità sul posto di lavoro. Concepito e disciplinato per fronteggiare esigenze transitorie per limitati contingenti, il ricorso al personale non di ruolo è tuttavia stato da sempre normale nella Pubblica amministrazione, a tutti i livelli e settori per sopperire anche ad esigenze permanenti, fino ad assumere — specie in alcuni settori come la scuola — caratteri degenerativi; in ogni caso, la sua espansione ha posto costantemente il grave problema della stabilizzazione, fino alla immissione in ruoli speciali (c.d. transitori, aggiuntivi) o unificati, di masse a volte assai notevoli di lavoratori.

Importantissima sociologicamente ed economicamente, la distinzione tra impiegati di ruolo e non di ruolo è tuttavia relativamente poco importante sotto il profilo normativo. Giuridicamente, viceversa, assai più importante è la esistenza di impiegati pubblici a *statuto speciale*. Le forze armate ed, in genere, i corpi militarmente organizzati, le scuole di diverso ordine e grado, la magistratura, la diplomazia — per limitarsi agli esempi più notevoli — individuano altrettante categorie « speciali » di rapporti di pubblico impiego con lo Stato.

In tutti questi casi la specialità del rapporto dipende dal modo di essere della subordinazione gerarchico-funzionale ed investe lo stato giuridico nella sua intierezza e cioè tutto l'insieme dei diritti e dei doveri del pubblico impiegato, compreso il trattamento economico e l'ordinamento delle carriere; in altri casi, corrispondenti alle amministrazioni autonome proposte all'esercizio di servizi pubblici a carattere industriale (ferrovie, poste e telegrafi, telefoni di Stato, strade, monopoli di Stato), le differenze non concernono il tipo della subordinazione, ma sono contenute soprattutto sulla disciplina dell'inquadramento e delle mansioni, specializzate ed articolate in ragione delle funzioni, sia pure nell'ambito gerarchico delle singole carriere.

Un altro grande raggruppamento è poi formato dalle numerose categorie di Enti pubblici, ciascuna delle quali ha visto svilupparsi un suo tipo differenziato di pubblico impiego. Soprattutto gli Enti pubblici territoriali e strumentali hanno dato vita, nel quadro della propria autonomia organizzatoria riconosciuta dalle leggi istitutive a numerose specifiche norme (c.d. regolamenti organici e del per-

sonale) appositamente destinate alla disciplina del rapporto di impiego con il proprio personale.

Oltre agli Enti locali territoriali ed assimilati — come le istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza (c.d. opere pie) — le ipotesi di maggior rilievo sono quelle degli enti parastatali di varia natura, nonché degli enti preposti al funzionamento del complesso ed ormai formidabile sistema di sicurezza sociale e sanitaria: livello nazionale in primo luogo previdenziali, a livello locale, degli enti ospedalieri. Mentre però il rapporto di lavoro degli enti parastatali non presenta sensibili differenze con quello, ugualmente di natura burocratica, degli statali, diverso è il discorso da fare per gli enti ospedalieri, il cui rapporto di impiego ha ricevuto sulla base dell'art. 42 della legge 27 maggio 1968 n. 132 una disciplina per più versi originale, articolata organicamente nel d.p.r. 27 maggio 1969 (da segnalare, in particolare, l'inquadramento del personale per mansioni e categorie anziché per gradi e carriere).

Per quanto attiene in particolare gli impiegati degli Enti locali, fonti normative dello stato giuridico del personale entro i limiti della legge comunale e provinciale, sono i regolamenti. Fra questi ultimi hanno particolare importanza i regolamenti organici e del personale, emanati dagli enti medesimi nell'ambito della propria autarchia. In effetti un ruolo di particolare rilievo tra le fonti normative dell'impiego locale occupano i « regolamenti organici », che, essendo leggi in senso sostanziale, vengono emanati dal Consiglio comunale, dal Consiglio provinciale, dall'assemblea dei Consorzi e, in genere, dal supremo organo deliberante dell'Ente. Questi rientrano nella categoria dei regolamenti di organizzazione e, a termini dell'art. 97 Costituzione, trovano il loro fondamento nell'art. 220 t.u. legge comunale e provinciale.

Le norme del t.u. comunale e provinciale del 1934 sono, inoltre, inderogabili sia per quanto riguarda il contenuto minimo dei regolamenti sia per quanto riguarda alcuni principi che gravitano intorno al nucleo centrale della stabilità nell'impiego. Questo non toglie che si debba riconoscere analoga caratteristica al rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende municipalizzate di pubblici servizi; a quello del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto (r.d. 8 gennaio 1931, n. 148); a quello del personale degli appaltatori delle imposte di consumo, pur alle dipendenze dei Comuni,

ai sensi dell'art. 1 d.l.c.p.s. 31 gennaio 1947, n. 135. Ciò per il carattere « economico » ravvisato dalla giurisprudenza nell'attività esercitata da questi enti.

Ad ogni modo all'impiego presso gli Enti locali si applicano tutti i principi costituzionali in materia di pubblico impiego (artt. 28, 36, 37, 51, 97, 98, ecc.).

È da notare, infine come quello di pubblico impiego non sia l'unico tipo di rapporto di lavoro con il personale degli Enti pubblici (e dello Stato): accanto ai rapporti di pubblico impiego di diritto amministrativo disciplinati autoritativamente da norme organiche di legge o di regolamento, si rinvencono — come si desume dalla esplicita previsione dell'art. 2129 c.c. le seguenti specie: a) rapporti di pubblico impiego c.d. di diritto privato, in quanto regolati in via sussidiaria per mezzo dell'estensione delle medesime norme sul rapporto di valore subordinato interprivato; nonché, b) veri e propri rapporti di lavoro detti « contrattuali », normalmente a tempo determinato, creati con atti aventi forma ed efficacia contrattuale e nella cui costituzione è da ravvisare un'espressione della normale autonomia negoziale della Pubblica amministrazione. Anche questi ultimi rientrano nell'ampio e, come si può vedere, differenziato genere dei rapporti di lavoro pubblico: ancor più della diversità della fonte costitutiva — il contratto invece dell'atto di nomina — e della differente disciplina normativa, il tratto tipico che li differenzia dal normale rapporto di pubblico impiego, caratterizzato dalla continuità, è il loro carattere di precarietà nel tempo (al quale si accompagna la instabilità del posto di lavoro: c.d. *contrattisti*).

La distinzione da ultimo accennata ha grande importanza pratica per ciò che concerne la determinazione della giurisdizione competente alla cognizione delle controversie: mentre il giudice ordinario del lavoro — e precisamente il pretore quale giudice specializzato, dopo la recente legge 11 agosto 1973 n. 533 — conserva la propria competenza per tutti i contratti di lavoro, anche quando siano stipulati con lo Stato e gli enti pubblici, la giurisdizione sulle controversie relative ai rapporti di pubblico impiego è di competenza esclusiva degli organi della giustizia amministrativa, i tribunali amministrativi regionali in primo grado ed il Consiglio di Stato in secondo grado. Si può anzi affermare che questa diversità di

giurisdizione costituisce in pratica il più importante connotato esclusivo del pubblico impiego, non soltanto sotto il profilo processuale e del rito ma altresì sotto quello sostanziale e del merito.

La diversità degli organi giurisdizionali ha infatti avuto profonda influenza sugli indirizzi della giurisprudenza ed è stata uno dei fattori più importanti della formazione prima e dell'assestamento poi della attuale disciplina tipica del rapporto di pubblico impiego, come rapporto speciale di lavoro al servizio della Pubblica amministrazione distinto per autonomia di principi generali dell'originario tronco comune della locazione delle opere.

6. *Organizzazione e trattamento del personale della Pubblica amministrazione.*

Principale caratteristica dell'organizzazione del lavoro amministrativo (la « burocrazia ») è dunque quella di operare come apparato strumentale alla funzione pubblica esercitata. Naturalmente, allo stesso modo, le singole prestazioni lavorative dei pubblici dipendenti registrano un'identica strumentalità nei confronti delle finalità pubbliche, che lo Stato o l'Ente pubblico deve perseguire. Per questo la Carta costituzionale, tenendo in adeguato conto che da un'ideale organizzazione dei pubblici uffici, dipende, in massima parte, « il buon andamento » e l'imparzialità della Pubblica amministrazione, ha fissato alcuni fondamentali principi da valere per il rapporto di servizio del personale e, in particolare, per il lavoro degli impiegati:

1) « agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso » salvo deroghe « nei casi stabiliti dalla legge » (art. 97, 3° comma);

2) se dipendenti della Pubblica amministrazione sono eletti membri del Parlamento « non possono conseguire promozioni se non per anzianità » e, per alcuni di essi, investiti di funzioni di particolare rilievo e delicatezza, « si possono, con legge, stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici » (art. 98, 2° e 3° comma);

3) a seguito dell'atto di nomina, i « pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione » (art. 98, 1° comma).

Tutto questo è da intendere nel contesto delle disposizioni dell'art. 97 Cost. che, a tutela dell'interesse alla efficienza (buon andamento e imparzialità) dell'attività dell'Amministrazione pubblica, dispone che l'organizzazione (comma 6°) e l'articolazione funzionale (comma 2°) degli uffici dev'essere ordinata per mezzo di disposizioni di legge. Ciò significa che la materia dell'organizzazione amministrativa, compreso l'ordinamento del personale, è oggetto di una nuova riserva di legge e quindi di una prerogativa sovrana del Parlamento.

Questo non significa, tuttavia, che la legge sia la fonte esclusiva della disciplina del rapporto di impiego ma, piuttosto, che i principi generali e le norme fondamentali devono essere poste dal potere legislativo (c.d. norme primoris). Nell'ambito di tale riserva di leggi, che è relativa, notevole è infatti lo spazio per gli atti normativi del governo della pubblica amministrazione: i decreti legislativi o leggi delegate: si tratta sia di norme primarie (decreti legislativi o leggi delegate) che di norme secondarie (regolamenti).

La verità è che la riserva di legge in materia di pubblico impiego, essendo relativa obbedisce assai più ad esigenze di salvaguardia degli interessi dello Stato che non dei cittadini e, in particolare, degli impiegati lavoratori. Si tratta degli interessi pubblici all'efficienza e all'imparzialità dell'amministrazione, ma soprattutto, della salvaguardia del bilancio statale: il ricorso al procedimento legislativo è, sotto questo profilo strumento di controllo della spesa pubblica anche per la copertura degli stanziamenti a favore del personale. Il prevalere degli aspetti finanziari su quelli organizzatori nell'esercizio della riserva di legge da parte del Parlamento è cosí all'origine della prassi costante della delegazione del potere legislativo al governo. In effetti l'importanza che riveste il regolamento degli aspetti economici e normativi del trattamento personale nel pubblico impiego, ha indotto a derogare alla norma dell'articolo 70 Cost. in cui si dice « la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere ».

In effetti, la Carta costituzionale contempla (art. 76) una serie di casi in cui, per una serie di materie entro limiti ben individuati, leggi in senso materiale e con valore pari a quello delle leggi in senso formale sono emanate anche dal governo oltreché dal Parla-

mento. La competenza del Parlamento, resta però la regola di fronte alla quale si presenta come eccezionale ed abbisognevole di una norma *ad hoc* che la giustifichi, quella di altri organi. Entro questi limiti può ben dirsi sussistente una tendenza, marcata anche se non uniforme, verso la c.d. *delegificazione* dello stato giuridico dei pubblici impiegati. In effetti, si registra una prassi sempre più orientata verso una competenza mista della potestà normativa. Il potere legislativo, cioè, delega in maniera sempre più continua e completa all'esecutivo la regolamentazione normativa del rapporto di pubblico impiego.

Un simile trasferimento di competenza avviene essenzialmente attraverso la figura ben nota della legge delegata, la quale pur avendo natura di norma primaria avente forza (ma non verbale) di legge, configurantesi come sostanziale attribuzione di competenze normative al governo, che si qualifica come l'organo più direttamente e specificatamente interessato all'esercizio nel potere di organizzazione del personale. Ed invero tutte le grandi leggi organiche sullo statuto degli impiegati civili dello Stato dal 1908, particolare sia il r.d. 30 gennaio 1923, n. 2960, antenato dell'attuale t.u. 10 gennaio, legge 557, n. 3 che quest'ultimi siano stati adottati dal potere esecutivo, sia pure nell'orbita del principio di legalità tipico della generalità degli atti amministrativi, anche normativi. Esempio recente e significativo del medesimo procedimento è quello fornito dalla legge 18 marzo 1968, n. 249 contenente la « delega al governo per il riordinamento dell'Amministrazione di Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali » e tale delega è stata prorogata e, in verità, profondamente modificata ed ampliata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775. Queste ultime leggi, anzi, hanno ulteriormente progredito sulla via della delegificazione introducendo la previsione di notevoli ipotesi di rinvio alla potestà regolamentare indipendente c.d. delegata (art. 24). Peraltro, in tutti questi casi, non si tratta di una rinuncia all'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento, poiché esso conserva, potenzialmente, la piena sovranità e la totalità della potestà di cui è investito: la legge di delegazione infatti suole fissare minuziosamente non tanto i criteri direttivi e di principio quanto le norme generali per la disciplina del rapporto. Alla legge delegata e quindi al potere esecutivo viene

invece demandata la normativa di attuazione della disciplina generale e la sua regolamentazione casistica. In tal modo il governo determina nella sua responsabilità collegiale le norme sulla organizzazione burocratica in cui viene ad assumere un ruolo politicamente preminente svolto tuttavia sotto il controllo del Parlamento che si è visto essere titolare del potere normativo nella regolamentazione dei rapporti di impiego statale.

Nei confronti degli Enti pubblici autarchici locali e strumentali, un'analoga funzione politica è esercitata dallo stesso governo attraverso il potere di vigilanza concretantesi nel controllo mediante approvazione sui regolamenti organici del personale. La tendenza dominante convalidata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato degli organi investiti di tal controllo è orientata verso la estensione in funzione conformatrice e limitatrice a un tempo alla regolamentazione dei rapporti di impiego con gli enti minori dei principi dell'impiego statale, che ha così assunto un ruolo di modello. Viceversa la responsabilità per la gestione a livello amministrativo dei rapporti con gli impiegati dello Stato appartiene ai singoli ministeri o enti, ciascuno dei quali dispone di un proprio ruolo organico del personale e degli uffici ed è competente per le eventuali assunzioni fuori ruolo o a contratto. A questo proposito si deve rilevare la mancanza di mobilità e di flessibilità che caratterizza la gestione del personale pubblico statale e in certa misura minore, non statale: non solo l'impiegato non può essere utilizzato che nei limiti della qualifica e carriera, avendo diritto alla stabilità del posto di lavoro, ma anche i passaggi e i trasferimenti di ruolo devono considerarsi eccezionali. Insomma la carenza di mobilità del personale nell'Amministrazione pubblica fa riscontro alle già sottolineate rigidità dell'inquadramento del personale.

Il problema, comune a tutto il pubblico impiego, è particolarmente grave negli apparati maggiori per mansioni e numero di addetti, e, pertanto, massimamente nello Stato, dove assume a volte aspetti drammatici. L'Amministrazione dei singoli ministeri ha infatti il potere di disporre per l'utilizzazione delle singole prestazioni degli impiegati ma non l'organizzazione degli uffici a cui gli impiegati stessi sono addetti.

Il suo potere si riduce quindi alla determinazione dei compiti

loro assegnati nel quadro della competenza attribuita in maniera stabile all'ufficio di cui sono titolari o semplici addetti.

A questo punto tuttavia, appare più interessante stabilire a chi competa il potere decisionale per la fissazione delle condizioni di remunerazione e prestazione del lavoro nel pubblico impiego, all'interno del quadro legale prima delineato. Anche qui è bene distinguere tra il personale statale e quello degli Enti pubblici. Solo per il primo vige la legge, per cui la determinazione del trattamento economico analogamente allo statuto giuridico è di competenza del governo sotto il controllo politico del Parlamento (e il controllo di legittimità della Corte dei Conti).

Si è così formato quello che può essere indicato come il modello del trattamento economico-tipo dell'intera area del pubblico impiego le cui retribuzioni fanno riferimento a parametri differenziati per qualifica e carriera (c.d. coefficienti), classi di stipendio o salario, al quale possono aggiungersi svariate voci per assegni integrativi o indennità o altri compensi accessori connessi al quadro o alla funzione o alla carriera; a tutto, poi, si applica la c.d. scala mobile o indennità di contingenza. Ma tale struttura unitaria nella quale le classi di retribuzione riflettono puntualmente l'ordinamento gerarchico determinando elevati e molteplici differenziali di qualifica, non è riuscita ad essere anche omogenea: non soltanto vi sono scale parametrali diverse per le singole carriere e da un settore all'altro (Magistratura, forze armate, scuole, amministrazioni autonome), ma la stessa composizione della retribuzione è resa notevolmente complicata dalla presenza, all'interno delle singole amministrazioni di voci diverse per indennità e compensi accessori connessi alla carica o al grado oppure alle funzioni, accanto alla pagabase, rappresentata dallo stipendio o salario.

Per il personale degli Enti pubblici, la determinazione del trattamento economico rientra nella competenza degli organi deliberanti, sia pure sotto il controllo degli organi statali di vigilanza: di fronte alla spinta verso la eccessiva lievitazione delle retribuzioni, tale autonomia è stata compressa per mezzo di limiti — l'equiparazione gerarchica del personale degli enti alle qualifiche statali — imposti tanto alla generalità degli Enti pubblici (d.lg.lgt. 21 novembre 1945, n. 722, art. 14) quanto a particolari categorie (legge 14 luglio 1965, n. 90, art. 8 per gli Enti di sviluppo agricolo; leg-

ge 29 maggio 1967, n. 337), tutti tendenti a eguagliare la retribuzione a quella del personale statale (sia pure con un certo margine di elasticità rappresentata dal « testo » del 20% della retribuzione individuata come base).

Largamente disattesa nella realtà, l'applicazione di queste norme limitative ha dato luogo a vicende controverse le quali hanno denotato il grave scadimento del ruolo politico degli organi statali di vigilanza, la verità è che, al di là delle competenze formalmente attribuite al potere legislativo, il potere di determinare il livello e la struttura delle retribuzioni nell'intera area del pubblico impegno è effettivamente accentrato dal potere esecutivo e, all'interno di questo, nelle mani di pochi organi di vertice rimasti estranei ai controlli democratici dell'opinione pubblica.

Ed infatti a livello di alta amministrazione, può dirsi che la vera sede dei poteri di decisione in ordine alla disciplina dei rapporti d'impiego pubblico nello Stato e negli Enti sotto la vigilanza ministeriale è indubbiamente nella Ragioneria generale dello Stato che, direttamente dipendente dall'autorità politica del Ministero del Tesoro, controlla le erogazioni delle spese e la gestione dei fondi e dei beni dello Stato, affinché in queste attività si osservino le norme contabili ed i limiti degli stanziamenti del bilancio (l. cont. St. 26 luglio 1939, n. 1037).

È evidente come una simile funzione ispettiva sia determinante ai fini della gestione del personale, il cui onere finanziario è di gran lunga prevalente tra quelli imposti al bilancio dello Stato dalla spesa corrente (stipendi e pensioni). Ma anche più importante è il ruolo della Ragioneria generale nella sua qualità di organo tecnico responsabile della impostazione del bilancio. In pratica, si tratta dell'organo competente a stabilire i limiti della spesa pubblica per il personale e non può meravigliare allora che esso si presenti come la naturale ed effettiva controparte nel momento della fissazione dei livelli di retribuzione degli impiegati statali degli altri enti pubblici.

Così rispetto alla prevenzione e composizione dei conflitti — o controversie — nel lavoro pubblico, un ruolo decisivo compete al ministero del Tesoro per quanto attiene, in generale alla spesa pubblica dei vari ministeri, sia in sede di impostazione preventiva dei bilanci che in sede di rendiconto consuntivo delle spese e, in par-

titolare, per la strutturazione dell'organico dei vari ministeri o Enti pubblici e per l'ordinamento degli stessi. Si può infine aggiungere la prassi, attualmente in formazione, dell'intervento del ministero del Lavoro nelle controversie relative all'inquadramento del personale, al riassetto dello stesso o a vertenze retributive di vari ministeri o pubblici servizi. Si tratta di esperienza che dovrà passare al vaglio di riprove più impegnative ma che configura, pur nel campo del rapporto di pubblico impiego, una figura di « mediazione » in precedenza assolutamente sconosciuta se non, appunto, a livello di attività consultiva fra organi dello Stato.

A questa ultima competenza per la mediazione di un conflitto nel pubblico impiego (vertenze), si aggiunga, infine, una terza competenza, quella del ministero per la Riforma burocratica per la determinazione degli ordinamenti del personale e degli uffici. Può dirsi quindi, concludendo, che la gestione del personale e delle relazioni industriali nella Pubblica amministrazione sia condotta, dal lato dello Stato e degli Enti pubblici al di fuori di ogni forma di rappresentanza sindacale e, viceversa, a livello direttamente politico e di alta amministrazione, sotto la responsabilità dei titolari dei tre ministeri competenti, rispettivamente, per la spesa, per gli ordinamenti del personale e per i conflitti di lavoro.

EDOARDO GHERA



Silvano Girardello: « *Ratto d'Europa classico* », 1972.

i fondamenti della legislazione del lavoro in unione sovietica *

Nel 1970 e nel 1971 sono state varate in Unione Sovietica due leggi fondamentali in materia di lavoro.

I « Princípi di legislazione del Lavoro in URSS e nelle Repubbliche dell'Unione », approvati dal Soviet Supremo il 15 luglio 1970 sostituiscono il Codice del Lavoro della Repubblica Socialista Sovietica Federata Russa del 1922 e le sue numerose revisioni ed aggiunte, sia legislative che amministrative. L'anno successivo un nuovo regolamento dei diritti dei comitati sindacali locali, di fabbrica, e d'impresa, prendeva il posto della legge del 1958 sulla stessa materia per decreto del Presidium del Soviet Supremo del 27 settembre 1971, convertito successivamente in legge dal Soviet Supremo il 26 novembre del 1971.

Queste due nuove leggi costituiscono un tentativo di fornire un corpo unificato di legislazione fondamentale, a differenza dei provvedimenti legislativi frammentari e disorganici caratteristici dei paesi occidentali, e di esprimere la concezione della società che promana dal suo principale arbitro, il Partito Comunista.

Esse sono intese ad inculcare obbiettivi comunisti, ad istituzionalizzare i metodi per il loro perseguimento e, allo stesso tempo, a fornire una normativa di base e omogenea relativamente alle condizioni ed ai rapporti di lavoro.

La legislazione delle repubbliche dell'Unione e la regolamentazione amministrativa per particolari tipi di industrie, come pure la legislazione relativa a gruppi particolari aventi problemi e con-

* Pubblicato originariamente nell'*Industrial and Labor Relations Review*, vol. 26, n. 2, January 1973. Copyright 1973 by Cornell University. Tutti i diritti sono riservati. La traduzione è di Renzo Rozzano.

dizioni di lavoro peculiari, deve essere in armonia con questi principi generali.

Un decennio di elaborazione.

Più di un decennio di elaborazione, all'inizio molto intensa e successivamente un po' meno, ha preceduto l'adozione di questi provvedimenti. In ciò le autorità Sovietiche hanno seguito una prassi adottata talvolta per le questioni di maggior rilievo. Esse hanno stimolato un'ampia discussione popolare ed hanno sollecitato gli esperti a studiare l'argomento e ad esprimere le loro opinioni; hanno usufruito, inoltre, della consulenza tecnica fornita dai gruppi interessati, in questo caso dai sindacati, da alcune agenzie governative e da istituzioni scientifiche. In una seconda fase una commissione legislativa ha elaborato una proposta prima della decisione finale del Soviet Supremo.

Il potere decisionale effettivo era, in realtà, del Partito Comunista, come sempre accade per le questioni di maggiore importanza, anche se gli interessi di settori ed ambienti particolari e le valutazioni espresse nella fase preparatoria hanno senz'altro avuto una influenza nella definizione dei dettagli secondo una prassi almeno parzialmente democratica.

Già dal 1954 gli esperti di diritto del lavoro e i dirigenti sindacali avevano richiesto con insistenza una sistematizzazione organica a livello nazionale della legislazione del lavoro. Il codice del lavoro della Repubblica Federata Russa del 1922 (la legge fondamentale in materia di lavoro in Unione Sovietica) era ormai superato; le sue revisioni successive e la normativa supplementare ingeneravano una notevole confusione, e per di più presentavano numerose lacune. Anche la legislazione promulgata durante il periodo bellico era ormai invecchiata. Alcuni mutamenti furono introdotti con l'entrata in vigore di diverse leggi speciali, fra cui quella del 1956 che abrogava le drastiche leggi di guerra che imponevano severe limitazioni alla facoltà dei lavoratori di cambiare lavoro e punivano severamente l'assenteismo; quella del 1957, relativa alla composizione delle controversie di lavoro, e quella del 1958 sui diritti dei comitati sindacali locali.

Sulle pubblicazioni sindacali e sulle riviste specializzate, non-

ché nei convegni di diritto del lavoro, gli esperti proseguirono il dibattito sulla codificazione e sui miglioramenti da introdurre nella legislazione fondamentale in materia di lavoro. Venne altresì ribadita la necessità di rafforzare il ruolo dei sindacati e di migliorare la tutela accordata ai lavoratori.

Una prima stesura dei « Principi di legislazione del lavoro in URSS e nelle Repubbliche dell'Unione » fu pubblicata nel 1959 su riviste giuridiche e sindacali, e furono richiesti commenti e suggerimenti. Il testo era stato elaborato dal Consiglio Centrale dei Sindacati in collaborazione con la Commissione Statale per il lavoro e i salari, con i ministeri dell'Unione e delle singole repubbliche, con giuslavoristi e docenti universitari e, naturalmente, secondo le direttive del Comitato Centrale del PCUS. Lo stesso testo, sotto forma di documento articolato in quindici titoli e ottantuno sezioni era stato presentato dal Consiglio dei ministri e dal Consiglio Centrale dei Sindacati alla commissione legislativa del Soviet Supremo.

Dal 1959 al 1961 un intenso dibattito pubblico evidenziò un ampio interesse ed un vasto consenso per il testo proposto. Questo fu discusso in riunioni sindacali, in incontri fra esperti di diritto del lavoro, nelle fabbriche, nelle sedi amministrative e negli uffici giudiziari.

Le riviste specializzate pubblicarono relazioni, articoli e lettere di dirigenti sindacali, funzionari amministrativi delle imprese, ingegneri, docenti universitari di diritto e magistrati.

Nel 1962, però, il progetto sembrava ormai abbandonato, nonostante le sollecitazioni di alcuni giuristi per una pronta adozione del nuovo codice.

Il testo della bozza non era stato sottoposto al Soviet Supremo, ed i giuristi che lo avevano elaborato affermavano che si doveva ormai attendere l'adozione di una nuova Costituzione che definisse i principi fondamentali del diritto del lavoro.

Una Commissione legislativa in quel periodo era al lavoro per stendere una bozza della Costituzione. Di essa facevano parte anche alcuni esperti del sindacato e dell'Istituto di studi sullo Stato e il Diritto; ma il testo della nuova Costituzione non fu pubblicato nel 1960.

La corrente di opinione emergente dal dibattito apertosi sul

nuovo codice del lavoro era favorevole ad una maggiore tutela dei diritti dei lavoratori e ad un miglioramento delle norme e delle condizioni di lavoro. Solo alcune proposte erano favorevoli ad un inasprimento dei vincoli nei confronti dei lavoratori. La maggior parte delle proposte indicavano al contrario l'esigenza di una definizione ed estensione dei diritti del sindacato a tutti i livelli, e soprattutto in fabbrica.

Da più parti si chiedeva, inoltre, un maggiore sviluppo della tutela individuale, soprattutto in materia di diritto al mantenimento del posto di lavoro e di tutela contro i licenziamenti illegittimi.

Generale era poi la richiesta di maggiori garanzie e controlli sull'applicazione della legislazione del lavoro, mentre le uniche richieste di limitazione delle libertà venivano fatte in materia disciplinare. Quali furono, dunque, le cause di un tale ritardo dopo l'entusiasmo con cui era stato salutato il progetto di riforma del 1959? Forse esistevano notevoli divergenze all'interno del gruppo dirigente del PCUS nello stabilire ciò che era desiderabile e ciò che era possibile realizzare in quella fase.

Inoltre, è probabile che le difficoltà economiche e i problemi internazionali abbiano contribuito a distogliere l'interesse dai problemi della codificazione della legislazione del lavoro.

Quale che sia la ragione, la scelta fatta fu quella dell'attuazione del programma del partito del 1961 e del miglioramento della gestione dell'economia, soprattutto con l'introduzione di nuovi metodi di pianificazione e di direzione e con l'adozione di nuovi sistemi di incentivazione. Il problema del miglioramento della normativa in materia di lavoro fu per il momento accantonato.

L'approvazione della legge.

Finalmente, all'inizio del 1969, l'Istituto di Studi sullo Stato e il Diritto dell'Accademia delle Scienze organizzò un importante convegno sulla riforma dell'economia e la legislazione del lavoro; ad esso parteciparono i rappresentanti dei più importanti enti di stato, dei sindacati, dei ministeri e delle imprese. Sottolineando il fatto che erano ormai trascorsi dieci anni dalla pubblicazione del testo della proposta del nuovo codice del lavoro, il convegno adottò una risoluzione in cui si sollecitava una rapida ste-

sura del testo definitivo, e veniva avanzata una lunga lista di suggerimenti, per modifiche e miglioramenti da apportare.

Il Consiglio Centrale dei Sindacati, con l'autorizzazione della commissione legislativa del Soviet Supremo, elaborò una revisione del testo; questo fu riesaminato dai Presidium dei Soviet Supremi dell'Unione e delle singole repubbliche, dai ministeri interessati, da enti di ricerca, da istituzioni accademiche e, nella fase finale, da un certo numero di commissioni permanenti del Soviet Supremo.

Il testo definitivo fu presentato dal consiglio dei ministri dell'URSS e dal Consiglio Centrale dei Sindacati al Soviet Supremo per l'approvazione; la relazione generale sul progetto fu svolta da J. Prokhorov, segretario del Consiglio Centrale dei Sindacati. La commissione legislativa approvò il documento il 14 luglio 1970, e il 15 luglio il Soviet Supremo adottò come legge i nuovi « Principi di Legislazione del Lavoro ».

I motivi di una così rapida attuazione della riforma, dopo lunghi anni di attesa e di incertezza, non sembra debbano essere ricercati tanto nella pressione esercitata dalla pubblica opinione quanto, piuttosto, nella convinzione, maturata fra i dirigenti del partito, i pianificatori, e gli amministratori della cosa pubblica, che lo sviluppo dell'economia sarebbe stato favorito migliorando e definendo in modo più preciso i sistemi di incentivazione, i metodi direzionali, e le relazioni di lavoro nel contesto delle linee fondamentali della riforma economica del 1965, nonché generalizzando quei miglioramenti nella normativa e nella tutela dei lavoratori già in essere o in via di realizzazione. In proposito, il presidente della Commissione legislativa Solomontsev ebbe a dichiarare: « A giudizio della Commissione legislativa, l'adozione dei "Principi" consentirà di migliorare l'organizzazione del lavoro, di rafforzare i diritti dei lavoratori, di migliorare la disciplina produttiva e del lavoro, ed in ultima analisi, quindi, di sviluppare ulteriormente la produzione socialista e di accrescere su questa base il benessere del popolo ».

I Principi di Legislazione del Lavoro nel testo definitivo approvato, molto più ampio e dettagliato di quello elaborato nel 1959, si compongono di 15 titoli e 107 articoli.

Essi furono salutati come la prima formulazione organica di principi fondamentali di legislazione del lavoro a livello nazionale che copriva tutta l'area delle relazioni di lavoro dipendente, dalla

pubblica amministrazione alle imprese statali, ai singoli lavoratori a domicilio.

I giuslavoristi sovietici concordano sul fatto che la nuova legge, mentre mantiene molte delle vecchie norme contenute nel codice del lavoro della Repubblica Russa del 1922 e nelle regolamentazioni successive, ha anche arricchito ed esteso in maniera significativa i diritti fondamentali e la tutela dei lavoratori. Il segretario del Consiglio Centrale dei Sindacati Prokhorov ha sottolineato il fatto che delle molte proposte, ricevute e prese in considerazione, di modificazione al testo del 1959, nessuna ne è stata adottata che abbassasse il livello di tutela dei lavoratori già consolidato nella legislazione esistente.

Il ruolo dei lavoratori nelle imprese.

L'assunto fondamentale di questa legge è che esiste una comunità di interessi; che la produzione, cioè, è un fatto partecipativo che richiede la cooperazione, la consultazione e la partecipazione creativa delle forze di lavoro a tutti i livelli. Di conseguenza, la legge attribuisce particolare rilievo ai doveri delle direzioni aziendali e dei lavoratori per il perseguimento degli obiettivi comuni.

Per favorire lo stabilirsi del clima e delle iniziative necessarie al raggiungimento di questi obiettivi sono previste istanze istituzionali per una maggiore partecipazione dei sindacati alle decisioni, non solo ai massimi livelli governativi e amministrativi, ma anche nelle fabbriche, dove le prerogative delle direzioni aziendali sono state ridotte a favore di un accresciuto ruolo dei comitati sindacali nei processi decisionali. È pertanto prevista una complessa articolazione di incontri, gruppi, e dibattiti sulla produzione, sui problemi economici e la competizione socialista. Inoltre viene fortemente sottolineato il dovere dei sindacati di educare i lavoratori allo spirito comunista e a partecipare attivamente all'addestramento tecnico. In questo quadro continuano ad avere un ruolo molto importante gli incentivi, sia materiali che morali, ed è prevista l'introduzione di nuove forme di incentivazione coerentemente con le direttive della riforma economica.

È difficile dire fino a che punto tutto ciò riesca a fornire un quadro esatto della realtà dell'impresa sovietica. Non v'è dubbio

che è in atto uno sforzo di realizzare un clima di fattiva cooperazione nelle fabbriche; e che i comitati sindacali e i singoli lavoratori sono associati nell'assunzione delle responsabilità al pari che negli sforzi per migliorare le tecnologie ed accrescere la produzione — come pure è innegabile il vivo interesse che si è sviluppato attorno a questo sforzo comune. Permangono però dubbi su quanto tutto ciò sia riuscito a penetrare a livello di massa. L'esistenza di problemi è intuibile dalla pressione costante esercitata dal Partito e dal Consiglio Centrale dei Sindacati nei confronti delle organizzazioni sindacali locali perché svolgano una migliore attività di formazione e di orientamento, e dalla costante preoccupazione per la disciplina, il turnover e il lassismo nell'applicazione delle norme che regolano le modalità di erogazione della prestazione lavorativa. La questione della disciplina ha provocato una differenziazione di posizioni nel corso del dibattito sviluppatosi attorno alle proposte di modificazione della legge. Da taluni si è giunto a sostenere la necessità di introdurre nuove sanzioni contro coloro che cambiano lavoro troppo spesso o che infrangono la disciplina.

Come per il passato, però, anche la nuova legge tende a risolvere questi problemi soprattutto con l'istruzione, la persuasione, e la pressione sociale. In molti casi, se un lavoratore occupa un nuovo posto entro trenta giorni dalla data in cui ha lasciato quello precedente, si considera che l'attività lavorativa non ha subito interruzioni e questo influisce notevolmente sul godimento di taluni diritti, come ad esempio: le agevolazioni in caso di gravidanza e puerperio, l'entità dei sussidi di disoccupazione e delle pensioni di vecchiaia. Su questo punto non sono stati apportati cambiamenti. La nuova legge mantiene la stessa impostazione ma dà risalto sia ai benefici che alle sanzioni elencandoli dettagliatamente. Essa introduce inoltre un nuovo importante incentivo, che consiste nel legare alla durata del servizio continuativo la concessione di molti benefici e perfino delle promozioni.

Queste norme potrebbero diventare un efficace strumento per la stabilizzazione delle forze di lavoro e la promozione della disciplina, ma potrebbero altresì essere usate nella repressione dei non conformisti degli scontenti ed in genere di tutti i turbolenti e « pianta grane ». Fra le sanzioni che possono essere comminate dalle direzioni aziendali è ancora previsto il licenziamento, anche

se il ricorso ad esso può avvenire solo al verificarsi di alcune condizioni rigidamente delimitate.

I doveri del Management.

Nel corso della discussione sulle proposte di modificazione della legge sono emerse svariate critiche al management. Per anni erano stati infatti segnalati numerosi casi di inosservanza delle norme e degli standards di sicurezza, di carenze notevoli nella predisposizione di misure di sicurezza e di tutela della salute nei nuovi impianti, di trasferimenti e licenziamenti illegali, di violazione dei contratti collettivi. Il direttore dell'*Istituto per gli studi sullo stato ed il diritto* sollevò il problema in un articolo del gennaio 1971: « Spesso si verifica una netta divaricazione fra le norme di una legge e la loro applicazione pratica... pertanto l'efficacia delle norme è spesso estremamente scarsa... gli uffici e le agenzie dello stato raramente comminano sanzioni a quei funzionari che violano i diritti dei cittadini ». La nuova legge si sforza di superare questa situazione accrescendo la partecipazione dei comitati sindacali locali alle decisioni delle direzioni aziendali, ampliando i casi in cui sono legittimati a ricorrere alle autorità superiori quando ciò si rendesse necessario ed estendendo il loro potere di controllo sull'applicazione della legislazione del lavoro. Una norma molto importante estende, inoltre, la responsabilità personale e finanziaria del personale amministrativo che violi i diritti dei lavoratori. Resta da vedere, però, se queste sanzioni saranno effettivamente applicate e produrranno, quindi, gli effetti previsti.

Un altro gruppo di proposte, a lungo discusso, riguardava il problema della crescente disoccupazione, prodotta dalle innovazioni tecnologiche e di altro tipo, nell'industria. Il diritto al lavoro è, nel dettato costituzionale, un diritto fondamentale dei lavoratori. E infatti, già da lungo tempo, i dirigenti d'azienda che volevano ridurre il personale avevano l'obbligo di spostare i lavoratori eccedenti ad altre mansioni all'interno dell'azienda o ad altre imprese, o quantomeno di adoperarsi seriamente in tal senso. Molti esperti, però, ritengono che nella situazione attuale quest'onere dovrebbe essere trasferito ai nuovi uffici statali per il collocamento e l'utilizzo delle risorse di lavoro, istituiti in ogni repubblica dell'Unione allo scopo

di favorire la mobilità della forza lavoro, in grado, quindi, di gestire i trasferimenti delle risorse di lavoro razionalmente, con efficienza e rapidità. In aggiunta a ciò, un considerevole numero di economisti e di giuristi aveva sostenuto la necessità di istituire un sistema nazionale uniforme di sicurezza tale che i costi del progresso tecnologico gravassero sulla collettività e non sui singoli lavoratori; essi avevano, pertanto, proposto l'introduzione di forme di salario garantito per i periodi di riqualificazione in assenza di lavoro.

Ma tali proposte, che lasciano intravedere il possibile verificarsi di periodi di disoccupazione non sono state recepite nella nuova legge. Parimenti significativa è l'assenza, nel testo, di qualsiasi riferimento agli *uffici statali per il collocamento e l'utilizzo delle risorse di lavoro* quali possibili strumenti per l'effettiva realizzazione del diritto al lavoro.

Le autorità si sono mostrate molto caute nell'affrontare questo problema, apparentemente non ancora disposte a rafforzare i poteri di questi nuovi uffici o ad ampliare la tutela dei lavoratori. È però segnalata una sperimentazione, condotta dagli uffici per il collocamento, di nuovi metodi di informazione sulle opportunità di lavoro ed il collocamento anche dei lavoratori disoccupati. Molte imprese adottano diversi sistemi di retribuzione dei lavoratori disoccupati durante i periodi di riqualificazione e finché questi non trovano una nuova occupazione.

La regolamentazione centralizzata dei rapporti di lavoro.

Una delle caratteristiche fondamentali della legislazione del lavoro sovietica è la regolamentazione centralizzata e dettagliata dei rapporti di lavoro per ciò che concerne i livelli salariali, l'orario di lavoro, le condizioni di lavoro, le pensioni, l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie, l'indennità di disoccupazione.

La legislazione del lavoro dell'Unione, i codici delle repubbliche, la nuova legge sui comitati sindacali locali e altre leggi a livello nazionale e locale fissano i parametri di base. All'occorrenza il ministero interessato e il comitato centrale del sindacato elaborano norme specifiche per un determinato ramo industriale. Questa regolamentazione trova poi un'applicazione pratica nelle imprese con un notevole margine di autonomia per variazioni che tengano conto

delle condizioni particolari esistenti a livello locale, della disponibilità delle risorse e delle priorità stabilite dalle autorità amministrative locali o dalla contrattazione collettiva. Questo, però, sempre nei limiti della normativa centrale, per quanto restrittiva essa possa talvolta apparire.

L'accento nel dibattito sui mutamenti da apportare al testo della legge non fu, però, in direzione di una minore centralizzazione, esso si concentrò invece sull'opportunità di garantire la partecipazione dei sindacati a tutte le decisioni che riguardassero il benessere dei lavoratori. Conformemente a ciò la legge introduce alcune nuove norme che definiscono il ruolo del Consiglio Centrale dei Sindacati e degli organismi consimili nelle singole repubbliche rispetto alle decisioni del governo e alle iniziative legislative. Esse definiscono inoltre anche il ruolo dei comitati centrali dei sindacati in rapporto ai ministeri, e dei comitati sindacali d'impresa in rapporto alle direzioni aziendali. Queste norme, se applicate, assicureranno la partecipazione dei sindacati a tutte le decisioni in materia di lavoro e, in generale, a quelle relative a questioni di particolare interesse per i lavoratori. Certamente esse non garantiscono l'autonomia del sindacato, e l'influenza del Partito Comunista continua ad essere decisiva, soprattutto ai vertici. È però possibile affermare che la legge apre nuovi spazi ad una crescente iniziativa dei sindacati sotto la spinta dei propri iscritti. In materia di salari, di orario e di ambiente di lavoro la legge si è limitata ad una disciplina delle procedure, dato che i livelli salariali, le norme di sicurezza e altre questioni non possono essere specificate nei codici dell'Unione e delle repubbliche ma in regolamenti governativi o in legislazione di altro tipo. Si era ravvisata la necessità di più esplicite garanzie sulla partecipazione dei sindacati alla definizione di questi problemi, e questa istanza è stata recepita in pieno dalla nuova legge.

Si poneva inoltre il problema della razionalizzazione della normativa e anche questo è stato recepito nel testo di legge adottato. Numerosi furono poi i suggerimenti per migliorare la tutela su alcuni punti. In tal senso particolare rilievo fu dato alla necessità di garantire il reddito dei lavoratori, limitando ogni possibile riduzione di paga, mediante una liberalizzazione delle norme per la corresponsione del salario in caso di arresto temporaneo della produzione, di

guasti, di mancato raggiungimento degli standards minimi di produzione (quando ciò si verifica non per colpa del lavoratore).

Il minimo salariale contrattuale mensile costituiva il limite inferiore in questi casi.

Altri suggerimenti furono formulati per una maggiore garanzia del reddito in caso di eccedenza di manodopera e di licenziamenti illegittimi.

Da più parti fu poi individuata la necessità di una migliore tutela delle lavoratrici e della concessione di ulteriori agevolazioni e benefici per il periodo di gravidanza e per il puerperio. Nel complesso, molti furono i miglioramenti apportati alla legge in materia di lavoro femminile e giovanile, di ferie, riposi, garanzie salariali ecc. Alcuni dei miglioramenti proposti furono rinviati, per la realizzazione, a leggi speciali e regolamenti appositi. Il divieto di far svolgere lavoro pesante o nocivo alle donne fu mantenuto senza però definirne i limiti. L'impiego delle donne in lavori pesanti nelle strade e nelle fabbriche, ritenuto imbarazzante da alcuni esperti, e la realtà, molto critica, di larghe fette di lavoro manuale non meccanizzato nelle imprese, non furono affrontati in questa sede — furono infatti considerate questioni di pertinenza dei pianificatori e degli amministratori. Gli standards di nocività e di sicurezza, anch'essi spesso oggetto di critica, debbono essere specificati nei codici industriali elaborati congiuntamente dai sindacati e dagli appositi uffici governativi. In conclusione si prevede che le norme di attuazione contenute nella nuova legge risultino più efficaci che per il passato.

Segue ora una rassegna dei punti qualificanti della nuova legge con particolare riferimento alle innovazioni rispetto alla normativa preesistente.

I principi di legislazione del lavoro in URSS e nelle repubbliche dell'Unione.

L'ampia gamma dei temi affrontati dalla legge può essere percepita scorrendo i titoli in cui essa si articola:

- I Disposizioni Generali.
- II Il contratto collettivo.

- III Il contratto di lavoro.
- IV Tempo di lavoro e tempo libero.
- V Salari, Garanzie e Compensi.
- VI Norme disciplinari.
- VII Tutela del lavoro.
- VIII Lavoro femminile.
- IX Lavoro giovanile.
- X Facilitazioni per gli operai e gli impiegati che abbinano il lavoro con lo studio.
- XI Controversie di lavoro.
- XII Sindacati e partecipazione dei lavoratori alla gestione della produzione.
- XIII Assicurazione sociale statale.
- XIV Vigilanza e controllo per l'osservanza della legislazione del lavoro.
- XV Disposizioni finali.

I legislatori hanno concentrato fundamentalmente la propria attenzione sul diritto al lavoro e sui corrispondenti doveri: di svolgere il proprio lavoro da parte dei lavoratori, e di predisporre le condizioni per lo svolgimento dell'attività lavorativa e di cooperare con i lavoratori, da parte dei dirigenti delle imprese.

Il diritto al lavoro (titolo I, art. 2; titolo VI, art. 51) comporta il diritto di ottenere un posto corrispondente alla formazione e alle capacità, senza discriminazioni, e alle condizioni garantite dalle leggi dello stato e dai contratti collettivi.

I doveri dei lavoratori comprendono quello di lavorare lealmente, di osservare la disciplina, e di perseguire l'aumento della produzione e della produttività del lavoro.

I doveri dei dirigenti (titolo II, art. 7; titolo VI, art. 53) sono: di organizzare correttamente il lavoro, creare le condizioni per l'incremento della produttività, applicare tutta la legislazione e la normativa del lavoro, prestare attenzione ai bisogni dei lavoratori e migliorare le loro condizioni di lavoro e di vita.

Nel testo è anche compresa una energica dichiarazione che impegna gli organi direttivi e i comitati sindacali a rispettare i piani di produzione, a migliorare l'organizzazione e tutti gli altri aspetti del lavoro nelle imprese, a promuovere il benessere dei lavoratori.

La tutela contro i licenziamenti.

Fra le novità più significative contenute nella legge ci sono quelle che riguardano il diritto al lavoro e la tutela contro i trasferimenti o i licenziamenti arbitrari (titolo III). Come per il passato, la costituzione del rapporto di lavoro si basa su un contratto fra datore di lavoro e lavoratore, scritto o implicito, a tempo indeterminato o a termine (fino ad un massimo di tre anni), e per una mansione o un tipo di lavoro determinato. I trasferimenti sono ammessi, di regola, solo col consenso del lavoratore interessato. Le norme che consentono alle direzioni aziendali di effettuare trasferimenti temporanei sono state meglio specificate e delimitate. Le « necessità della produzione » vengono definite in senso restrittivo come: « disastri naturali, incidenti, guasti, mancanza di personale » e vengono inoltre fissati limiti di tempo e garanzie di mantenimento dei livelli retributivi precedenti, salvo il caso che il minor guadagno sia imputabile a colpe del lavoratore.

Come in precedenza, i lavoratori con contratto a tempo indeterminato possono lasciare il posto con un preavviso di due settimane; mentre il lavoratore può recedere dal contratto a tempo determinato in qualsiasi momento, purché sussistano alcune condizioni quali la malattia, violazioni della legislazione del lavoro o dei contratti collettivi o individuali, oppure per altri giustificati motivi.

Le norme che regolano i licenziamenti sono state notevolmente chiarite ampliando la tutela accordata ai lavoratori (art. 15, 17 e 18).

Sono consentiti i licenziamenti per assenze non giustificate, mentre il licenziamento per scarso rendimento è consentito solo dopo che siano state comminate altre sanzioni disciplinari e sociali.

Il licenziamento, in caso di condanne penali, è consentito solo dopo che la sentenza del tribunale è passata in giudicato impedendo così la prosecuzione del rapporto. L'invalidità al lavoro, in quanto causa di licenziamento, è definita in senso più restrittivo e si riferisce solo all'assenza dei requisiti di qualificazione e di salute. In caso di malattia o di infortunio viene conservato il posto per quattro mesi (in precedenza solo per due).

Se l'invalidità deriva da una malattia professionale o da un infortunio sul lavoro, il posto viene mantenuto fino a quando il lavoratore è in condizioni di tornare al lavoro o gli viene concessa la

pensione di invalidità. Il licenziamento è anche consentito in caso di cessazione dell'attività dell'impresa o di riduzione del personale, ma in questo come in pochi altri casi ciò è consentito solo se non è possibile trasferire il lavoratore, con il suo consenso, ad un altro posto nell'impresa o altrove.

Un'altra causa di licenziamento, un tempo in vigore, è stata soppressa: la sospensione dal lavoro, di durata superiore ad un mese, per cause inerenti alla produzione.

Maggior rilievo è stato poi dato al requisito dell'accordo preventivo col comitato sindacale locale, di fabbrica o d'impresa per l'effettuazione di qualsiasi licenziamento, salvo alcuni casi particolari espressamente previsti dalla legge (titolo III, art. 18; titolo XI, art. 81-93). Quando il licenziamento avviene senza un tale accordo, esso è illegale e pertanto il lavoratore ha diritto alla immediata reintegrazione nel posto di lavoro. Egli può ricorrere direttamente al tribunale del popolo senza bisogno di passare attraverso i normali canali di composizione delle controversie di lavoro. Per il salario perso o ridotto a causa di un licenziamento o di un trasferimento illegittimo, il lavoratore ha diritto a percepire una retribuzione pari a quella media percepita anteriormente per un periodo fino a tre mesi (in precedenza solo venti giorni); e, se l'impresa non procede alla riassunzione o tarda ad ottemperare all'ordine del tribunale, la retribuzione arretrata deve essere corrisposta per l'intero periodo che intercorre fino alla riassunzione.

A ciò va aggiunto che, per responsabilizzare maggiormente i dirigenti d'impresa, la legge prevede la possibilità di addebitare a colui che si è reso responsabile del licenziamento illegittimo, una somma fino a tre volte il salario percepito, a titolo di rimborso nei confronti dell'impresa condannata a pagare al lavoratore il salario arretrato.

Inoltre, su richiesta di un organismo sindacale distrettuale o di livello superiore, le direzioni delle imprese sono obbligate a rimuovere quei funzionari che si fossero resi responsabili di violazioni della legislazione del lavoro o dei contratti collettivi, o che avessero dato prova di « burocratismo ed inefficienza »; ai funzionari colpiti da tale sanzione è concesso ricorrere agli organismi sindacali di livello superiore la cui decisione è definitiva (titolo III, art. 20).

La corresponsione di una liquidazione pari a due settimane di salario medio, invece delle due settimane di preavviso in uso precedentemente, è obbligatoria in molti casi di dimissioni o di licenziamento: partenza per il servizio militare, rifiuto di trasferirsi con l'impresa in un'altra località, violazione da parte della direzione della legislazione del lavoro o dei contratti collettivi; licenziamento a seguito della cessazione dell'impresa, di riduzione di personale, di inabilità del lavoratore, di ritorno di un lavoratore temporaneamente sostituito (titolo III, art. 19).

Tempo di lavoro e tempo libero.

Gran parte della regolamentazione preesistente in materia è stata mantenuta con alcune significative aggiunte (titolo IV).

Il regime fondamentale è quello della settimana lavorativa di 41 ore distribuite su cinque giorni, ma è prevista una riduzione al maturare delle condizioni necessarie. Un orario di lavoro più breve è previsto per i giovani e per coloro che svolgono lavorazioni pericolose o particolarmente faticose e stressanti.

Orari diversi vengono stabiliti all'occorrenza mediante specifici accordi tra le imprese e i comitati sindacali. Sono state inoltre ampliate le possibilità di lavoro part-time, per il quale è sufficiente l'accordo fra il lavoratore interessato e l'impresa (questo con l'obiettivo di portare a far parte delle forze di lavoro un numero maggiore di donne, di persone anziane e di invalidi).

Il riposo dei lavoratori trova qui una nuova e maggiore tutela; il richiamo in servizio è consentito solo previo accordo con i comitati sindacali oppure in casi del tutto eccezionali previsti dalle leggi delle repubbliche dell'Unione. In questi casi il lavoratore ha diritto ad un riposo compensativo entro due settimane oppure, se questo è impossibile, ad una retribuzione doppia. Le ferie annuali retribuite sono state portate a non meno di 15 giorni (dai 12 precedenti) con maggiorazioni per gruppi particolari di lavoratori come coloro che lavorano in condizioni climatiche difficili o di nocività, oppure quelli che hanno lunga anzianità di servizio ed altri. I giovani al di sotto dei 18 anni hanno diritto ad un mese intero di ferie durante il periodo estivo.

Le retribuzioni.

La sezione della legge che tratta delle retribuzioni (titolo V) è ampia e riflette, con grande dettaglio, i nuovi sviluppi della pianificazione e della gestione dell'economia nel contesto della riforma economica e del nuovo sistema di incentivazione, anche se le linee generali del sistema retributivo rimangono invariate. È detto esplicitamente che i minimi salariali e di stipendio sono fissati a livello governativo con la partecipazione dei sindacati, e che la loro applicazione nelle imprese è affidata alle direzioni aziendali in accordo con i comitati sindacali. È anche contemplata una sperimentazione di nuovi sistemi retributivi basati sull'andamento delle imprese nell'anno precedente ed alimentati da un fondo costituito con una parte dei profitti realizzati. I premi devono essere distribuiti in base ai risultati del lavoro dei singoli e all'anzianità di servizio nell'impresa (art. 38).

Sono inoltre previste diverse garanzie sui guadagni. In caso di mancato raggiungimento degli standards produttivi, di danni o di fermate della produzione, il lavoratore (se non ha colpa) deve essere pagato in base alla legge ed, in ogni caso, in misura non inferiore al salario minimo. Se un lavoratore viene trasferito permanentemente ad un posto di lavoro peggio pagato, ha diritto a percepire la sua retribuzione media precedente per due settimane (artt. 43-44).

I lavoratori sono responsabili dei danni arrecati all'impresa per un ammontare pari al danno, tale somma non può però superare un terzo del salario o dello stipendio mensile, fatta eccezione per quei casi espressamente specificati dalla legge ove questo limite è elevato alla metà.

La ritenuta sulla paga effettuata per questi motivi può avvenire solo con il consenso scritto del lavoratore. Se questi non concorda, l'ammontare del danno deve essere stabilito dal tribunale del popolo (art. 49).

La disciplina.

Il titolo relativo alla disciplina (titolo V) è considerevolmente più lungo di quello elaborato per la bozza del 1959 ed è stato giu-

dicato molto interessante in tutto il dibattito che è seguito alla pubblicazione della legge. Esso inizia con alcune dichiarazioni molto energiche sui doveri dei lavoratori e delle direzioni aziendali; alcuni esperti affermano che le obbligazioni maggiori sono a carico di queste ultime che sono tenute a porre in essere condizioni adatte allo svolgimento del lavoro e a rispettare la legge.

L'innovazione principale è costituita da una elencazione dettagliata di premi e sanzioni.

La direzione aziendale ha la facoltà di concedere, insieme o in accordo con il comitato sindacale, una serie di onorificenze e premi di vario genere per il compimento del proprio dovere, per risultati brillanti nella produzione, per l'espletamento prolungato ed irreprensibile delle proprie mansioni ecc. In aggiunta a ciò, e anzi forse di maggior rilievo, la legge recepisce le esperienze fatte in molte imprese e lega la concessione di certi benefici e privilegi al grado di disciplina dimostrato dai lavoratori. « A coloro che compiono il proprio dovere sul lavoro, volontariamente e con successo » vengono concessi benefici e la preferenza nelle iniziative socio-culturali, nell'assegnazione degli alloggi e nel godimento di altri servizi (ad es. soggiorni gratuiti in stabilimenti termali e in case di cura, miglioramenti delle condizioni di vita ecc.). Ad essi viene anche data la precedenza negli avanzamenti di carriera (art. 55).

L'elenco delle sanzioni (art. 56) è il medesimo di quello contenuto precedentemente nelle « norme interne per l'ordine sul lavoro ». dai richiami, ai trasferimenti, ai licenziamenti disciplinari; di nuovo c'è che il mancato conseguimento di premi può tradursi in una pesante sanzione. I datori di lavoro possono notificare l'eventuale infrazione al tribunale dei compagni oppure al sindacato, al Komsomol o al comitato di partito.

La tutela del lavoro.

La tutela dei lavoratori, per ciò che concerne le condizioni di lavoro, la nocività e la sicurezza, è oggetto di una trattazione più ampia di quella rinvenibile nella stesura del 1959 (titolo VII). Riconoscendo la validità dei molti reclami avanzati per la messa in attività di nuovi reparti o di intere fabbriche senza che fossero soddisfatte le norme di sicurezza, l'art. 59 proibisce categoricamente

questa prassi. I nuovi impianti possono entrare in attività solo con il visto degli organismi ispettivi, sanitari e tecnici, dello stato, degli esperti e dei tecnici del sindacato, e con l'accordo dei comitati sindacali delle imprese interessate. Le direzioni aziendali hanno l'obbligo di osservare le norme di sicurezza elaborate dai ministeri competenti d'accordo con il comitato centrale del sindacato. I lavoratori hanno l'obbligo di usare gli strumenti di protezione e di seguire le istruzioni elaborate dalla direzione dell'azienda congiuntamente con il comitato sindacale. Sono inoltre specificate chiaramente e dettagliatamente le istruzioni per l'uso di indumenti protettivi e di altri accorgimenti, nonché per l'ingestione di cibi speciali.

L'azienda ha l'obbligo di trasferire un lavoratore ad un posto di lavoro meno faticoso quando ciò si rende necessario per motivi di salute. In questo caso il lavoratore ha la garanzia del salario medio percepito precedentemente per un periodo di 2 settimane o, in alcuni casi espressamente previsti dalla legge, per l'intero periodo durante il quale percepisce l'indennità di malattia (art. 66). All'impresa spetta infine di indennizzare qualsiasi perdita abbia subito il lavoratore a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale (art. 67).

Le lavoratrici godono di ulteriori benefici e tutela (titolo VIII). Sono state ulteriormente ristrette le limitazioni al lavoro notturno, al lavoro straordinario e festivo. Il lavoro notturno, però, è ancora consentito, fatta eccezione per le donne incinte, le puerpere e le donne con figli di età inferiore ad un anno, in quei rami della produzione « dove si verifica una particolare necessità e come misura di carattere temporaneo ». Dopo il periodo di maternità che va da 56 giorni prima a 56 dopo il parto (con salario corrisposto dall'assicurazione sociale) la donna ha diritto ad una aspettativa di un anno senza retribuzione, mentre in precedenza tale periodo era di soli 6 mesi.

È stata rafforzata la tutela contro il licenziamento delle donne incinte, delle puerpere e delle madri con figli al di sotto di un anno di età; l'unico caso in cui è consentito è quando si verifica la completa cessazione dell'attività dell'impresa, ma anche in questa ipotesi c'è l'obbligo del collocamento in un nuovo posto di lavoro (art. 73).

La normativa per la tutela dei giovani lavoratori è stata notevolmente arricchita (titolo IX). È stata elevata l'età minima per l'assunzione da 15 a 16 anni, sebbene eccezionalmente giovani di 15 anni possono essere assunti con il consenso del comitato sindacale. L'orario di lavoro per i giovani al di sotto dei 18 anni è ridotto ma la retribuzione deve essere corrisposta per intero; nel caso di lavorazioni a cottimo, essi vengono retribuiti secondo le tariffe normali in rapporto alla quantità prodotta, con un'aggiunta pari all'ammontare della retribuzione oraria relativa alle ore lavorate in meno.

Una nuova norma garantisce che coloro che hanno completato corsi di formazione professionale, tecnica e specialistica, hanno diritto ad essere collocati in posti corrispondenti alla loro specializzazione e al loro livello di qualificazione (art. 81). Il licenziamento dei giovani al di sotto dei 18 anni è consentito solo con il consenso della commissione distrettuale per i problemi della gioventù, salvo il caso di licenziamento per motivi disciplinari, ciò può avvenire solo in via eccezionale e comunque non senza che sia stato trovato loro un nuovo lavoro (art. 82).

Le agevolazioni per i lavoratori studenti sono specificate nel titolo X. Un rilievo particolare viene dato all'obbligo per le aziende di organizzare un'ampia gamma di attività formative, e di predisporre le condizioni necessarie per la compatibilità dell'attività lavorativa con quella di formazione, nell'impresa o nelle istituzioni educative. Il positivo completamento dell'attività formativa, dà al lavoratore il diritto all'avanzamento nella scala salariale o ad altri miglioramenti.

La regolamentazione delle controversie di lavoro rimane praticamente la stessa di quella contenuta nella legge del 1957 (titolo XI). Ai comitati sindacali è attribuita una maggiore autorità nella definizione delle controversie su appello della Commissione per le controversie di lavoro o nel caso di decisione contraria alla legge.

I lavoratori sono inoltre avvantaggiati dalla nuova normativa che stabilisce il diritto di appello diretto al Tribunale del popolo nei casi di licenziamento illegittimo; la liberalizzazione dei requisiti per la corresponsione degli arretrati a titolo compensativo; la possibilità di riesame in sede giudiziaria delle multe comminate ai

lavoratori per danni arrecati alle imprese; e la responsabilità personale dei funzionari che abbiano violato la legge.

I diritti del sindacato.

In risposta alle molte richieste e proposte di codificazione e di estensione dei diritti sindacali, il titolo XII dà forza di legge ad una serie di pratiche generalmente accettate e già in vigore nelle imprese, e a vari altri livelli della Pubblica Amministrazione e della pianificazione.

In termini chiari e netti (art. 96) viene riconosciuto al sindacato, in quanto rappresentante degli interessi dei lavoratori, il diritto a partecipare all'elaborazione dei piani governativi in materia di produzione, di distribuzione, e di utilizzazione delle risorse materiali e finanziarie, e a promuovere l'inserimento dei lavoratori nelle attività di direzione e di amministrazione delle imprese.

La determinazione delle condizioni di lavoro e di retribuzione, l'applicazione della legislazione del lavoro, l'utilizzo dei fondi di consumo secondo le leggi e i decreti dell'unione e delle singole repubbliche, devono essere fatti e gestiti dalle direzioni aziendali congiuntamente o con il consenso dei sindacati.

La legge stabilisce inoltre il diritto dei sindacati a controllare e a gestire l'assicurazione sociale e altri servizi. Al Consiglio Centrale dei Sindacati è riconosciuto anche il diritto di iniziativa legislativa. L'art. 97 sancisce il diritto dei lavoratori a partecipare alla gestione delle imprese e l'obbligo delle direzioni aziendali di rendere possibile ciò, come pure di prestare attenzione alle critiche e ai suggerimenti dei dipendenti. Una maggiore tutela è stabilita per i rappresentanti elettivi dei lavoratori (art. 99). Queste norme sono state ulteriormente elaborate nella nuova legge sui diritti dei comitati sindacali locali, di impresa e di impianto.

In materia di assicurazioni sociali vengono fornite solo le linee generali mentre la definizione dettagliata è rinviata a leggi specifiche (titolo XIII). Il controllo e la vigilanza sulla applicazione della legislazione del lavoro sono stati rafforzati (titolo XIV). A tal fine viene attribuita una responsabilità specifica: ad appositi organismi e ad ispettori governativi totalmente autonomi dalle imprese; alle organizzazioni sindacali e ai loro ispettori tecnici e legali, secondo

il regolamento approvato dal Consiglio Centrale dei Sindacati; ai Soviet e ai loro organi esecutivi ed amministrativi, secondo le leggi dell'Unione e delle singole repubbliche; e infine ai ministeri responsabili del controllo sull'applicazione della legislazione del lavoro nelle imprese. La responsabilità maggiore del controllo sulla scrupolosa osservanza delle leggi da parte dei ministeri, dipartimenti, imprese ed enti, e dei loro funzionari e dirigenti è però attribuita alla Procura Generale dell'URSS. Coloro che si rendono colpevoli di violazione della legislazione del lavoro o dei contratti collettivi, oppure di interferenze nell'attività delle organizzazioni sindacali sono personalmente responsabili secondo quanto è previsto dalle leggi dell'URSS o delle Repubbliche dell'Unione (articolo 105).

Il titolo conclusivo enumera tutti quei casi, relativi a particolari zone, industrie, o mansioni, in cui è consentito adottare una regolamentazione speciale a livello nazionale o, entro certi limiti, delle singole repubbliche. Successivamente vengono quindi definite le materie di esclusiva giurisdizione dell'Unione; quelle su cui può legiferare l'Unione e in modo limitato le repubbliche; e infine quelle di esclusiva competenza delle repubbliche. Tutto ciò dà luogo ad una completa enumerazione di materie su cui è già in atto o sta per essere adottata una completa e dettagliata regolamentazione governativa. I Soviet Supremi delle repubbliche dell'Unione sono già stati autorizzati a legiferare nel rispetto dei Principi di Legislazione del Lavoro ed ad adottare loro propri codici del lavoro.

I diritti dei comitati sindacali locali, di fabbrica e d'impresa.

La prima iniziativa tendente a specificare meglio i diritti sindacali, sulla base dei principi generali contenuti nella legge del 1970, fu l'approvazione da parte del Soviet Supremo nel novembre del 1971 di una legge sui diritti dei comitati sindacali locali di base.

I cambiamenti rispetto alla legge del 1958 furono probabilmente elaborati dal Consiglio Centrale dei Sindacati, sebbene non vi sia traccia alcuna di discussione su questo argomento nei documenti del sindacato prima dell'approvazione della legge. Proposte per

l'estensione e la definizione più puntuale dei diritti sindacali erano state fatte spesso nei dibattiti sui problemi del diritto del lavoro nel corso di oltre un decennio.

Si è detto che la nuova legge, accrescendo il ruolo e la sfera d'azione giuridica delle organizzazioni sindacali nelle imprese, riflette i mutamenti nell'organizzazione della produzione e nel modo di essere del sindacato verificatisi a seguito dell'introduzione dei nuovi sistemi di pianificazione e di direzione dell'impresa e dell'estensione delle prerogative dei dirigenti delle fabbriche. Rispetto alla legge del 1958 si registrano nel nuovo testo molti e sostanziali cambiamenti, come pure numerose aggiunte. In taluni casi si tratta semplicemente del recepimento di una prassi corrente; mentre per molti cambiamenti di linguaggio non è chiaro se essi sottendano una volontà effettiva di accrescere i poteri dei comitati sindacali.

Alla base dell'intero documento sono alcune affermazioni programmatiche generali, nuove o rafforzate rispetto al passato, sui diritti dei comitati sindacali (sez. 1 e 2). I comitati sindacali « rappresentano gli interessi dei lavoratori nell'impresa in materia di produzione, condizioni di lavoro, di vita e di cultura »; questa prima formulazione sostituisce la precedente che suonava « hanno la rappresentanza per conto dei lavoratori... » ed aggiunge la produzione nella sfera delle attribuzioni.

I comitati hanno il compito di garantire la partecipazione dei lavoratori alla gestione della produzione mediante assemblee generali ed altre forme di attività autonoma. Le direzioni aziendali hanno dal canto loro l'obbligo di predisporre le condizioni perché questa partecipazione possa effettivamente aver luogo. I dirigenti, inoltre, debbono con sollecitudine prendere in esame le critiche ed i suggerimenti avanzati dai lavoratori ed informarli delle misure prese in proposito.

Alla lista di materie sopra esposte va aggiunta la partecipazione dei comitati sindacali alla elaborazione dei piani per l'introduzione di nuove tecnologie; in sezioni successive si stabilisce che debbano svolgersi assemblee ed incontri comuni per discutere questioni inerenti al progresso tecnico e allo sviluppo economico e per elaborare progetti volti al miglioramento dell'attività dell'impresa (sez. 3 e 8). Le sezioni relative alle conferenze di produ-

zione, alla competizione socialista e ai contratti collettivi (sez. 4, 8 e 9) sono sostanzialmente simili a quelle contenute nella legge del 1958.

È stato accresciuto il potere dei comitati sindacali di controllare se le direzioni aziendali fanno fronte ai propri obblighi relativamente alla produzione, al contratto collettivo, alla legislazione del lavoro, alla sicurezza e l'igiene, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e alla corretta applicazione del sistema retributivo (sez. 7, 8, 9 e 13).

I comitati hanno inoltre la facoltà, in base alla legge del 1970, di impedire che vengano messi in attività nuovi reparti o impianti sprovvisti delle appropriate misure di sicurezza per la eliminazione della nocività. Particolare rilievo assume poi il diritto dei comitati sindacali di ricorrere alle autorità superiori per la punizione di quei dirigenti che abbiano mancato nell'adempimento dei propri doveri.

La partecipazione del sindacato ai processi gestionali.

La maggior parte del documento è dedicata a specificare in dettaglio le questioni in cui i comitati sindacali hanno diritto, in modi diversi, di partecipare ai processi gestionali. Un commento ufficiale afferma giustamente che « quasi tutti i documenti che regolano la vita e l'attività dell'impresa sono elaborati e approvati dalla direzione con la partecipazione del comitato sindacale locale, di fabbrica o d'impresa ». Coerentemente con la scelta di potenziamento dell'autorità dei direttori d'impresa, la maggior parte delle decisioni viene presa a quel livello, ma sempre con il consenso, o con la partecipazione, oppure con almeno la consultazione dei comitati sindacali. La nuova legge accresce significativamente la lista delle materie per cui è richiesta una iniziativa comune.

Una aggiunta importante è, ad esempio, quella per cui le norme di lavoro vengono stabilite insieme al comitato sindacale sulla base di uno schema stabilito dalle autorità superiori (sez. 11).

In campo salariale la direzione può prendere l'iniziativa in molti casi solo con il consenso del comitato sindacale (sez. 12), e cioè: nella fissazione dei sistemi di retribuzione, a cottimo o ad econo-

mia; nella compilazione di elenchi di mansioni aventi diritto a tariffe speciali; nell'inquadramento dei lavoratori in classi retributive in base ai mansionari e ai parametri retributivi esistenti; nell'approvazione del sistema di incentivazione e nel pagamento dei premi annuali; nell'introduzione e la revisione degli standards produttivi, nella manutenzione degli impianti e dei macchinari, e nella definizione degli organici.

La partecipazione del sindacato alle decisioni relative all'impiego dei fondi speciali è regolata in modo molto dettagliato e riguarda i fondi per gli incentivi, per i premi, per i programmi sociali e culturali, per la costruzione di alloggi e per il miglioramento della tutela dei lavoratori (sez. 5, 6 e 8).

Le norme di sicurezza devono essere elaborate e approvate congiuntamente dalla direzione e dal comitato sindacale (sez. 16). Due sezioni completamente nuove sono inoltre dedicate al lavoro femminile e giovanile sottolineando in proposito gli ampi doveri che gravano sulle direzioni aziendali e sui comitati sindacali (sez. 24 e 25).

Benefici e tutele particolari nei confronti di determinati gruppi ed individui possono essere stabiliti dalla direzione aziendale d'accordo con il comitato sindacale sulla base degli standards per quel determinato ramo d'industria ed entro i limiti di iniziativa consentiti alle imprese in materia (sez. 14 e 17) che comprendono questioni quali: la compilazione di elenchi di lavorazioni che danno diritto a ricevere gratuitamente indumenti protettivi e apparecchiature di sicurezza oppure cibi speciali; la fissazione di orari e di turni per le lavorazioni a ciclo continuo; la definizione di turni e delle modalità di godimento delle ferie. L'assunzione di giovani dai quindici ai sedici anni e la prestazione di lavoro straordinario o il richiamo in servizio dei lavoratori nei giorni di riposo possono aver luogo solo col permesso del comitato sindacale. I licenziamenti possono essere effettuati alle condizioni poste dalla legge del 1970 che sono notevolmente più restrittive di quelle contenute nella legge del 1958. In base ad esse i licenziamenti sono consentiti solo con l'accordo preventivo del comitato sindacale ed in casi eccezionali esplicitamente previsti dalle leggi dell'URSS (sez. 18).

I membri eletti dei comitati sindacali sono oggetto di una tutela particolare. I membri a tempo pieno hanno la garanzia di poter

tornare al proprio posto di lavoro o ad uno equivalente alla scadenza del proprio mandato oppure, ma solo con il consenso dell'interessato, ad un nuovo posto in un'altra impresa. Analogamente i membri dei comitati d'impianto e di reparto non possono essere trasferiti o ricevere sanzioni senza il consenso preventivo dei comitati d'impianto, oppure, nel caso dei presidenti di comitato, senza l'accordo del livello superiore dell'organizzazione sindacale. Il loro licenziamento è consentito, infine, solo con il preventivo accordo della struttura sindacale più elevata (sez. 29 e 30). In merito alla composizione delle controversie di lavoro si è verificato un chiarimento e una estensione del ruolo e dell'autorità dei comitati sindacali in linea con i Principi di Legislazione del Lavoro del 1970. Questo ha condotto alla introduzione, fra l'altro, del diritto dei comitati sindacali a prendere in esame i ricorsi contro le decisioni delle direzioni aziendali in merito agli indennizzi per gli infortuni subiti o le malattie contratte dai lavoratori in relazione allo svolgimento dell'attività lavorativa (sez. 19 e 20).

Sezioni successive delineano con maggiore dettaglio, rispetto alla legge del 1958, le responsabilità dei comitati sindacali nella gestione del fondo per le assicurazioni sociali, nella progettazione e nella distribuzione degli alloggi (sez. 21, 23, 26), e nel controllo degli spacci e dei servizi di mensa (sez. 27).

Un'altra sezione stabilisce per le direzioni aziendali l'obbligo di creare le condizioni e di mettere a disposizione i locali e le attrezzature necessarie per l'espletamento delle funzioni dei comitati sindacali e lo svolgimento di un'ampia gamma di attività da parte dei lavoratori e delle loro famiglie (sez. 28).

Nelle disposizioni finali è ammessa la possibilità che i diritti concessi ai comitati sindacali locali, di fabbrica o d'impresa, vengano estesi ai comitati di reparto; una norma questa di notevole rilievo nelle grandi fabbriche.

Conclusioni.

Gli elementi delle grandi scelte economiche e politiche contenuti nelle leggi del 1970-1971 rispecchiano i tratti fondamentali della realtà sovietica attuale. Lo sforzo di aumentare la produzione, il tentativo di coinvolgere in questo sforzo l'impegno collettivo

di tutti i lavoratori mediante l'orientamento e la formazione, gli incentivi, le pressioni sociali; il programma umanistico di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, l'istruzione e la cultura; l'estensione della tutela e dei diritti individuali dei lavoratori. Il tutto nel quadro della supremazia del Partito Comunista.

I Principi di Legislazione del Lavoro hanno recepito molte delle proposte di miglioramento avanzate nel corso degli anni. Hanno migliorato le condizioni di lavoro, accresciuto la tutela dei lavoratori e stabilito il diritto dei sindacati a partecipare alle decisioni che più direttamente riguardano i lavoratori. Molti aspetti di questa legislazione saranno probabilmente considerati in modo positivo dagli studiosi occidentali; fra gli altri pensiamo alle notevoli garanzie di stabilità del posto di lavoro e della retribuzione; l'obbligo, esplicito o implicito, di provvedere alla riqualificazione dei lavoratori e al collocamento dei lavoratori licenziati; la possibilità per i giovani di combinare il lavoro con lo studio e l'istruzione professionale; la garanzia di conservazione del posto e della retribuzione in caso di malattia e d'infortunio; le ampie agevolazioni in caso di maternità; e infine il requisito della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori a tutte le decisioni che abbiano attinenza e che influiscano sulle loro condizioni.

Non è ancora chiaro se la normativa sui diritti sindacali sia sufficiente a soddisfare la conclamata esigenza di definire i poteri e le prerogative del Consiglio Centrale dei Sindacati, dei comitati centrali dei sindacati nazionali, dei Consigli e comitati regionali e dei loro organismi dirigenti, e infine dei comitati sindacali nelle imprese.

La sola legislazione specifica in materia che abbia fatto seguito alla legge del 1970, è quella approvata nel 1971 sui diritti dei comitati sindacali locali, di fabbrica, e d'impresa, che estende e rende più esplicito il diritto dei comitati sindacali di base a partecipare alle decisioni operative. Questa legge fornisce ai lavoratori, attraverso i loro rappresentanti ed organismi elettivi, una strumentazione mediante la quale essi possono influire sulle decisioni di maggiore rilievo ed agire in sostegno dei propri diritti e interessi. Come per il passato, è prevedibile che i risultati saranno diversificati in relazione all'uso che i lavoratori e i loro rappresentanti sapranno fare di questi loro diritti.

Il loro campo d'azione è peraltro limitato da molteplici fattori: dalle direttive generali formulate dall'alto alle pressioni esercitate dal partito, dalle interferenze dei vertici sindacali a quelle delle direzioni aziendali, in nome dei problemi dell'economia, in applicazione delle direttive del partito, e talora a seguito di conflitti interpersonali. L'autonomia dei quadri e dirigenti sindacali in difesa degli interessi dei propri iscritti ne risulta spesso menomata. Ciò nondimeno questa legge offre maggiori spazi alle strutture sindacali locali per far valere i propri diritti e per esercitare una influenza effettiva sulle condizioni dei lavoratori nelle imprese. Non sappiamo fino a che punto i comitati centrali dei sindacati e il Consiglio Centrale siano in grado di recepire o in effetti recepiscono le critiche e le proposte dei loro iscritti, anche se si deve ritenere non del tutto priva di fondamento la loro pretesa di essere costantemente in sintonia con la volontà dei lavoratori, e di esserne quindi influenzati. Ad ogni modo bisogna rammentare che ai più alti livelli delle strutture sindacali i funzionari sono solitamente membri del partito e che quindi, in ultima analisi, la linea politica del partito ha un peso determinante sul loro modo di agire. I problemi del controllo e delle garanzie sull'attuazione della legislazione del lavoro sono tuttora di grande difficoltà. Si stanno compiendo notevoli sforzi per ottenere una maggiore osservanza della legge come risulta dalle indicazioni particolareggiate delle strutture responsabili: dalle organizzazioni sindacali e dagli uffici amministrativi locali, agli organismi intermedi e superiori dei sindacati e dello stato, fino al Procuratore Generale, la massima autorità giuridica; e come è intuibile dalle sanzioni molto pesanti previste da questa legge e dal codice penale a carico di coloro che violano deliberatamente la legislazione del lavoro.

Rimane però da vedere se queste misure saranno sufficienti a ridurre le diffuse violazioni della legislazione del lavoro e dei diritti dei lavoratori lamentate per anni. È possibile inoltre muovere altre critiche a questo sistema di legislazione del lavoro. La disciplina imposta dalla pressione sociale organizzata, da specifiche sanzioni e per effetto anche di incentivi, sociali e materiali, è spesso severa e può risultare oppressiva e repressiva, contrariamente allo spirito di cooperazione e di aiuto reciproco che la legge dovrebbe perseguire e favorire. Inoltre, gli standards di sicu-

rezza risultano troppo bassi in base ai nostri criteri occidentali. Gli stessi esperti sovietici muovendo critiche all'eccessiva diffusione del lavoro manuale e delle lavorazioni faticose e non meccanizzate, con manodopera sia maschile che femminile, sottolineano l'esigenza di una pianificazione e di un'organizzazione della produzione più accurata, di una maggiore meccanizzazione, e di standards ambientali e di sicurezza più elevati.

Sono inoltre affrontati con molto ritardo anche i problemi della disoccupazione strutturale temporanea e della definizione di meccanismi generalizzati di garanzia del reddito dei lavoratori disoccupati durante i periodi di riqualificazione e fino al loro collocamento in nuovi posti di lavoro.

Nel complesso però, nonostante alcune carenze, gli scopi e le indicazioni contenute in queste due nuove e importanti leggi sono lungimiranti e si fanno carico del benessere dei lavoratori e al tempo stesso dello stato. Il grado di realizzazione di questi obiettivi dipende da innumerevoli fattori, dato che la natura umana è imponderabile e bisogna fare i conti con problemi economici di difficile soluzione. Molti sono gli strumenti per una efficace iniziativa e tutela dei diritti individuali e collettivi. I risultati sono legati però in notevole misura, e come per il passato, al coraggio, all'intelligenza e al senso di responsabilità degli amministratori locali, dei dirigenti sindacali e degli iscritti ai sindacati, non meno che alla politica seguita dal Partito Comunista. L'attuazione di questa normativa e la possibilità di realizzare i miglioramenti futuri già promessi dipendono anche da come saranno superate le difficoltà economiche attuali. In conclusione, si può affermare che, nonostante le note carenze nella realizzazione degli obiettivi dichiarati nel corso degli anni, la tendenza in questo campo è effettivamente verso il raggiungimento degli obiettivi idealistici così a lungo proclamati dal Partito Comunista.

EMILY CLARK BROWN



ricerca

la costruzione europea, la politica sociale e la funzione dell'Italia: riflessioni e prospettive

I PARTE

Introduzione.

Il tema dell'Europa, e della posizione italiana nel quadro europeo, ha acquistato una importanza ed una luce particolari sulla scorta degli eventi che gli scorsi anni sono riusciti a caratterizzare il processo di sviluppo comunitario: dalla ripresa, rilancio e successiva ricaduta del « processo a tappe » verso l'unione economica e monetaria alla faticosa discussione intorno alla struttura ed ai prezzi dell'agricoltura; dal succedersi di piccoli « vertici bilaterali » alle conclusioni del grosso « vertice » dell'ottobre 1972, sino alle ultime vicende monetarie, a quelle connesse alla crisi energetica.

Tutto un succedersi di eventi nei quali la partecipazione dell'Italia è apparsa attutita come non mai, per un complesso di circostanze, in parte fortunate, ma che hanno concorso a rivelare la fragilità, ed in taluni settori la inconcludenza, delle nostre strutture a tutti i livelli.

Naturalmente una decisa presa di coscienza del fenomeno deve risalire assai indietro: alla constatazione di un dislivello negativo, ereditato dal passato, tra il nostro e gli altri paesi: una eredità negativa non solo e non tanto in termine di sottodimensionamento e sottocapitalizzazione di settori produttivi all'apparenza altamente efficienti, ma anche di presenza scarsamente coerente, anche se diffusa, della mano pubblica; in termini di impostazione politica dei problemi, sempre più avvolti nelle fumisterie degli scontri verbali; in termini, infine, di maturazione democratica e civile.

Questo « gap » ereditato dal passato l'Italia si era illusa di

ridimensionarlo, forse di annullarlo, portandosi in prima fila tra i paesi industrializzati, senza accorgersi (e volutamente) che il presentarsi tra i primi della classe era sempre e soltanto un episodio appariscente, che celava comunque mali incancreniti e problemi irrisolti.

Solo un organico sistema di riforme, coerentemente e decisamente attuato, avrebbe potuto configurare l'autentico punto d'attacco di tali mali fondamentali: e questo appunto avrebbe dovuto essere il compito degli anni 60; dedicarsi alla riduzione degli squilibri interni ed alle grandi riforme di struttura.

A decennio concluso si è dovuto constatare che la politica delle riforme e la riduzione degli squilibri, questi due grandi valori che avrebbero dovuto trascinare verso l'alto la curva del processo nazionale, sono stati molto più lenti del previsto a causa della strenua resistenza delle forze conservatrici e della avversione congenita della burocrazia per ogni cambiamento; parallelamente gli squilibri interni, che facevano del nostro paese la cenerentola comunitaria, non solo venivano faticosamente ridotti, ma registravano in alcuni casi aumenti preoccupanti, mettendo in forse la posizione italiana in un'Europa che tende ad armonizzare le proprie strutture in un contesto di efficienza diffusa, alla quale tutti danno, coscienti o no, il loro concorso e dei cui risultati dovrebbero equamente fruire.

Sarebbe stato però piuttosto arduo pretendere dalla classe dominante del nostro paese, nei quindici anni di funzionamento del Mercato Comune, una sensibilità nei confronti dei problemi posti da un trattato che altri, senza il suo contributo, aveva stipulato. Dalla conferenza di Messina (giugno 1955) in cui furono poste le basi della fusione progressiva delle economie nazionali, della creazione di un mercato comune, della graduale armonizzazione delle politiche sociali, sino alla firma in Roma (25 marzo 1957) dei due trattati, quello che istituiva la Comunità Economica Europea (Mercato Comune) e quello che istituiva la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) e anche dopo la loro entrata in vigore il 10 gennaio 1958, il Parlamento era rimasto praticamente estraneo ed assente ai negoziati.

Come se invece della creazione di una nuova entità sovranazio-

nale si fosse trattato di un qualsiasi accordo commerciale. Avevano provveduto a tutto i ministri degli Esteri (con la collaborazione di vari altri ministeri) animati da quel minimo di carica politica che è indispensabile per smuovere la burocrazia dall'inerzia, condizionati dalle esigenze di tutela degli interessi immediatamente e direttamente in gioco (prevalentemente industriali — Confindustria — ed agricoli — Confagricoltura e Coldiretti —) ed in balia della tradizionale esperienza del gioco diplomatico. Elementi sufficienti ed anche utili agli inizi del secolo ma insufficienti e di discutibile utilità nel secondo dopoguerra, quando la società avvertiva l'esigenza di atti creativi di portata rivoluzionaria nei confronti delle vecchie strutture e si offriva al paese un impegno di carattere e valore costituzionale.

Questa tara di origine, unita al provincialismo inguaribile della nostra classe politica ed alla miopia, diffidenza e talvolta ottusità della struttura burocratica, ha fatto sì in primo luogo che non si partecipasse attivamente alla formazione delle decisioni; in secondo luogo ha determinato una precisa indisponibilità della legislazione e spesso anche della politica economica italiana (in funzione della quale non si erano assunti orientamenti in sede comunitaria) a tener conto di quanto a Bruxelles veniva deciso. Basta al riguardo scorrere i nostri piani quinquennali per trovare il discorso europeo relegato in qualche capitolo a parte, senza concreti agganci con le previsioni nazionali.

Così l'Italia ha marciato molto spesso, ancor prima delle decisioni del marzo 1973 di non inserirsi nel serpente monetario della Comunità e dell'aprile 1974 di limitare le importazioni, in stridente contrasto con gli orientamenti CEE.

* Comunque la decisione di lasciar fluttuare liberamente la lira è venuta proprio nel momento in cui si era deciso di mettere in piedi l'unione monetaria europea su basi alquanto concrete e allorché si profilava un irrigidimento della posizione comunitaria nei confronti degli USA che avrebbe potuto consentire, sia pure in funzione antagonista, di serrare le fila dell'europeismo. Come noto la decisione italiana di lasciare fluttuare liberamente la lira ha invece rovesciato i termini del problema, fornendo un aiuto preziosissimo agli USA in funzione anti-comunitaria, sia perché finché si ricorre alle fluttuazioni queste sono fatte in riferimento al dollaro, il quale resta la principale se non unica moneta di intervento nel sistema monetario internazionale, come anche

La posizione marginale del nostro paese rispetto all'area europea si è quindi consolidata a tal punto che potrebbe essere lecito chiedersi quale possa essere, in termini pratici, la convenienza a restare nella CEE, subendone la politica senza concorrere a determinarla.

Il discorso, così impostato, sarebbe comunque monco e non potrebbe portare ad una risposta che prefiguri delle soluzioni.

Recedere dal trattato, a questo punto di sviluppo del processo di integrazione su scala mondiale e nelle nostre condizioni sarebbe pura follia. La scelta europea è una scelta di lungo periodo e come tale va confermata. Ma a talune condizioni.

In primo luogo convincersi che i problemi comunitari sono anche problemi italiani interni e convincere i nostri partners che, reciprocamente, i problemi italiani sono anche problemi comunitari.

In secondo luogo rendersi conto che, al di là delle grandi e solenni affermazioni di principio il contributo più alto che il nostro Paese può dare alla costruzione di una Europa nuova è costituito da una decisa azione per il superamento dei propri squilibri interni, validamente impostata e funzionalmente messa in opera, che consenta a lungo termine di portarci a livello degli altri paesi e nel breve e medio periodo di *non mendicare, ma esigere* accanto alla attenzione anche l'intervento diretto della Comunità.

Non basta in sostanza identificare e mettere a nudo le inosservanze e le responsabilità degli altri, oltre che le proprie. Non è sufficiente presentare memorandum episodici a commento critico dei programmi comunitari.

Occorre impostare una chiara linea di soluzione dei nostri problemi interni, definirne i criteri, i tempi ed i mezzi di attuazione in funzione anche degli orientamenti a medio e lungo periodo della Comunità, utilizzare gli strumenti a ciò disponibili tanto sul piano interno che comunitario e partecipare continuativamente alla formazione delle decisioni comunitarie valutandone, in maniera altret-

in ragione del fatto che gli S.U. preferiscono fluttuazioni (anche come anticamera di svalutazioni) ai controlli dei cambi e dei flussi dei capitali; controlli che da un lato tendono a togliere al dollaro la funzione di principale moneta di intervento e dall'altro creano difficoltà alle c.d. imprese multinazionali, che poi sono per la stragrande maggioranza americane.

tanto costante nel tempo gli effetti sui nostri squilibri interni per imprimere all'azione gli aggiustamenti necessari.

La materia sociale è quella che più si presta, per una serie di ragioni obbiettive che vanno dalla latitudine del suo campo di azione al modo con cui essa è definita nei trattati comunitari, ad un discorso integrato di tipo previsionale. Ed è il volano che, nel momento attuale, potrebbe consentire una svolta di carattere strutturale nella vita delle istituzioni comunitarie e nelle concenzioni nazionali dei problemi dello sviluppo.

Capitolo I

LE ISTITUZIONI COMUNITARIE

1. *Gli organi di formazione e di esecuzione delle politiche comunitarie.*

Per poter impostare in modo coerente un discorso sulle interrelazioni esistenti tra politiche nazionali e politiche comunitarie, specie in una materia non suscettibile di definizioni precise e non circoscritta ad uno specifico campo di azione quale quella sociale, è necessario un esame preliminare, sia pur rapido, delle istituzioni comunitarie, dei loro poteri, della loro capacità decisionale:

L'organizzazione della CEE si articola in un potere esecutivo (la Commissione), in un potere di controllo parlamentare (l'Assemblea), in un potere giurisdizionale (la Corte di Giustizia), ed in un quarto potere (Consiglio dei Ministri) concepito come coordinatore della politica della Comunità e dei Governi nazionali, ma configurato in pratica come l'assorbente denominatore dell'istituzione, condizionando con i suoi pareri l'azione della Commissione.

1.1. *L'assemblea.*

L'*Assemblea* (artt. 137-144), composta di « rappresentanti dei popoli degli Stati Uniti nella Comunità » è costituita in pratica da delegati designati dai parlamentari dei singoli stati in rapporto alla

popolazione di ciascun paese. Ha il compito di esercitare un controllo parlamentare sugli organi esecutivi, con un potere che può andare sino al voto di censura ed alle conseguenti dimissioni degli stessi. Partecipa anche al potere normativo esercitato dal Consiglio poiché ne è prevista la consultazione prima della adozione di provvedimenti di particolare importanza (specie quelli a portata normativa generale come i regolamenti) e manifesta con il suo voto, che non è vincolante, l'opinione della maggioranza.

La denominazione di « Parlamento Europeo » che si dà all'Assemblea, si giustifica con la funzione di controllo esercitata sugli esecutivi (oltre quello della CEE quelli della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio — Alta Autorità — e della Comunità Europea dell'Energia Atomica). Si tratta in realtà di un Parlamento che non fa leggi e che non esprime dal suo seno l'esecutivo. Che si ha i suoi gruppi politici, che segue la procedura invalsa in tutti i parlamenti con le sue lungaggini e le sue approssimazioni, che ha le proprie Commissioni e sottocommissioni, *ma che non ha alcuna presa* sui governi nazionali i cui Ministri, riuniti nei Consigli, decidono in modo completamente autonomo.

1.2. La Commissione.

La Commissione (art. 155-163) è l'organo che, con un considerevole sforzo di interpretazione benevola è stato definito *l'esecutivo*. Composto di membri nominati di comune accordo dagli stati (cioè dai governi) ha per mandato di « assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune ». A tal fine:

a) vigila sull'applicazione delle disposizioni del trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso; il che non è un'impresa di scarso conto soprattutto perché, nel caso di mancata o insufficiente applicazione la Commissione, dopo aver invitato lo stato o il privato a presentare le sue osservazioni, può ricorrere alla Corte di Giustizia della Comunità; cosa che rappresenta una garanzia giuridica ma non reale;

b) formula raccomandazioni e pareri nei settori definiti dal trattato quando questo esplicitamente lo richieda o quando lei stessa lo ritenga opportuno; attività di puro tipo consultivo;

c) dispone di un proprio potere di decisione che le serve, nella quasi totalità dei casi, ad iniziare la procedura che dovrà portare alle deliberazioni non sue ma del Consiglio in tutti i campi interessanti l'esecuzione del trattato;

d) esercita le competenze che il Consiglio le attribuisce per la *esecuzione* dei provvedimenti da esso emanati; compito di amministrazione indiretta (quella diretta spetta sempre ovviamente ai singoli stati).

La Commissione, in definitiva, può far molto o molto poco. La sua vita è legata alla volontà del Consiglio, cioè dei governi, dal principio alla fine.

1.3. Il Consiglio.

Il Consiglio (artt. 145-154) dei Ministri è di fatto l'unico organo che disponga di un vero e proprio potere di decisione, essendo formato da rappresentanti degli Stati membri nella persona di un ministro in carica per paese in relazione alla materia in discussione.

Per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal trattato, esso provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli stati membri e decide in pratica su tutto. Per convincersene basta analizzare i 248 articoli del trattato che configurano tale organo come quello da cui dipende la vita e lo sviluppo della Comunità. Al punto che, poiché la periodicità delle riunioni del Consiglio non ingenerasse il dubbio che in fondo i ministri vanno e vengono e chi invece assicura continuità all'azione della comunità è l'organo c.d. « esecutivo », fu istituito un Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei singoli governi (composto dalle persone fisiche dei singoli ambasciatori posti a capo delle rappresentanze che ciascun paese membro ha presso la comunità) teoricamente incaricato di preparare i lavori del Consiglio, in pratica per assicurare la presenza *ininterrotta* dei governi nell'attività della comunità e curarne la conformità dell'azione di questa alle decisioni prese dai Ministri riuniti nel Consiglio.

Di conseguenza, poiché il Consiglio altro non è che la sede in cui le volontà nazionali, nel quadro del trattato sottoscritto e ratificato, si incontrano, si esprimono e si impongono, la vita e lo svi-

luppo dell'intera Comunità continuano ad essere legati in permanenza alla volontà dei governi nazionali.

1.4. *La Corte di Giustizia.*

La Corte di Giustizia (artt. 164-188) assicura il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione del trattato (assolve tale funzione anche per i trattati CEE ed EURATOM). È formata da giudici e da avvocati generali, gli uni e gli altri scelti e nominati dai governi tra personalità « che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali ovvero siano giureconsulti di notoria competenza ».

Gudici ed avvocati durano in carica 6 anni, con mandato rinnovabile.

Secondo l'art. 177 del trattato la Corte è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti compiuti dagli organi della Comunità, e sulla interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando ciò sia previsto dagli stessi statuti.

Esercita inoltre, ai sensi dell'art. 173, il controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano Raccomandazioni o pareri.

Essa è perciò competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione o per sviamento di potere o per carenza di azione.

Possono adire la Corte, oltre alla Commissione ed agli altri organi della Comunità, i singoli stati membri o qualsiasi persona fisica o giuridica direttamente o indirettamente interessata alle decisioni prese nei confronti suoi o di altri. Se riconosce fondato il ricorso, la Corte dichiara nullo o non avvenuto l'Atto impugnato; altrimenti lo respinge. Le sentenze hanno forza esecutiva e gli stati sono tenuti ad adottare i provvedimenti necessari per la loro esecuzione.

Nelle controversie tra gli stati membri e tra questi e la Commissione, la fase giurisdizionale è preceduta da una fase istruttoria presso la Commissione la quale, dopo aver posto gli stati interes-

sati in condizione di presentare le loro osservazioni, scritte ed orali, deve esprimere un suo parere motivato che trasmette alla Corte.

2. *Gli organi consultivi.*

Accanto agli organi corrispondenti alle funzioni tipiche di una organizzazione interstatale (legislativa, esecutiva, giudiziaria e di indirizzo politico), la Comunità conta anche altri organi cui sono attribuite funzioni consultive.

Essi non hanno potere di iniziativa ed i loro pareri, a volte obbligatori, non sono mai vincolanti. Tra gli organi consultivi figurano:

il Comitato monetario (art. 105); il Comitato per i negoziati in materia di politica commerciale (art. 111); il Comitato di esperti in materia di trasporti (art. 83); e, particolarmente importanti in materia sociale, il Comitato per il Fondo Sociale Europeo (art. 124) ed il Comitato Economico e Sociale (artt. 193-198), oltre al Comitato Permanente dell'Impiego, creato con una decisione del Consiglio dei Ministri nel 1970.

2.1. *Il Comitato economico e sociale.*

Il Comitato ec. e s., che è l'organo consultivo per eccellenza nella Comunità ed ha in pratica competenza generale, ha sezioni specializzate per i principali settori contemplati dal trattato stesso, di cui due a costituzione obbligatoria (agricoltura e trasporti). Presso di esso possono essere anche istituiti speciali sottocomitati incaricati di elaborare progetti di parere da sottoporre alle deliberazioni del Comitato. La sua competenza è fissata dall'art. 198 il quale prevede che il Consiglio e la Commissione sono tenute a consultare il Comitato nei casi espressamente previsti dal trattato e possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno, dando quindi luogo a pareri obbligatori o facoltativi.

La sua composizione prevede la presenza dei rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale (in particolare degli industriali, agricoltori, lavoratori, commercianti, artigiani, liberi professionisti) accanto ai rappresentanti degli interessi generali, cioè delle Amministrazioni statali nazionali competenti.

2.2. *Il Comitato Permanente dell'Impiego.*

Creato da una decisione del Consiglio del 14 dicembre 1970, ha tenuto la prima sessione il 18 marzo 1971. Ha composizione tripartita (Governi, sindacati, associazioni imprenditoriali) ed ha lo scopo di permettere un dialogo ed una consultazione permanente su tutti i problemi che riguardano la coordinazione della politica dell'impiego degli stati membri. Ha competenza generale in materia di occupazione ed i suoi pareri, come quelli del CES, sono obbligatori ma non vincolanti. Dopo aver tenuto 5 sessioni, dall'ottobre 1972 non si riunisce più per problemi interni dovuti a questioni connesse alla rappresentanza dei sindacati.

3. *Gli atti.*

Gli atti emanati dagli organi comunitari sopra descritti sono in ordine di efficacia:

i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni, i pareri.

3.1. *I Regolamenti.*

Anche se il trattato non prevede l'emanazione di vere e proprie norme legislative, alcuni atti comunitari, e precisamente i regolamenti (emanati dal Consiglio o dalla Commissione), hanno contenuto normativo sostanziale essendo: atti di portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli stati membri nel senso che per essi non occorre, perché abbiano efficacia negli ordinamenti interni, alcun particolare atto *ad hoc* in quanto l'adattamento avviene automaticamente.

Per i regolamenti, e soltanto per essi, è stabilita una particolare forma di pubblicità: la pubblicazione nella G.U. della Comunità. La loro entrata in vigore avviene, salvo se espressamente stabilito in modo diverso nei loro testi, nel ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

3.2. *Le direttive.*

Le direttive, emanate dal Consiglio o dalla Commissione, vincolano gli stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risul-

tato da raggiungere, ferma restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi (art. 189). Unica forma di pubblicità prevista è la notifica, che le rende efficaci.

3.3. *Le decisioni.*

Le decisioni, emanate dal Consiglio o dalla Commissione, sono obbligatorie in tutti i loro elementi per i destinatari da loro designati, sia governi degli stati membri che singoli. Sono notificate ai loro destinatari ed hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

Al pari delle direttive, creano obblighi giuridici solo a carico dei loro destinatari.

3.4. *Le raccomandazioni ed i pareri.*

Circa le *raccomandazioni* ed i *pareri* l'art. 189 del trattato si limita a prevederli tra gli atti comunitari ed a stabilire che non sono vincolanti.

Nella pratica il ricorso a tali atti è frequente, essendo le raccomandazioni molto meno impegnative per i singoli stati ed i pareri previsti generalmente in materia sociale, con diretto riferimento alla competenza di quello che è stato definito prima il maggior organo consultivo della Comunità: il Comitato Economico e Sociale.

In materia sociale, oltre agli atti indicati, assumono notevole rilievo altri atti che svolgono una funzione promozionale dell'attività comunitaria in quanto tendono a sollecitare gli organi comunitari o gli stati ad emanare disposizioni normative; gli studi (esame preliminare dei problemi e predisposizione di dati concernenti una determinata materia), le consultazioni (prese di contatto tra gli organi comunitari e gli stati membri), i programmi generali (che hanno il compito di fissare le linee generali ed i tempi di attuazione di alcune norme del trattato).

4. *Considerazioni critiche.*

Il rapido esame svolto degli organi e degli atti della Comunità mette in luce che:

Il Consiglio (cioè gli stati membri) è in via di principio il depositario del potere normativo delle comunità e ciò non in base all'esercizio di fatto di un potere ad altri spettante, ma a norma delle disposizioni del trattato. Esso emana disposizioni di carattere generale che completano quelle del trattato o disposizioni che hanno una notevole portata politica per l'intera Comunità. Decide quasi sempre su proposta della Commissione, modificandola ove lo ritenga necessario.

La Commissione oltre a questo ruolo promozionale (somigliante vagamente al potere d'iniziativa legislativa previsto dagli ordinamenti interni) può anch'essa emanare disposizioni di contenuto normativo, ma la sua competenza è residuale, concernendo quelle materie che non rientrano nella competenza normativa generale del Consiglio.

Questo assume di fatto i due poteri vitali dell'organizzazione: quello normativo e quello di indirizzo politico, determinandone praticamente la vita e l'evoluzione.

Tale prevalenza del consiglio su tutti gli altri organi, pone certamente il nostro paese in una situazione non esattamente felice, dato il suo scarso peso relativo nei confronti degli altri tre maggiori partners comunitari (Germania, Francia, Inghilterra). E spiega anche la sistematica disposizione a bloccare ogni serio tentativo di integrazione politica e sociale, giacché ogni governo tende a considerare i problemi in funzione del proprio tornaconto e prestigio nazionale.

Giustifica inoltre, il perché, in oltre 15 anni di Mercato comune, cioè di uso di uno strumento che avrebbe dovuto consentire di raggiungere un fine che era l'integrazione politico-sociale, sia invece emersa sempre più marcata la visione francese della politica comunitaria, che tende ad attribuire a ciascun paese membro il compito di realizzare, al proprio interno, le diverse politiche concordate a Bruxelles in funzione nazionale. Il che ha perpetuato le divisioni e non consentito una politica comune.

Non giustifica però lo scadere del peso, della presenza e del prestigio italiano ad un livello inferiore a quello del microscopico Lussemburgo; e soprattutto non può consentire un'abulia dell'esecutivo in materia di politica comunitaria quale quella manifestata

dal nostro paese negli ultimi anni e l'inspiegabile riluttanza dei nostri rappresentanti a porre in maniera decisa e conseguente anche sul piano interno, il problema dei nostri squilibri e arretratezze.

Capitolo II

LA NORMATIVA SOCIALE COMUNITARIA

1. *Principi generali in materia sociale.*

1.1. *Rilevanza del sociale nel trattato.*

Contrariamente all'indirizzo della nostra tradizione dottrinale ed accademica, fonte inesauribile di leggi oscure e conformiste, il trattato CEE accoglie l'espressione « politica sociale » dopo che, all'art. 2, aveva compreso, tra gli scopi fondamentali della Comunità « un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita », dedicando ad essa il titolo 3° della parte 3ª.

L'intero trattato peraltro è stilato in modo da far risultare che l'economia non è neutrale ed estranea rispetto ai valori umani ed al campo sociale, contenendo numerose altre disposizioni che ad esso si rapportano e prevedendo procedure ed istituzioni con finalità esclusivamente o prevalentemente sociali.

Di conseguenza nessuna subordinazione esiste tra finalità di carattere sociale e finalità di carattere economico della CEE che sono invece poste sullo stesso piano e di cui è affermata la stretta interdipendenza; al punto che potrebbe dirsi che il primo carattere della politica sociale della CEE consista nella mancanza di priorità del momento economico rispetto a quello sociale.

1.2. *Interdipendenza tra economico e sociale.*

Nella sistematica del trattato infatti, gli scopi economici e quelli sociali appaiono così frammisti e variamente compenetrati tra di loro da far pensare che i compilatori del trattato vollero sottolineare la pari importanza ed al tempo stesso la interdipendenza della politica economica e di quella sociale, statuendo che le nor-

me e gli strumenti propri dell'una fossero previsti anche in funzione del raggiungimento degli scopi dell'altra.

Il trattato enuncia quindi, in tema di politica sociale, una specie di obblighi che incombono alla Comunità come tale ed altri i cui destinatari sono gli stati individualmente presi.

Non sempre il contenuto di queste obbligazioni è netto: spesso è generico. Il preambolo del trattato parla di « progresso economico e sociale », di « miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro », di « sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le regioni ed il ritardo di quelle meno favorite »; e per il raggiungimento di questi obbiettivi propone l'impiego di un'azione « comune » e « concertata », lasciando vaghi ed impregiudicati gli strumenti ed i mezzi pratici di attuazione.

2. *Principi specifici.*

Ma dall'art. 2 già citato in poi gli obblighi di carattere sociale diventano più precisi e le disposizioni che ad essi si riferiscono possono essere suddivise in 3 gruppi:

2.1. *Norme generali di principio.*

Norme che contengono affermazioni sociali di principio: art. 2 ... sviluppo armonioso delle attività economiche... e miglioramento sempre più rapido del tenore di vita; art. 3 ... eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone...; ravvicinamento delle legislazioni nazionali...; creazione di un Fondo Sociale Europeo allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori...; istituzione di una Banca Europea degli investimenti...

2.2. *Norme sociali specifiche.*

Norme contenute nel titolo 3° della parte 3ª intitolata appunto « Politica sociale », in cui rientrano gli artt. dal 117 al 128. Di fondamentale rilievo l'art. 117 che, confermando ed integrando i principi generalissimi dettati dal preambolo e dagli artt. 2 e 3 prima citati, precisa quello che è lo scopo della politica sociale della Comunità: « promuovere il miglioramento delle condizioni di vita

e di lavoro della manodopera che consenta la loro (degli stati) pacificazione nel progresso ». I mezzi per il raggiungimento di tali finalità vengono individuati nel funzionamento del Mercato Comune, nelle procedure previste dal trattato (concernenti tutti i campi) e nel ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative.

Indicazioni per l'azione in settori specifici vengono date dal successivo art. 118, in particolare per le materie concernenti: l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione ed il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori.

In ordine a tali materie l'art. 118 prevede una « collaborazione » fra le parti contraenti e dà alla Commissione il potere di effettuare studi, emettere pareri, organizzare consultazioni.

In tali casi, in definitiva, gli stati restano arbitri delle decisioni da adottare sul piano nazionale a seguito degli studi, dei pareri e delle consultazioni.

L'art. 119 obbliga gli stati ad assicurare parità di retribuzione per uno stesso lavoro, tra lavoratori e lavoratrici, mentre il successivo 120 stabilisce che gli stessi devono adoperarsi a mantenere « l'equilibrio esistente nei regimi di congedi retribuiti ». L'art. 121 autorizza la Commissione ad esercitare « funzioni riguardanti la attuazione di misure comuni, particolarmente per quanto concerne la sicurezza sociale dei lavoratori migranti » mentre l'art. 122 obbliga la Commissione a presentare, nella sua relazione annuale all'Assemblea, un capitolo specifico dedicato alla evoluzione della situazione sociale nella Comunità e prevede che la stessa Commissione possa essere invitata dall'Assemblea ad elaborare relazioni su problemi particolari concernenti la situazione sociale.

3. *Strumenti operativi e disposizioni diverse.*

3.1. *Il Fondo sociale europeo.*

Gli artt. dal 123 al 128 riguardano l'istituzione ed il funzionamento di un Fondo Sociale Europeo con lo scopo di promuovere al-

l'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.

Oltre ai compiti di rieducazione, riadattamento e riqualificazione dei lavoratori, tale Fondo ha anche la funzione di contribuire alle spese di nuova sistemazione per i lavoratori che, licenziati in una regione, trovino lavoro in un'altra e di intervenire a favore della manodopera il cui lavoro sia « ridotto o sospeso temporaneamente in tutto o in parte ».

Suoi scopi sono quindi il miglioramento della possibilità di occupazione e del tenore di vita, lo sviluppo della mobilità geografica e professionale dei lavoratori tramite la rieducazione e la riqualificazione professionale, il mantenimento dei livelli di reddito acquisiti (in attesa della nuova occupazione) in caso di riduzione o sospensione del lavoro conseguente a processi di riconversione di produzioni.

Il fondo si presenta in definitiva, con le sue misure di protezione preventiva e di interventi curativi, come una grande Cassa di Compensazione destinata a creare e sostenere alcune delle infrastrutture sociali della Comunità, finanziata con contributi pagati dai singoli stati (in proporzione diversa da quella secondo cui sono ripartiti i contributi per il funzionamento di tutta la Comunità) e diretta in misura prevalente al fine di non far pagare al mondo del lavoro le conseguenze degli aggiustamenti strutturali ed economici conseguenti alla creazione di un mercato notevolmente più ampio di quelli nazionali.

È amministrato dalla Commissione, che è assistita da un Comitato composto da un membro della Commissione e da rappresentanti dei governi, dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro.

3.2. *Disposizioni varie a carattere sociale.*

Esistono inoltre disposizioni sparse in parti diverse del Trattato che, pur avendo carattere sociale, hanno al tempo stesso rilevante contenuto economico.

Tra di esse assumono particolare rilievo: gli artt. 48-51 che tendono ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori; gli artt. 52-58 che disciplinano il diritto di stabilimento e, di conseguenza, la

libera circolazione degli artigiani e dei professionisti; gli artt. 59-66 che tendono a favorire la libera circolazione dei servizi; gli artt. 100-102 concernenti il ravvicinamento delle legislazioni e 129-130 sulla Banca Europea per gli investimenti.

Anche gli artt. 103-109, per quanto riguardanti la politica di congiuntura e la Bilancia dei pagamenti e posti perciò nella parte 3^a sotto il titolo II del Trattato, hanno indubbi riflessi sulla politica sociale.

La politica sociale della Comunità è quindi suscettibile di notevoli sviluppi, che possono andare molto al di là delle disposizioni specifiche ad essa dedicate nel Trattato tenendo conto che l'intero testo, laddove persegue scopi puramente economici, consegue, nel contempo, risultati sociali.

3.3. La B.E.I.

Un rapido cenno merita al riguardo la *Banca Europea degli investimenti*, istituto che non persegue scopi di lucro e che facilita, concedendo prestiti e garanzie, il finanziamento di progetti in tutti i settori dell'economia. In ordine di importanza vengono finanziati:

- progetti che si propongono la valorizzazione delle zone sottosviluppate;
- i progetti di ammodernamento, di riconversione e di sviluppo richiesti dalla graduale realizzazione del Mercato Comune e che, per la loro ampiezza e natura, non possono essere interamente assicurati dai mezzi di finanziamento disponibili nei singoli Paesi;
- infine i progetti di « interesse comune » per più stati i quali, come i precedenti, sono tali da non consentire il reperimento dei capitali necessari all'interno dei singoli stati interessati.

La Banca, istituzionalmente, stimola una politica comune degli investimenti ma senza mai sostituirsi agli interessati assumendo la totalità del finanziamento.

4. *Considerazioni critiche.*

Esistono dunque, in materia di politica sociale, una serie di norme programmatiche, di indicazioni di obbiettivi, di previsione di strumenti che fanno probabilmente del Trattato di Roma uno dei testi più densi di carica innovativa e senz'altro il più avanzato oggi esistente in campo internazionale.

Ma quale ne è stato il suo uso? Apprezzabile senz'altro sul piano della realizzazione di strumenti giuridici particolari previsti dalle norme (basterebbe citare i Regolamenti sulla libera circolazione dei lavoratori, sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, sul Fondo Sociale Europeo) non lo è altrettanto quando il discorso si sposta sul raggiungimento dei fini generali previsti per quanto concerne l'Italia.

I problemi parziali affrontati ed anche avviati a soluzione (cosa molto apprezzabile specie tenendo conto dell'indifferenza di alcuni stati ai temi di politica sociale) non sembrano infatti aver inciso a favore di quello « sviluppo armonioso » che era negli auguri di tutti né risultano aver ridotto « la disparità tra le regioni ed il ritardo di quelle meno favorite »; del pari non sembrano aver di molto migliorato le possibilità di occupazione dei lavoratori né incrementato in larga misura il tenore di vita di larghi strati della popolazione, perlomeno per quanto attiene a vastissime aree dell'Italia meridionale ed insulare.

E ciò assume maggior rilievo proprio per la profonda differenza che esisteva, nei primissimi anni di applicazione del Trattato, tra il nostro e gli altri Paesi della CEE: questi ultimi infatti avevano già in buona parte conseguito le finalità sociali prefissesi (per cui le affermazioni di principio potevano ridursi per loro ad un mero esercizio retorico) sicché loro interesse preminente era correggere ed integrare l'impiego delle forze di lavoro assicurato dall'elevato ritmo di sviluppo della economia e dall'incalzare del progresso tecnologico; il nostro paese, invece, doveva ancora impegnarsi in profonde modifiche di struttura, che il balzo quantitativo e qualitativo compiuto dal nostro sistema economico rendeva sempre più urgenti. Tali modifiche, lungi dal poter attendere soluzione automatica in virtù del sostenuto progresso economico, risultavano indispen-

sabili per il superamento degli antichi squilibri territoriali e settoriali mantenutisi ed aggravatisi e non potevano essere attuate che tramite una politica sociale ad esso funzionale, centrata su interventi da attuarsi sul piano interno e su quello internazionale comunitario.

In sostanza, gli altri stati, pur se con diversa intensità, potevano permettersi il lusso (e risultava funzionale alle loro esigenze di breve e medio periodo) di ritenere che la loro « parificazione nel progresso » ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera sarebbero risultate dal funzionamento del Mercato Comune (come dice l'art. 117) in maniera quasi deterministica, attribuendo tra l'altro al termine « funzionamento » il significato alquanto restrittivo di meccanismo di mercato e di libera concorrenza.

Il nostro Paese, al contrario, pur senza disconoscere il ruolo dei meccanismi economici di mercato (la cui azione ai fini di uno sviluppo della politica sociale si riduce a quella di massimizzare il reddito rendendo così disponibili crescenti risorse per fini sociali) aveva diretto interesse a che venissero messe in moto, in stretto collegamento con appropriate misure interne, le procedure previste dal Trattato in materia sociale per giungere ad una utilizzazione razionale degli strumenti previsti e dei mezzi (anche finanziari) da impiegare.

L'esperienza di tutti questi anni insegna che ciò non è stato fatto. Non che sia mancata un'azione a livello comunitario: l'Italia è sempre stata presente sia in sede di impostazione che di deliberazione; a volte con efficacia ed incisività, più spesso sprovvista di peso reale quasi sempre per mancanza di scelte precise: ma costantemente senza aver prima delinato alcun legame organico tra i provvedimenti che si andavano a discutere e le misure di ordine interno ad essi legate. L'Italia si è così trovata ad essere sovente, in materia di politica sociale e non solo di quella perché il discorso potrebbe generalizzarsi, l'alfiere di un europeismo di maniera, che cercava di nascondere dietro il paravento di scelte filo-comunitarie sempre occasionali l'impossibilità politica e non di rado la mancanza di volontà nell'affrontare i più grossi problemi interni.

Ciò è accaduto, ed è notorio, per i Regolamenti sulla libera cir-

colazione dei lavoratori e per il Fondo Sociale Europeo rinnovato, oltre che per quelli sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. A molti anni di distanza dalla loro entrata in vigore non si sono ancora predisposte o adattate le strutture per un corretto funzionamento delle principali clausole da essi previste; e non lo si è fatto non tanto e non solo per le notevoli difficoltà inerenti alla inadeguatezza delle strutture amministrative nazionali, quanto e soprattutto perché essi sono stati negoziati, approvati ed introdotti nella nostra legislazione *senza la benché minima previsione* dei cambiamenti che sarebbero stati necessari in conseguenza della loro entrata in vigore. Ed anche, nei casi in cui la previsione c'è stata, essa è regolarmente rimasta a tale stadio.

In più, e non è una delle minori inadempienze cui il nostro paese è andato incontro nell'attuazione di una politica sociale comunitaria, siamo riusciti a dare costantemente l'impressione, salvo limitati ed abbastanza recenti casi, di procedere a rimorchio della Commissione per quanto concerne la proposizione dei problemi, lasciandoci incastrare in un difficile gioco di equilibrismo, non scervro da sottigliezze diplomatiche di alta scuola, tra proposte apparentemente audaci della Commissione ed ostilità marcata nei confronti di queste da parte degli altri stati membri; esercizio che ci ha visto regolarmente perdenti.

Né siamo mai stati in grado di impostare quelli che si presentavano, in campo sociale, come i maggiori problemi, proprio ai sensi del Trattato di Roma.

Al primo posto il problema del Mezzogiorno, cioè dei nostri squilibri territoriali di carattere strutturale.

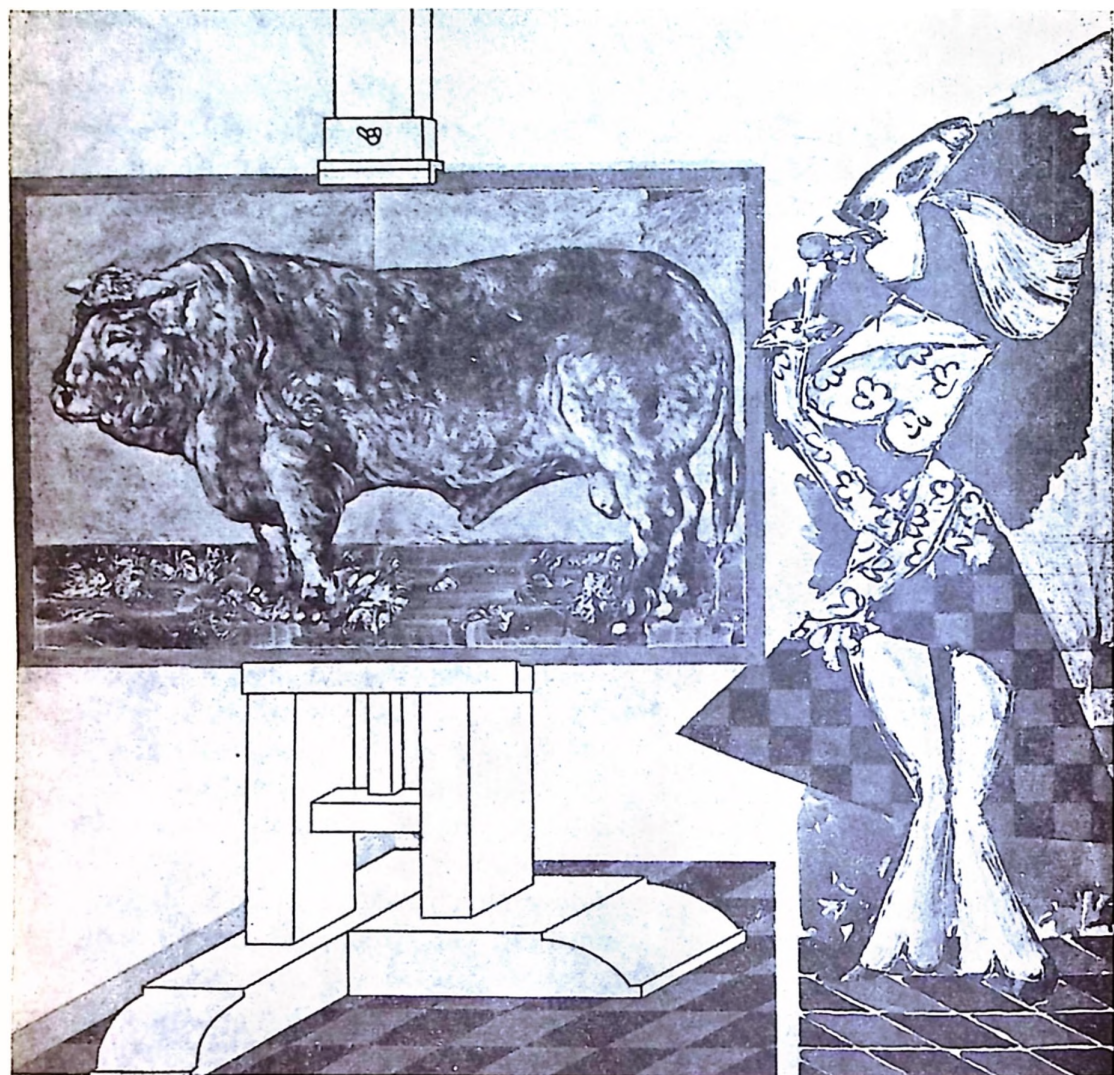
Non a caso il protocollo riguardante l'Italia, annesso al Trattato, lo affrontava in maniera esplicita: « il Governo Italiano, — diceva — è impegnato nella esecuzione di un programma decennale di espansione economica che mira a sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana, in particolare grazie alla attrezzatura delle zone meno sviluppate nel Mezzogiorno e nelle isole ed alla creazione di nuovi posti di lavoro ». Gli stati della Comunità ne « prendono atto » e « convergono, onde agevolare il Governo Italiano nell'adempimento di tale compito, di raccomandare alle istituzioni

della Comunità di applicare tutti i mezzi e tutte le procedure previste dal Trattato ».

Quanto ai mezzi il protocollo indicava espressamente un « adeguato impiego » delle risorse della Banca Europea degli investimenti e del Fondo Sociale Europeo. Una seconda esplicita indicazione riguardava la necessità di « evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda la Bilancia dei Pagamenti o il livello dell'occupazione » in quanto tali tensioni avrebbero potuto compromettere l'applicazione del Trattato in Italia. Ove ciò si fosse verificato sarebbero potute scattare delle *misure di salvaguardia* che avrebbero consentito al Governo italiano di non interrompere l'adempimento del suo programma di espansione.

Collegato al problema del Sud quello della disoccupazione, il cui carattere cronico ne faceva e ne fa la piaga più acuta della democrazia italiana. Era legittimo attendersi, dallo sviluppo nel Mezzogiorno di nuove attività produttive anche dietro finanziamento europeo (tramite la Banca Europea che poteva concorrere a « progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate »), una riduzione della disoccupazione. E se, per effetto del MEC le imprese più dinamiche si fossero dovute dare « dimensioni più economiche in rapporto ad un mercato più esteso » adottando « installazioni, — macchine, impianti di energia, trasporti — su scala non più nazionale ma europea » procedendo a riconversioni che avessero dovuto comportare licenziamenti, il Fondo Sociale Europeo avrebbe offerto il suo contributo per attuare programmi di riqualificazione e di reimpiego.

Un piano organico che collocasse l'azione interna a quella possibile in campo comunitario su questi due soli problemi nodali dello sviluppo non è mai esistito né sembra, allo stato attuale, che vi sia quanto meno l'intenzione di farlo esistere. Troppo grandi sono gli interessi che si oppongono ad una correzione della attuale linea di sviluppo che un tale programma richiederebbe; risulta ancora più conveniente fare professione di fede nell'europeismo e, dopo questo gargarismo, continuare a sostenere la propria tesi ed a proteggere i propri interessi immediati.



Silvano Girardello: « Ratto d'Europa con Picasso », 1972.



note a margine del convegno di piombino sul sindacalismo rivoluzionario

Due sono i meriti fondamentali del Convegno di Piombino: il primo, e più naturale, l'aver fissato in un momento istituzionale, nel quadro di un confronto immediato e stimolante, l'attenzione verso un fenomeno di teoria e pratica politica fino ad oggi affrontato attraverso tagli d'approccio parziali e spesso riduttivi. Il secondo, l'aver lasciato ai relatori e al dibattito quel margine di elasticità che ha permesso di evitare le secche del moralismo storico-politico e di porre in discussione una serie di giudizi esemplari che sembravano ormai passati agli « atti » della storiografia italiana.

Discutibile, invece, la scelta dell'ottica internazionale. Va premesso, intanto, che la mancata presenza di Jacques Julliard e di Juan Martinez-Alier, relatore il primo sul sindacalismo rivoluzionario francese, il secondo sull'anarcosindacalismo iberico, ha indubbiamente ridotto l'apertura del convegno, rinchiudendolo in una dimensione quasi esclusivamente italiana e spesso provinciale, a cui non poteva ovviare il contributo di Marc Vuilleumier sulla Svizzera romanza. Ma non è questo il punto, evidentemente. Il lato negativo sta nell'aver cercato di creare un'area geografica privilegiata (quella latina) dell'esperienza sindacalista rivoluzionaria, quasi a voler trovare un denominatore comune nell'arretratezza economica che, seppur con diverse gradazioni, distingueva i paesi latini dall'Europa settentrionale e dagli Stati Uniti.

In realtà, la situazione non è mai stata in questi termini. Già il Procacci, nel 1958 (« Studi sulla II Internazionale e sulla Socialdemocrazia tedesca », in *Annali dell'Istituto Gg. Feltrinelli*) avanzava seri dubbi in proposito, rilevando come il sindacalismo rivoluzionario sembrava apparire « meno come una manifestazione ti-

picamente latina e piú come una particolare variante ed accentuazione di tendenze generali ed oggettive... non solamente latine ».

Ma il breve accenno di Procacci non ebbe nessuna eco. Troppo radicati erano i giudizi recuperati sia sul versante leninista sia su quello riformista (Turati, Rigola), concordi in definitiva nel vedere nel sindacalismo rivoluzionario « un sindacalismo dell'età della pietra », direttamente connesso a situazioni economicamente arretrate. Se a tutto ciò si aggiunge la mediazione operata dal filtro gramsciano (*La Questione meridionale*) si comprende chiaramente il motivo dell'assunzione di tali modelli interpretativi, in cui la chiave ideologica prevaleva nettamente sull'analisi storica.

Ma la realtà dei fatti era molto diversa. Il sindacalismo rivoluzionario, o forse meglio, come vuole Julliard, il « sindacalismo dell'azione diretta », non era una prerogativa del sottosviluppo delle nazioni latine, ma aveva trovato spazio anche in nazioni industrializzate come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Olanda, la Svezia e, per quanto in termini numerici molto ridotti, la Germania. Certo, in questi paesi si trattò sempre di un fenomeno minoritario rispetto alla consistenza del tradeunionismo riformista e solamente in Francia e in Spagna si può parlare di una egemonia sindacalista rivoluzionaria (piú propriamente anarcosindacalista per la Spagna). Ma ciò non toglie che l'esperienza francese e quella spagnola sia difficilmente riconducibile l'una all'altra.

Estranea ai problemi organizzativi e alle scadenze di lotta del sindacalismo europeo, la CNT spagnola, per quanto costituita nel 1910, conobbe il suo massimo sviluppo negli anni Venti e Trenta, quando ormai nel resto dell'Europa, sotto l'incalzare della III Internazionale, le organizzazioni sindacaliste e il sindacalismo stesso avevano cessato di costituire una reale alternativa rivoluzionaria. E inoltre la CNT, per quanto formalmente apolitica, era interamente controllata dagli anarchici e costituiva, con la FORA argentina, una eccezione nell'intero panorama sindacale mondiale (infatti neppure la CGT portoghese, né l'USI del primo dopoguerra erano sindacati anarchici).

Quanto all'Italia, seppure è corretto parlare di una influenza francese sia sul piano teorico (si pensi a Proudhon e a Sorel) sia su quello organizzativo (l'analogia esistente tra la *Bourse du Travail* e la nostra Camera del Lavoro), va tenuta presente la netta

divaricazione operata dalla scelta antiunitaria dei sindacalisti italiani all'atto della costituzione dell'Unione Sindacale. I sindacalisti francesi, infatti, furono sempre contrari alla scissione sindacale, tanto da opporsi persino all'ipotesi di un collegamento internazionale istituzionalizzato delle organizzazioni rivoluzionarie.

Se proprio si volevano stabilire delle corrispondenze, perché non cercarle allora tra l'USI e gli IWW statunitensi, i cui processi interni erano spesso paralleli: ad esempio, il problema dell'unità sindacale, dell'alternativa tra centralismo e autonomia locale, tra organizzazione orizzontale (Camera del Lavoro e *mixed local*) e struttura federativa d'industria (Federazioni e *Union*), ecc. E a questo si può aggiungere il notevole contributo dato alle lotte degli *wobblies* dall'emigrazione italiana.

Il fatto è che le convergenze andavano cercate, non tanto sulla base di una omogeneità esteriore e spesso casuale, quanto sul piano di una più ampia risposta ad un disegno capitalistico a cui nessuna delle nazioni in questione era estranea, all'interno di precise scadenze internazionali, come le grandi crisi (1907-08, 1911-13) e la guerra mondiale. Decisamente valido, quindi, il suggerimento di Alessandro Roveri, a cui era stata affidata la relazione complessiva sull'Italia, ad analisi di storia comparata che permettessero di ricreare, da diverse angolazioni, la complessa realtà del sindacalismo rivoluzionario.

Ma, al di là degli aspetti strutturali del Convegno stesso, alcune tematiche di rilievo sono emerse durante i lavori: la continuità sindacalismo rivoluzionario e fascismo, l'identità tra sindacalismo rivoluzionario e anarcosindacalismo, la componente marxista del sindacalismo. Proprio su questi punti il dibattito e il confronto di posizioni si sono fatti più serrati.

È noto che gran parte della storiografia postfascista ha accolto praticamente senza riserve la tesi sostenuta durante il Ventennio di una confluenza del sindacalismo rivoluzionario nel fascismo. E non completamente a torto. Non solo perché la maggioranza dei « teorici » sindacalisti, escluso Enrico Leone scelsero la via del sindacalismo nazionale assumendosi la paternità dell'ideologia corporativa. (Olivetti, Pannunzio, Orano) o si compromisero con il regime (Arturo Labricola), ma anche perché organizzatori come Edmondo Rossoni e Michelino Bianchi furono colonne portanti del

primo sindacalismo fascista. Il che spiega, come ha polemicamente sottolineato in un intervento Alceo Riosa, l'atteggiamento liquidatorio di molti storici di sinistra che hanno preferito esorcizzare il fenomeno con il silenzio o con l'affrettata identificazione del sindacalismo rivoluzionario con il « nemico di classe ». E quando ci si è soffermati, si è preferito valutarne gli aspetti ideologici, spesso ambigui, senza invece chiedersi i motivi dell'adesione alle organizzazioni sindacaliste di forti contingenti di proletariato urbano e bracciantile, non riconducibili allo strumentalizzabile *lumpenproletariat*.

Il problema, in effetti, non può essere risolto semplicisticamente. Se è vero che molti sindacalisti dell'USI, una volta optato per l'interventismo, finirono nel movimento dei Fasci (escluso Alceste De Ambris, che dell'interventismo rivoluzionario era stato il capofila), è altrettanto vero che l'Unione Sindacale Italiana non rimase esclusivo appannaggio di Borghi e dei suoi compagni anarchici. Continuò ad esistere, all'interno dell'USI, un forte nucleo di sindacalisti rivoluzionari (Veneto e Puglie) difensori ad oltranza, in contrasto con gli anarchici, del legame con la III Internazionale e l'Internazionale dei Sindacati Rossi. Questo gruppo, che si auto-definiva « frazione sindacalista rivoluzionaria aderente all'USI », aveva il proprio organo nel foglio veronese « L'Internazionale », poi « L'Internazionale Rossa », diretto da Nicola Vecchi. Alcuni poi, tipici i casi di Di Vittorio e di Angelo Faggi, approdarono nel giro di pochi anni al Partito Comunista d'Italia.

Il fatto, comunque, che ancora nel primo dopoguerra il sindacalismo rivoluzionario si muovesse alla ricerca di una propria identità e di un proprio spazio politico che non coincidesse *tout court* con quello degli anarchici, è un chiaro sintomo della debolezza della tesi dell'« identificazione genetica », di cui ha parlato Valiani (« La storia d'Italia dal 1870 al 1915 », in *Annali della Fondazione L. Einaudi*), delle due correnti.

Non si tratta, a questo proposito, di decidere scientificamente per l'una o l'altra soluzione. Questo che importa è che i sindacalisti rivoluzionari non si riconobbero mai nell'anarchismo, rivendicando anzi la propria aderenza al marxismo. Nel caso dell'Italia, poi, fino al 1907 il sindacalismo si pose come una componente interna del Partito Socialista ed il rapporto con gli anarchici diventò

organico solo con la fondazione dell'USI, a cui entrambi concorsero. Anche in Francia, personaggi come Griffuelhes e Jouhaux, segretari della CGT, non furono certamente anarchici. Lo stesso si può dire per gli inglesi Tom Mann e Guy Bowmann. Quanto ai tedeschi, gli anarchici si differenziavano nettamente dagli altri nuclei che costituivano le organizzazioni « localiste ». Negli Stati Uniti assistiamo al più preciso tentativo di scindere le due esperienze proprio da un punto di vista teorico. In un lungo dibattito apertosi nell'immediato dopoguerra, relativo alla definizione dell'*industrial syndacalism*, Louis Fraina giunse a ributtare la qualifica di anarcosindacalismo perché aderente, a suo dire, a strutture economiche arretrate, a differenza del sindacalismo industriale (la variante anglosassone del sindacalismo rivoluzionario) legato invece ad un capitalismo decisamente avanzato.

Il problema della definizione del sindacalismo rivoluzionario assumeva una notevole importanza anche e soprattutto nei confronti del marxismo. Si può certamente affermare, come ha fatto Gian Mario Bravo, che sindacalismo e marxismo avevano poco o nulla in comune; ma in tal caso si rimane nell'ambito della valutazione di ordine ideologico, non si fa storia. Ciò che importa non è tanto sapere se la teoria sindacalista si ponesse in un rapporto corretto con il marxismo (ma letto attraverso quale lente? quella di Lenin o di Kautsky, di Guesde o di Hillquit?), ma in che misura gli stessi sindacalisti si considerassero marxisti, anzi i veri marxisti rispetto al riformismo della II Internazionale.

Nel caso italiano, poi, più che in quello francese si può fare riferimento a Sorel e vedere quest'ultimo come specchio deformante del marxismo, ma non si può dire altrettanto per gli inglesi, gli americani, gli svedesi, ecc. È innegabile, quindi, che, a torto o a ragione, il sindacalismo come fenomeno internazionale si richiamasse al marxismo e come tale si differenziasse nettamente dall'anarchismo attivo nel sindacato, legato invece con filo diretto all'internazionale antiautoritaria tramite personaggi come James Guillaume.

Ma certamente il dato più positivo del Convegno è stato l'accordo generale sulla necessità di un esame più concreto del sindacalismo stesso; di una analisi cioè della sua composizione di classe, delle sue strutture organizzative, delle sue forme e tecni-

che di lotta, della sua problematica economica, ecc. Perché ad esempio l'organizzazione sindacalista prese piede e si arroccò a Milano e non a Torino, per il settore industriale, a Parma e non a Reggio, per quello agricolo? Oppure, come ha sottolineato Procacci, perché nel ciclo siderurgico più che non in quello dell'auto? o quale importanza giocò a tale proposito l'industria di Stato e quella che viveva sulle commesse statali. Una serie di problemi, insomma, che aspettano ancora una risposta e che indicano l'urgenza di studi specifici che, partendo *ex novo*, riaprano un discorso che certo integralismo aveva ritenuto opportuno chiudere e che invece le spinte operaie autonome di questi ultimi anni hanno indotto a rivedere e a valutare su nuove basi.

MAURIZIO ANTONIOLI



relazioni industriali

le relazioni contrattuali in italia

A cura di Alberto La Porta e Domenico Valcavi

1. *Contrattazione nazionale di categoria luglio-settembre 1974.*

- 1.1. Aspetti generali.
- 1.2. Il patto nazionale degli operai agricoli.
- 1.3. Piattaforma dei telefonici privati.

2. *Contrattazione interconfederale.*

- 2.1. L'apertura della vertenza di autunno.
- 2.2. L'unificazione del punto di contingenza.
- 2.3. La garanzia del salario.



Silvano Girardello: « *Ratto d'Europa da Courbet* », 1974.

1. Contrattazione nazionale di categoria luglio-settembre 1974.

1.1. Aspetti generali.

Nel panorama non vasto della contrattazione nazionale di questo ultimo periodo assumono un particolare rilievo i rinnovi realizzati nel settore alimentare e nel settore agricolo: il contratto per il secondo raggruppamento degli alimentaristi (100 mila lavoratori addetti alla produzione di birra, acque e bevande gassate, vini comuni e aceto, vini speciali, liquori, distillerie di 2° grado); il contratto per il terzo raggruppamento degli alimentaristi (120 mila lavoratori addetti alla produzione delle conserve vegetali ed ittiche, della pasta, del riso e degli alimentari vari); il rinnovo del patto nazionale degli operai agricoli e dei florovivaisti (oltre 1.500.000 lavoratori).

Il carattere significativo di questi rinnovi deriva dalla sostanziale conferma dello stretto rapporto perseguito dal movimento sindacale, anche in quest'ultimo periodo di grave inflazione e di conseguenti difficoltà, tra iniziativa contrattuale e iniziative più generali sul piano economico e sociale tanto nelle impostazioni che nei risultati contrattuali ottenuti. Proprio da questo significato più generale dei rinnovi è derivato un allargamento delle iniziative categoriali che ha coinvolto nel caso degli alimentaristi anche gli addetti (contadini e operai agricoli) alla produzione agricola, e nel caso dei braccianti le stesse categorie dell'industria (sciopero generale del 27 giugno per un diverso sviluppo dell'agricoltura, contro l'atteggiamento politico di rigida intransigenza portata avanti dalla Confagricoltura).

Va compreso in questo contesto più ampio anche l'avviato superamento della polverizzazione contrattuale preesistente nel settore alimentare (oltre 20 contratti nazionali) con la realizzazione di tre raggruppamenti con unica scadenza e contenuti normativi ed economici omogenei. Con questi contratti di raggruppamento si apre la strada al contratto unico della categoria, obiettivo perseguito dalla federazione unitaria degli alimentaristi (FILIA) sia come risposta coerente alle tendenze settorialistiche e di chiusura corporativa, favorite obiettivamente da una suddivisione della categoria in tanti gruppi ognuno preso per proprio conto dalla esigenza di autotutela contrattuale, sia come realtà necessaria a creare uno spazio maggiore alla contrattazione a livello di azienda su problemi di orari, qualifiche, appalti, condizioni di lavoro in tutti i loro aspetti.

In modi diversi, tenuto conto delle diversità dei settori, tutti questi rinnovi hanno posto più favorevoli condizioni per l'iniziativa sindacale delle categorie interessate sui temi dell'occupazione (orari, appalti, lavoro stagionale, stabilità dell'occupazione, assunzione a tempo indeterminato nell'agricoltura), per un rinnovato sviluppo del mezzogiorno e dell'agricoltura, della riforma del settore previdenziale (per i braccianti), come anche per le condizioni e l'organizzazione produttiva del lavoro.

La preoccupazione salariale, naturale ove appena si consideri la gravissima erosione del potere di acquisto dei lavoratori, si è mantenuta all'interno della impostazione più generale, ha puntato a privilegiare le qualifiche più basse e a garantire, in varie forme, la continuità del salario.

Così il secondo e terzo raggruppamento degli alimentaristi, come già il primo, hanno ottenuto un aumento salariale di 34.000 mensili uguali per tutte le qualifiche, la garanzia del salario per 90 giornate anche non consecutive per i casi di sospensione del lavoro nel corso dell'anno, il superamento della stagionalità e, per certe attività, degli appalti.

Il patto nazionale dei braccianti ha stabilito un livello salariale minimo (c.d. correttivo nazionale) al quale devono adeguarsi le numerose province che prevedono retribuzioni inferiori: si tratta di lire 4200 giornaliere, comprensive anche della contingenza, per gli operai comuni a tempo determinato, e di lire 109.200 per gli operai comuni a tempo indeterminato.

Nell'ultima parte del 1974 si avrà la scadenza solo di alcuni contratti nazionali, come ad esempio quello dei telefonici privati. L'avvenimento di maggior rilievo anche sul piano contrattuale è rappresentato dalla vertenza generale aperta a metà settembre per tutte le categorie della federazione CGIL CISL UIL sul problema dello sviluppo degli investimenti, della garanzia dell'occupazione e del salario, della unificazione del punto di contingenza, aspetti questi che saranno esaminati nelle pagine seguenti.

Una osservazione sembra per altro utile già fare con riferimento al dibattito svoltosi sia all'esterno che entro le organizzazioni sindacali, circa la coerenza della vertenza generale e in particolare delle rivendicazioni per la contingenza con l'evoluzione contrattuale più recente e le politiche sindacali di riforme economiche e sociali. La vertenza generale non può considerarsi in contraddizione con l'evoluzione contrattuale più recente: nella misura in cui persegue una necessaria difesa salariale comune ed omoge-

nea per tutte le categorie, può in realtà scongiurare iniziative chiuse nella logica categoriale o polverizzante, e in questo modo mantenere aperta la possibilità di un ulteriore qualificato sviluppo della contrattazione sia sul piano nazionale che aziendale e di gruppo.

1.2. Il Patto Nazionale degli operai agricoli.

Il rinnovo del patto nazionale degli operai agricoli, siglato alla metà di luglio presso il Ministero del Lavoro, rappresenta forse il più importante avvenimento contrattuale di quest'anno sia per la quantità di persone ad esso interessate sia per il posto di crescente importanza economica finalmente riconosciuto a questo settore.

Esso rappresenta, insieme con il precedente rinnovo, una significativa tappa nel processo di avvicinamento dei trattamenti economici, normativi e previdenziali agricoli e quelli degli altri settori, e nella lunga strada per realizzare un sistema produttivo agricolo moderno e avanzato, con manodopera stabile e professionalmente preparata, secondo le richieste formulate dalle organizzazioni sindacali bracciantili.

I contenuti del patto nazionale degli operai agricoli come quelli dei florovivaisti — ai quali successivamente i primi sono stati estesi con qualche modifica — si possono raggruppare in alcuni punti principali: correttivo salariale e nuovi istituti e indennità economiche; difesa e crescita dell'occupazione, sia per gli operai a tempo indeterminato che per quelli a tempo determinato; diritti sindacali e funzionamento con missioni intersindacali; organizzazione del lavoro nei suoi vari aspetti relativi all'orario nell'ambiente, alle qualifiche.

Sul piano economico salariale va innanzitutto ricordata la definizione di un livello salariale minimo al di sotto del quale nessuna provincia può più rimanere.

Infatti, fermo restando che i minimi tabellari continueranno ad essere fissati dai contratti collettivi provinciali, si stabilisce che alla data di entrata in vigore del patto nazionale (12 luglio 1974) i salari degli operai comuni a tempo determinato inferiori a lire 4.200 giornaliere, comprensive di paga base e contingenza, e quelli degli operai comuni a tempo indeterminato inferiori a L. 109.200 mensili, sono portati a tale livello.

Il correttivo che sale a lire 4.700 per l'operaio qualificato e a lire 5.200 per l'operaio specializzato, ha interessato 700 mila lavo-

ratori di 45 province. Esso, aggiornato con i futuri scatti di scala mobile e arricchito dalle percentuali d'aumento previste nel contratto (vedi tab. n. 1), opera immediatamente nelle province con contratto provinciale scaduto; a partire dal 30 ottobre 1974 e non oltre il 31 gennaio 1975 nelle rimanenti province.

I miglioramenti derivati dalle indennità contrattuali ammontano al 16% e riguardano: le ferie, portate ad una mensilità; l'indennità speciale (che può considerarsi un anno di 14 mensilità) portata da 60 a 120 ore annue; l'indennità di anzianità elevata da 18 a 25 giorni per ogni anno di anzianità; gli scatti di anzianità biennali elevati al numero di 3, nella misura del 3%. Una importante conquista che, pur riguardando il piano previdenziale, ha riflessi salariali in caso di malattia e infortuni è quella che gradualmente garantisce a tutti i lavoratori agricoli ammalati il 70% del salario previsto, fra indennità di legge e trattamento della « Cassa integrazione ».

Sul piano della stabilità di occupazione e della qualificazione dei lavoratori agricoli, il patto prevede l'assunzione per fase lavorativa per gli operai a tempo determinato e la garanzia di occupazione per tutta la durata per la fase lavorativa come ad esempio: la raccolta dei prodotti, la potatura, l'aratura. I contratti provinciali, ai quali è demandata la concreta definizione di tali fasi, potranno anche individuare le eccezioni (per avversità atmosferiche, esigenze di mercato o tecniche, o per i coltivatori diretti), in presenza delle quali viene meno il diritto alla piena occupazione per l'intera fase lavorativa. In questo modo verrà a scomparire la figura del giornaliero di campagna e viene arricchito l'istituto della garanzia occupazionale, introdotto nel patto nazionale del 1971 solo per gli operai a tempo indeterminato (garanzia di un minimo di 181 giorni di occupazione).

Il patto nazionale prevede anche che i contratti provinciali dovranno stabilire garanzie di occupazione per la manodopera migrante, evitando così il ricorso a vergognose forme di sottosalario e lavoro precario (c.d. caporalato). Ai contratti provinciali spetta il compito di qualificare il numero di giornate minime garantite ai lavoratori che provengono da altre località per ognuna delle più significative fasi lavorative, come anche di stabilire specifiche forme di assistenza e tutela (trasporto, mensa, eventuale alloggio).

Le commissioni sindacali intercomunali, dalle quali pure è stato previsto con vari mezzi un miglior funzionamento e operatività,

sono rimasti confermati i modesti poteri precedenti. La piattaforma sindacale chiedeva un ruolo più ampio delle commissioni intersindacali nella definizione dei settori produttivi più adeguati e dei livelli di occupazione, come anche poneva l'esigenza di un potenziamento nella stessa direzione dei compiti dei delegati sindacali aziendali. Su questi punti c'è stata una insuperabile chiusura della Confagricoltura. È stato ribadito invece l'obbligo delle aziende di elaborare i piani culturali e presentarli alle commissioni intersindacali e agli organi del collocamento agricolo.

Per quanto riguarda i diritti sindacali il patto nazionale accresce il numero dei permessi retribuiti per i delegati aziendali, per i membri degli organismi sindacali aziendali e per le assemblee di azienda. Spetta invece ai contratti provinciali stabilire specifiche norme per agevolare l'attività dei delegati aziendali, in particolare nei casi di delegati a tempo determinato.

Per quanto riguarda infine l'organizzazione del lavoro nel settore agricolo nei suoi vari aspetti, il patto nazionale stabilisce numerose modifiche rimandando per alcune materie alla contrattazione provinciale e a successivi negoziati il compito di precisare e di concretizzare quanto da esso stabilito in via generale.

Per le qualifiche viene istituita una commissione intersindacale, che deve individuare i profili professionali omogenei validi per tutto il territorio nazionale, al fine di realizzare la richiesta di riorganizzazione delle qualifiche per grandi settori produttivi e di attività. Viene inoltre praticamente svuotata la qualifica di operaio comune, definito come operaio capace di eseguire solo mansioni generiche non richiedenti specifici requisiti professionali. Per permettere una migliore qualificazione professionale il patto nazionale prevede la concessione di permessi retribuiti per gli operai a tempo indeterminato nella misura di 60 ore annue per la partecipazione ai corsi di recupero scolastico (120 ore sono previste per i florovivaisti). In sede provinciale, attraverso l'intervento della Cassa Integrazione potrà essere concesso un ulteriore numero di ore retribuite per facilitare ulteriormente la partecipazione a tali corsi.

Miglioramenti delle condizioni e dell'ambiente di lavoro sono presenti in varie forme; ad esempio in presenza di lavori nocivi a parità di retribuzione e di qualifica, l'orario di lavoro è ridotto di 2 ore giornaliere; l'orario settimanale è normalmente di 40 ore in tutto l'anno salvo la possibilità per i contratti provinciali di modificare tale orario per 2 ore settimanali e per un massimo di

45 giornate con loro recupero in altro periodo dell'anno. Ai contratti provinciali viene anche rinviata la regolamentazione dei turni di lavoro, delle squadre di sostituti, dei carichi di lavoro, il godimento effettivo dei riposi delle ferie e delle festività. Infine per i problemi ambientali di tutela della salute i contratti provinciali dovranno individuare i lavori da considerare nocivi e pesanti, valutare la idoneità delle condizioni ambientali, e decidere la riduzione dell'orario di lavoro, la rotazione delle attività nocive, visite mediche periodiche gratuite ed altre misure.

A tale fine potrà essere richiesto l'intervento dei centri di medicina preventiva e degli altri Enti tecnici e sanitari pubblici (come comuni, province, università e centri di ricerca).

1.3. Piattaforma dei telefonici privati.

La piattaforma per il rinnovo del contratto collettivo dei 60.000 lavoratori telefonici SIP, in scadenza il 31 dicembre di quest'anno, pone l'accento, accanto alle esigenze di tutela specifiche della categoria, sui problemi dello sviluppo futuro del settore telefonico. Le richieste di miglioramenti salariali, di sviluppo dei livelli di occupazione specialmente nel Mezzogiorno, della progressiva eliminazione del lavoro precario, di contrattazione e controllo sindacale su tutti gli aspetti relativi all'organizzazione e alle condizioni di lavoro, appaiono strettamente collegati agli obiettivi di una marcata caratterizzazione dello sviluppo telefonico come servizio sociale e un preciso impegno contro l'aumento delle tariffe telefoniche. Le organizzazioni sindacali, proprio in questo periodo, hanno denunciato gravi manovre aziendali che puntano ad ulteriori ed esosi aumenti delle tariffe, eludendo completamente le esigenze di rinnovamento del servizio in senso sociale e, tentando di strumentalizzare per propri fini il rinnovo contrattuale, come è già accaduto nell'agosto del 1972. Ugualmente è stato con preoccupazione denunciato la drastica riduzione dei programmi di investimenti e delle commesse, che mettono in discussione non solo gli impegni in precedenza assunti dalle aziende del settore per nuovi insediamenti industriali soprattutto nel Sud, ma gli stessi attuali livelli di occupazione. Risultano infatti colpite a metà settembre le aziende di appalti telefonici che hanno già licenziato numerosi lavoratori, mentre per gli stabilimenti di costruzione di apparecchiature telefoniche e cavi si profila la Cassa Integrazione, il blocco delle assunzioni, lo slittamento dei programmi di investimenti.

Partendo da questa realtà, nella quale sono in discussione le prospettive quantitative e qualificative della occupazione e del servizio, la piattaforma dei telefonici si concentra sui problemi di investimenti e gestione del servizio nelle condizioni e organizzazione del lavoro, sul recupero salariale.

Sul piano degli investimenti si tende ad ottenere dalla SIP una politica diretta a soddisfare particolarmente la domanda delle utenze abitative e rurali, soprattutto nelle zone meridionali e nei nuovi insediamenti, come anche favorire in concreto lo sviluppo occupazionale, attraverso l'attribuzione preferenziale delle commesse SIP alle aziende che con accordi sindacali sono impegnati a incrementare livelli di occupazione nel meridione.

Quanto alla gestione del servizio sono perseguiti gli obiettivi di garantire la qualità e la sicurezza delle comunicazioni telefoniche, correggendo la tendenza alla espansione unica e indiscriminante della teleselezione, riqualificando i centri di comunicazione interurbana manuale, istituendo uffici periferici per garantire un servizio decentrato e vicino all'utenza, assumendo direttamente con l'impiego esclusivo di personale dipendente della SIP una serie di attività oggi polverizzate in appalti e subappalti (installazione degli impianti di abbonati, interventi su reti centrali, manutenzione ordinaria e straordinaria, progettazione delle reti e degli impianti).

Le richieste di modifiche dell'organizzazione del lavoro puntano contemporaneamente a migliorare la qualità del servizio all'utenza, a valorizzare le capacità professionali dei lavoratori, a migliorare le condizioni complessive di lavoro.

In particolare a questo riguardo si richiede: nuovo inquadramento che valorizzi più adeguatamente le capacità professionali dei lavoratori; iniziative e sperimentazioni di ricomposizione e arricchimento del lavoro; politiche di aggiornamento permanente dei lavoratori mediante la garanzia di un complesso di 8 ore mensili per lavoratore; permessi per attuare il diritto allo studio (150 ore triennali) una revisione della composizione, compiti e strumenti dei comitati antinfortunistici per realizzare una più efficace sicurezza del lavoro; il rispetto dell'orario contrattuale con riposi compensativi in caso di lavoro straordinario.

Sul piano salariale la piattaforma tende a privilegiare soprattutto i lavoratori telefonici delle qualifiche più basse, sia attraverso un aumento tabellare uguale per tutti che attraverso la revisione del valore del punto di contingenza tanto per il passato che per il futuro. Per il rinnovo stipendiale si richiede un aumento di

lire 20 mila mensili; per la contingenza si richiede la unificazione in due scaglioni dell'ammontare dei punti maturati al 31 dicembre 1974 e la unificazione del valore del punto di contingenza nella misura del punto massimo a partire dal 1° gennaio 1975. Le richieste sulla contingenza sono da considerarsi, come si legge nella piattaforma, collegate alla vertenza generale (relativamente ai punti pregressi) aperta in questa materia dalle Confederazioni.

Altri punti della piattaforma riguardano, infine: la richiesta che, per migliorare le strutture sociali collettive, la SIP destini una somma pari all'1% del monte salari per il finanziamento di mense intercategoriale, asili nido di zona, trasporti collettivi; e alcuni miglioramenti normativi e dei diritti sindacali.

Merita, infine, di essere segnalata una richiesta di maggiori articolazioni del contratto SIP. La federazione unitaria dei telefonici pone l'obiettivo di introdurre tre livelli contrattuali: livello nazionale per gli aspetti normativi ed economici generali e sulle linee di sviluppo della azienda; livello regionale in particolare per il controllo della fase applicativa dei piani di sviluppo del servizio e la contrattazione delle modifiche tecniche ed organizzative nei riflessi sulla quantità degli organici; livello provinciale in particolare per la contrattazione di tutti gli aspetti particolari relativi alle condizioni di lavoro, alla organizzazione del lavoro, agli organici.

Tab. 1 - CORRETTIVO SALARIALE NAZIONALE DEGLI OPERAI AGRICOLI
AL 1° AGOSTO 1974

Operaio a tempo determinato (paga giornaliera)

	Totale parziale	Paga base contingenza	Incentivo prod. 3%	3° elemento e indennità spec. 32% + 5180 = 37,80%	Totale
Operaio comune .	4.573,20	4.440	133,20	1.728,67	6.301,87
» qualif. .	5.123,22	4.974	149,22	1.936,58	7.059,80
» special. .	5.673,24	5.508	165,24	2.144,48	7.817,72

Operaio a tempo indeterminato (paga mensile)

	Paga base contingenza	Incentivo 3%	Totale
Operaio comune .	115.440	3.463,20	118.903
» qualif. .	129.324	3.879,72	133.204
» special. .	143.208	4.296,24	147.504

2. Contrattazione Interconfederale.

2.1. L'apertura della vertenza di autunno.

Il Comitato direttivo della Federazione CGIL-CISL-UIL nella sessione del 23-24 settembre scorsi ha deciso formalmente l'apertura della cosiddetta vertenza dell'autunno, cioè di una serie di confronti con le controparti padronali dei vari settori e con il Governo sulla base di una strategia organica basata sui seguenti obiettivi:

- difesa del potere di acquisto dei salari in linea con la politica egualitaria attraverso l'unificazione del valore del punto di contingenza e la rivalutazione, almeno parziale, dei punti già maturati (si tratta del cosiddetto recupero salariale);

- la garanzia del salario per i lavoratori in caso di sospensione dal lavoro o di riduzione degli orari normalmente praticati, connesse a situazioni di crisi o a processi di ristrutturazione;

- l'aumento delle pensioni, con particolare riferimento ai trattamenti di più modesta entità, in linea con l'obiettivo dell'unificazione dell'attuale sistema pensionistico generale, da realizzare con il collegamento alla dinamica salariale;

- l'adozione di un efficiente sistema di controllo dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici tendente a garantire prezzi accessibili « almeno per i generi di prima necessità come il pane, la pasta, l'olio, lo zucchero » e a contenere i forti aumenti delle tariffe pubbliche riguardanti soprattutto i trasporti e l'energia elettrica che in taluni grandi centri, come Torino e Milano, hanno spinto i lavoratori a ricorrere a nuove forme di lotta sindacale come l'autoriduzione delle tariffe stesse con l'obiettivo di contenere l'entità degli aumenti e di conseguire un miglioramento dei servizi;

- il rilancio della politica degli investimenti e dell'occupazione, soprattutto attraverso una manovra selettiva del credito, in direzione dello sviluppo del Mezzogiorno, della ristrutturazione dell'agricoltura, della ripresa dell'edilizia che appare il settore più colpito finora dalla crisi;

- l'attuazione di alcune scelte fondamentali nel campo degli investimenti sociali concernenti soprattutto lo sviluppo dell'edilizia scolastica, igienico-sanitaria ed ospedaliera e la rapida approvazione del progetto di riforma sanitaria già presentato al Parlamento.

Le decisioni della Federazione unitaria sono state precedute da

un ampio dibattito iniziato già prima del periodo feriale e sviluppato sia a livello delle organizzazioni di categoria che all'interno delle più importanti strutture territoriali dove più acuti si manifestano i sintomi della crisi economica sia in termini di perdita di potere di acquisto dei salari, sia per i disagi connessi alla mancata realizzazione delle riforme sociali sia, specie negli ultimi mesi, per i contraccolpi sui livelli di occupazione.

Il dibattito non è stato scevro di dissensi e di polemiche interne anche se generate spesso da malintesi e diffidenze ingigantite da una campagna di stampa ispirata da un sottile disegno padronale e di talune forze politiche teso a « sgonfiare » fin dall'inizio le rivendicazioni sindacali e a presentare un movimento sindacale diviso, lacerato da gravi contrasti e incapace di elaborare una strategia unitaria di fronte ai gravi problemi del momento.

I dissensi principali affioranti in talune dichiarazioni e nei resoconti della stampa sembravano riguardare sostanzialmente due aspetti:

- il rapporto tra la rivendicazione salariale e gli obiettivi generali dello sviluppo economico e delle riforme;
- l'entità e il peso della rivendicazione salariale generale nell'ambito della politica rivendicativa e soprattutto la sua compatibilità con la continuazione della linea dell'articolazione perseguita nell'ultimo decennio.

Circa il primo aspetto occorre rilevare che pur in presenza di forzature artificiose e di tentativi di strumentalizzare la spinta salariale emergente dalla base operaia soprattutto nei grandi centri industriali, nessuna componente del movimento sindacale ha mai sostenuto l'esigenza di sacrificare gli obiettivi generali inerenti all'occupazione, al Mezzogiorno e alle riforme sull'altare del recupero salariale, e ciò nonostante i deludenti risultati dell'ultimo anno su questi problemi cruciali, pur in presenza di un responsabile atteggiamento sulla politica salariale da parte del sindacato.

In questi momenti di difficoltà all'interno del movimento sindacale emergono preoccupazioni di compatibilità ancorate agli equilibri e ai rapporti di potere esistenti, e timori che la loro messa in discussione comporti necessariamente l'impossibilità di nuovi, denunciando così una palese contraddittorietà e incoerenza rispetto alla strategia sindacale degli ultimi anni.

Ma si tratta o di perplessità superabili o di posizioni abbastanza marginali, come è emerso anche dai lavori del comitato diret-

tivo della Federazione, il quale al di fuori di considerazioni di astratta compatibilità ha dovuto porsi di fronte agli « scarsi risultati raggiunti sul piano dell'occupazione, del Mezzogiorno, dei prezzi, dell'agricoltura » e dell'incapacità del potere pubblico di operare un rilancio decisivo dei consumi collettivi e sociali comprimendo quelli individuali delle categorie privilegiate, il problema di una seria verifica « sia sul piano strategico, sia su quello della coerenza tra rivendicazioni e lotte dei lavoratori » anche sotto lo stimolo di talune manifestazioni di dissenso e di critica emerse nella base operaia all'inizio dell'estate.

Anche se la formulazione o la puntualizzazione dei termini concreti della strategia globale del sindacato non può non dar luogo a divergenze in una situazione critica, come quella attuale, per la classe lavoratrice, un punto di incontro si è dimostrato possibile abbandonando da un lato posizioni di artificiose enfattizzazioni degli obiettivi generali per coprire una sostanziale rinuncia alla difesa delle condizioni di lavoro e dall'altro superando tentazioni di affidare esclusivamente alla rivendicazione salariale gli obiettivi di sviluppo e di riforma.

Per quanto riguarda il tipo di rivendicazione salariale da proporre, le divergenze si erano già manifestate fin dall'inizio dell'estate tra chi propendeva per un ulteriore sviluppo dell'azione articolata a livello aziendale e chi dichiarava la propria preferenza per un'iniziativa di carattere generale! I primi sostenevano la loro tesi sulla base dell'inopportunità di un abbandono dell'articolazione della politica rivendicativa che ha consentito negli anni precedenti al movimento sindacale di realizzare importanti traguardi e inoltre non mancavano di rilevare i rischi connessi con un'azione di carattere generale: difficoltà di mobilitazione dei lavoratori, conduzione verticistica della vertenza, scontro frontale duro con implicazioni politico-sociali difficilmente valutabili, richiesta di contropartite impossibili al movimento sindacale da parte del padronato e del Governo, ecc. La tesi del ricorso ad una rivendicazione generale si fondava sull'esigenza di garantire un recupero salariale il più esteso e omogeneo possibile, quindi evitando fratture all'interno dei lavoratori di natura settoriale, aziendale e territoriale e sviluppando la linea egualitaria già perseguita con successo dal 1968-1969 e tendeva ad incentrare la rivendicazione sull'unificazione del valore del punto della contingenza ai livelli più elevati.

L'evoluzione della situazione generale e in particolare la forte ascesa dei prezzi e le spinte emergenti nella base operaia, hanno

portato all'adozione della linea della rivendicazione generalizzata ed egualitaria, come unica risposta possibile di fronte ad esigenze imprescindibili come quella di difendere il potere di acquisto di tutti i lavoratori e in particolare di quelli a reddito più basso, di impedire fratture all'interno dei lavoratori con azioni selvagge e ingovernabili di recupero salariale destinate, nelle migliori delle ipotesi, a consolidare o dilatare squilibri e ad alimentare spinte corporative, e infine di affermare una scelta « qualitativa » di fondo come quella egualitaria anche di fronte ai problemi dell'inflazione. D'altronde mentre tale scelta non significa, come è dichiarato esplicitamente nella relazione al direttivo unitario, l'abbandono dell'azione articolata, occorre anche tener presente che essa è l'unica concretamente praticabile dovendosi ritenere estremamente rischiosa la riapertura dei contratti nazionali e di fatto impossibile un'iniziativa generalizzata a livello aziendale a pochi mesi dalla conclusione delle grandi vertenze.

2.2. L'unificazione del punto di contingenza.

La rivendicazione muove dalla facile constatazione che « gli effetti della vertiginosa ascesa dei prezzi... non possono essere fronteggiati, allo stato dei fatti, con il solo strumento di una nuova politica dei prezzi », ed anzi occorre aggiungere che mentre da un lato sono emersi evidenti i limiti temporali di operatività di una politica di blocco e le difficoltà di un controllo in presenza di spinte generalizzate, spesso di origine internazionale, negli ultimi mesi si è fatta sempre più impellente la necessità di scelte concrete anche di breve periodo ancorate a taluni beni e servizi essenziali più facilmente controllabili.

D'altronde il meccanismo di scala mobile, creato per l'adeguamento automatico delle retribuzioni all'andamento del costo della vita, consente un recupero soltanto parziale del salario reale, che è stato valutato inferiore al 50% rispetto alle variazioni dei prezzi dalla relazione al direttivo della Federazione unitaria, almeno per le categorie dell'industria, del commercio e del pubblico impiego. In astratto, considerata anche l'arcaicità delle basi tecniche del congegno (bilancio familiare convenzionale, base dell'indice, città considerate e loro peso, valori del punto, ecc.), si potrebbe pensare all'opportunità di una sua revisione radicale, ma la Federazione ritiene giustamente che, specie in questa congiuntura dei prezzi ciò « costituirebbe un'avventura le cui conseguenze in ogni

caso, sarebbero difficilmente calcolabili » e che pertanto occorre « respingere ogni tentativo che si indirizzasse verso tali obiettivi ». D'altra parte « i principi di egualitarismo, cui si ispira la contrattazione degli ultimi anni, suggeriscono una nuova strada: l'unificazione del valore del punto dell'indennità di contingenza » estesa a tutti i settori (industria, commercio, agricoltura e pubblico impiego), « sia pure rispettando la peculiarità dei sistemi contrattuali o di legge ».

L'obiettivo dell'unificazione del valore del punto significa sempre secondo la relazione al direttivo unitario realizzare in tutti i settori sopra citati un unico livello pari a L. 948 mensili per recuperare la grave perdita del potere di acquisto del salario dell'ultimo anno e mezzo e procedere ad una rivalutazione dei punti maturati. La Federazione, consapevole dei rischi di una manovra indiscriminata di aumento dei salari « ritiene che entrambi questi obiettivi possono essere conseguiti anche con uno scaglionamento delle soluzioni. Ciò significa in pratica che l'unificazione al valore più elevato (L. 948 mensili) del punto potrà avvenire per tappe successive di cui la prima è rappresentata dall'elevamento dei valori inferiori a L. 710 che è quello attribuito attualmente all'impiegato di 2^a categoria.

Per avere un'idea dei cambiamenti connessi alle rivendicazioni sindacali, riteniamo utile fornire un quadro dell'attuale struttura dei valori mensili del punto di contingenza nei vari settori:

Industria

Categorie	Operai					Impiegati				
	V	IV	III	II	I	V	IV	III	II	I
Valori	372	396	413	439	491	439	469	528	710	839

Commercio (Operai-Impiegati)

Categorie	VII	V-VI	V	I-III	I
Valori	372	423	499	671	890

Agricoltura (Operai)

Categorie	III	II	I
Valori	624	702	780

Pubblico Impiego

Valore unico: 400

Per completezza di informazione, occorre aggiungere che le rivendicazioni sindacali, mentre non riguardano i settori del credito e delle assicurazioni nei quali vige un diverso meccanismo di applicazione delle variazioni dell'indice del costo della vita alle retribuzioni (gli aumenti percentuali si applicano su tutte le voci retributive, compresi gli assegni familiari), comportano problemi specifici per il pubblico impiego che concernono oltre al valore del punto di periodicità delle variazioni, ora annuale e che i sindacati richiedono sia per il futuro semestrale, e l'inclusione dell'indennità integrativa speciale (così si chiama la contingenza nel settore) nella tredicesima mensilità e nell'indennità di buonuscita.

Un'ulteriore puntualizzazione dei termini concreti della rivendicazione è richiesta anche per gli operai dell'agricoltura i quali hanno beneficiato di una rivalutazione del punto relativamente recente avendo presente tra l'altro che è stata avanzata addirittura, in occasione della stipula del patto nazionale, una richiesta padronale di disdetta dell'accordo di scala mobile.

Già nella fase del dibattito e delle prime indicazioni la rivendicazione sindacale relativa alla contingenza ha suscitato reazioni polemiche, sia sul tipo di rivendicazione che sul suo onere globale, da parte dei massimi dirigenti delle organizzazioni imprenditoriali, di rappresentanti di Governo e di economisti, spesso basate su ipotesi massime di rivendicazioni e di onere. La polemica sulle cifre è divampata rapida prima ancora dell'effettiva formulazione delle richieste da parte sindacale e su basi conoscitive anche della realtà attuale assai labili. Sulla base di calcoli attendibili, su cui concordano gli esperti dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali il valore medio attuale del punto di contingenza, considerate anche le rivalutazioni conseguenti all'introduzione dell'inquadramento unico si aggira nel settore privato attorno alle 530 lire mensili e pertanto la sua elevazione a 948 comporterebbe un incremento di circa 420 lire. In ragione annua lo scatto di un punto di contingenza determinerebbe una variazione di onere dagli attuali 78 miliardi circa a 140 miliardi circa. Si tratta di incremento massimo di onere e in ogni caso previsto dalle richieste sindacali soltanto come seconda tappa.

La determinazione dell'onere per la richiesta relativa alla rivalutazione dei punti già maturati non può essere effettuata che facendo riferimento a un numero preciso di punti, che in ogni caso non sembra che sarà il totale di quelli scattati a partire dal 1969, che sono 88. Presumibilmente la trattativa si svilupperà sulla riva-

lutazione dei punti maturati negli ultimi due anni e pertanto l'onere aggiuntivo anche in ragione annua sarà assai inferiore alle cifre colossali indicate dalle polemiche di stampa, poiché per l'industria e il commercio con l'unificazione al valore 710 lire mensili si dovrebbe aggirare attorno ai 1.270 miliardi.

2.3. La garanzia del salario.

Le tendenze negative nell'andamento dell'occupazione, manifestatesi negli ultimi mesi, ma soprattutto i problemi di mobilità e di disimpiego creati dai processi di ristrutturazione in atto in numerosi e importanti settori industriali, hanno fatto maturare sul piano generale la rivendicazione della garanzia del salario che già si è affermata in alcuni settori massicciamente investiti dai suddetti processi, come quelli tessili e dell'abbigliamento.

La garanzia del salario di fronte agli eventi di sospensione del lavoro o di riduzione dell'orario normalmente praticato chiama in causa il funzionamento della Cassa Integrazione Guadagni, che è l'organismo previdenziale preposto alla corresponsione parziale del salario perduto in tali circostanze.

Si tratta di un organismo, le cui origini risalgono al contratto collettivo corporativo del 13 giugno 1941 quindi al periodo bellico, che nel dopoguerra, ripristinato e riformato con i DD.LL. 9 novembre 1945, n. 788, e 12 agosto 1947, n. 869, ha svolto un ruolo importante nella politica di sostegno dell'occupazione e dei redditi dei lavoratori sia nella fase della ricostruzione che nelle successive vicende di ristrutturazione e riorganizzazione dell'apparato industriale, come pure nei periodi di crisi di carattere generale o di singoli settori. Attualmente l'azione della Cassa Integrazione nei settori industriali si sviluppa attraverso due tipi di intervento:

— quello ordinario che concede l'integrazione salariale nella misura di due terzi della retribuzione globale di fatto per le ore di lavoro perdute, comprese tra le 24 e le 40 settimanali;

— quello straordinario, previsto dalla legge 5 novembre 1968, n. 1115, modificata dalla legge 8 agosto 1972, n. 464, che è destinato ai lavoratori, operai e impiegati, che siano sospesi dal lavoro o siano impiegati ad orario ridotto per situazioni di crisi economiche settoriali o locali, o a causa di processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale, ed integra la retribuzione nella misura dell'80% per le ore non lavorate comprese tra

le zero e il limite massimo di orario previsto dai contratti collettivi.

Occorre poi ricordare che l'integrazione salariale per gli operai delle aziende dell'edilizia in caso di interruzione del lavoro dovuta ad intemperie stagionali o ad altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori, viene corrisposta da una gestione speciale della Cassa Integrazione con criteri e misure diverse dalla gestione ordinaria, come diversa è la misura del contributo a carico delle aziende.

La legge 8 agosto 1972, n. 457, ha istituito la Cassa Integrazione dei salari per gli operai dipendenti da imprese agricole che garantisce ai lavoratori che effettuano oltre 180 giornate di lavoro annue presso la stessa azienda l'integrazione dei due terzi del salario perduto per intemperie stagionali o per altre cause non addebitabili al datore di lavoro o al lavoratore, per una durata massima di 90 giorni.

Circa le tendenze più recenti dell'intervento della Cassa Integrazione nei settori industriali, esclusa l'edilizia, si rilevano forti incrementi nelle ore autorizzate a partire dal mese di giugno, rispetto ai corrispondenti mesi del 1973. Infatti i dati disponibili fino ad agosto sono i seguenti in migliaia di ore:

<i>Mesi</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>Incremento %</i>
Giugno	4.466	5.858	31,2
Luglio	2.217	5.521	71,6
Agosto	3.251	4.471	37,5

Pur dovendo assumere i dati mensili con la necessaria cautela, riguardando le ore autorizzate e non quelle di effettiva riduzione, i dati sopra riportati sono indicativi di una netta tendenza al peggioramento della situazione occupazionale che si è fortemente aggravata nel mese di settembre con la crisi dei settori elettromeccanico, dell'automobile e delle attività collegate. Del resto già nei mesi passati nelle industrie meccaniche e in quelle tessili e dell'abbigliamento si sono registrati forti incrementi nel ricorso alla Cassa Integrazione.

La rivendicazione del salario garantito, pur non essendo stata ancora articolata nei suoi aspetti concreti, si snoda su due filoni fondamentali:

— revisione del funzionamento della Cassa Integrazione Guadagni;

— intervento diretto delle aziende interessate da riduzione di attività per elevare i trattamenti corrisposti dalla Cassa Integrazione o comunque per sostenerne in parte l'onere.

In ordine al primo aspetto, i problemi di maggior rilievo riguardano:

— per l'intervento ordinario, la revisione delle modalità con riferimento sia alla durata massima che alla misura dell'integrazione, e l'ampliamento degli eventi presi in considerazione;

— per quello straordinario, la verifica della procedura e dei controlli previsti soprattutto per i programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale oltre all'esigenza del rifinanziamento, considerato che è previsto dalle leggi vigenti soltanto fino a tutto il 1975;

— l'estensione del meccanismo di integrazione salariale ai lavoratori dei settori che ne sono attualmente esclusi come quelli del commercio e del turismo.

Circa il secondo aspetto, il sindacato si trova di fronte all'opzione tra un sistema di garanzia salariale basato integralmente sulla Cassa integrazione e quindi sulla mutualità interaziendale e inter-settoriale, ed un sistema misto nel quale l'intervento della Cassa è integrato ulteriormente dall'azienda interessata per una certa aliquota del salario perduto o comunque è previsto l'accollamento diretto di parte dell'onere all'azienda medesima.

A questo proposito occorre ricordare che l'esperienza rivendicativa degli ultimi anni sia a livello nazionale (contratti collettivi dei settori alimentari) sia a livello aziendale (accordi dei settori metalmeccanici e tessili) si è sviluppata nella seconda direzione pur in presenza di eventi diversi: flessioni stagionali della produzione, processi di ristrutturazione aziendale, fenomeni di disimpiego collegati ad azioni di sciopero di altri lavoratori, ecc.

L'integrazione salariale a carico dell'azienda negli accordi citati in taluni casi è completa, cioè fino alla corresponsione integrale del salario perduto (contratti collettivi degli alimentaristi), in altri casi raggiunge percentuali elevate (85-90%). La garanzia del salario, specie quando è completa, spesso ha dei limiti o di durata (contratti alimentaristi) o di monte ore globale integrabile (accordo Alfa-Romeo).

Negli ambienti sindacali la rivendicazione generalizzata sulla garanzia del salario, che ha incontrato un atteggiamento di dispo-

nibilità anche da parte di taluni dirigenti di organizzazioni padronali, dovrebbe quindi articolarsi sulla richiesta di revisione della Cassa Integrazione Guadagni e su quella di corresponsabilizzazione delle aziende interessate in termini di onere, anche al fine di evitare abusi e ricorsi massicci ed indiscriminati all'azione della Cassa scaricando « sullo Stato quasi l'intero costo di politiche aziendali di riduzione della manodopera », rischi rilevati dal Ministro del Lavoro in un suo intervento recente sui problemi della occupazione alla Commissione lavoro e bilancio della Camera dei Deputati.

le relazioni contrattuali nella comunità europea

A cura di Mario Sepi

1. *Organizzazioni internazionali.*

1.1. Il XXIII Congresso della FISM.

1.2. I risultati del Congresso.

2. *Gran Bretagna.*

2.1. Il Congresso del TUC.

2.2. Il contratto sociale.

3. *Germania Occidentale.*

3.1. Il Congresso della IG-Metall.

3.2. I problemi politici esterni.



Silvano Girardello: « Il giudice », 1974.

1. Organizzazioni sindacali.

1.1. *Il XXIII Congresso della FISM.*

La Federazione Internazionale Sindacati Metalmeccanici rappresenta per la sua consistenza organizzativa (oltre 12.000.000 di aderenti) e per la sua storia (la federazione è la più antica tra le altre internazionali di categoria) uno tra i punti di riferimento più importanti tra le organizzazioni sindacali internazionali. Il suo congresso di quest'anno assumeva inoltre un valore particolare sia per gli avvenimenti e i mutamenti del sistema politico internazionale, intervenuti in questi ultimi tre anni, sia per valutare lo sviluppo delle politiche internazionali dei sindacati soprattutto di quelli dei paesi industrializzati. Già da un anno era in corso una vasta manovra ed una serie di contatti tra i sindacati metalmeccanici più potenti.

L'estate scorsa durante una sua visita negli USA, Loderer, Presidente dell'IG-Metall, aveva infatti incontrato alcuni dirigenti dei sindacati americani e in particolare George Meany, presidente della potente Confederazione AFL-CIO e Woodcok, presidente dell'UAW. A nessuno sfuggirono le probabili ripercussioni di questa visita sull'imminente Congresso della FISM, in particolare per quanto riguardava i due posti chiave di questa organizzazione e cioè la Presidenza rimasta vacante per la morte di Otto Brenner, e la Segreteria Generale, per il pensionamento di Icar Noren.

I comunicati finali pubblicati a conclusione di questi incontri ribadivano soprattutto l'appoggio americano alla candidatura di Loderer alla Presidenza, mentre indiscrezioni giornalistiche, ampiamente riportate sulla stampa tedesca, indicavano nell'appoggio a Rebhan, Direttore dell'Ufficio internazionale dell'UAW, la contropartita tedesca. Costui era stato segretario dello Speciale Dipartimento per l'automobile della FISM ed aveva lavorato in questi ultimi anni nella UAW, che, come è noto, dopo aver rappresentato in questi ultimi anni la corrente sindacale più progressista negli USA, ed essersi in conseguenza di ciò disaffiliata dalla AFL-CIO, ha iniziato dopo la morte di W. Reuther un lento spostamento verso posizioni meno anticonformiste e avvicinandosi così progressivamente alla centrale, tanto che alcuni commentatori parlano ormai di riaffiliazione a breve termine.

L'operazione della IG-Metall e della UAW era chiaramente diretta contro gli altri sindacati europei, da una parte perché avveniva con un accordo di vertice, che passava sopra le loro teste,

dall'altra perché si bruciava con la candidatura della IG-Metall alla presidenza, la possibilità di una elezione di Thonessen, un tedesco proveniente dai ranghi della sinistra sindacale e che perciò raccoglieva i consensi delle forze più progressiste del sindacalismo europeo, alla Segreteria generale. L'unico candidato che si poteva perciò opporre a Rebhan era l'altro Segretario generale aggiunto, lui pure americano, ma proveniente da una piccola organizzazione la IUE (Elettricisti, 250.000 iscritti), Daniel Benedict che aveva svolto negli ultimi anni una importante attività in America Latina a sostegno di una innumerevole serie di lotte alle multinazionali e che aveva partecipato alla Conferenza dei sindacati cileni a favore di Allende.

I risultati del Congresso.

Da un punto di vista puramente numerico le organizzazioni americane e quella tedesca disponevano di fatto da sole della maggioranza assoluta dei voti, si trattava perciò di creare un fronte unico che rendesse impossibile sul piano politico, una vittoria scontata sul piano elettorale. Al Congresso l'opposizione all'accordo fra gli americani e la IG-Metall è stata di proporzioni e di peso rilevante, tanto da far dubitare del successo dell'operazione. Rebhan, da parte sua, è riuscito a mantenere la coesione tra le componenti canadese e statunitense delle organizzazioni americane, coesione che prima del Congresso era stata messa a dura prova, non erano infatti mancate dichiarazioni di dissenso da parte di esponenti canadesi sulla linea politica di quelli statunitensi. Aveva fatto inoltre una serie di viaggi in Asia e in Medio Oriente riuscendo tuttavia ad avere una influenza decisiva solo sui sindacati asiatici. Malgrado ciò il fatto che i sindacati europei, quelli latino-americani e la maggioranza di quelli del Medio Oriente e dell'Africa puntassero su Benedict, lasciava pensare che si sarebbe giunti ad un candidato di compromesso, non potendo rischiare Loderer di andare fino in fondo e cioè di avere come Presidente, eletto all'unanimità, un ruolo di parte senza nessun tentativo di conciliazione e di rimanere oltretutto isolato in Europa.

Invece l'IG-Metall, i sindacati americani e i loro nuovi alleati giapponesi rifiutavano le proposte di compromesso avanzate, per la verità solo nei corridoi, dagli europei e che sarebbero state accolte con favore da alcune organizzazioni dei paesi in via di sviluppo, come quelle indiane per esempio, ed anche da una grossa

frazione della stessa delegazione della IG-Metall. La delegazione tedesca infatti, malgrado fosse legata ad una decisione ufficiale dei suoi organi dirigenti seguiva con grande preoccupazione la politica del suo presidente, sentendosi sempre più isolata nei confronti degli altri europei.

Lo statuto della FISM prevede che il voto venga dato per organizzazione sulla base della rappresentatività di ognuna, la rappresentatività viene commisurata in base ai contributi pagati. Rebhan è stato così eletto con circa 7.000.000 di voti contro 4.060.000 per Benedict mentre gli astenuti sono stati 12.000. Questo rapporto cambia completamente se si considerano i voti in base alle organizzazioni ed ai paesi: infatti solo 28 organizzazioni rappresentanti 11 paesi si sono espresse per Rebhan, 39 organizzazioni in rappresentanza di 25 paesi si sono invece espresse per Benedict, in una decina di paesi i voti si sono divisi. In questa situazione Benedict, che resta Segretario Generale aggiunto può contare su una maggioranza o su una parità di voti nel Comitato Esecutivo (Lundin per i paesi nordici, Chereque per quelli latini e del Benelux, Scanlon per gli inglesi, Rodriguez per i latino-americani più per due volte su tre sul membro degli africani che hanno scelto un sistema di rotazione) come anche nel Comitato Centrale, il problema è sempre l'omogeneità di questa coalizione. Per quanto riguarda l'Europa resta il fatto che nessuna organizzazione, a parte F.O., ha votato con i tedeschi, neanche gli austriaci e gli svizzeri tradizionalmente allineati con la IG-Metall.

2. Gran Bretagna.

Il Congresso del TUC.

Come tutti gli anni l'inizio della stagione sindacale è dato in Europa dal Congresso annuale dell'organizzazione britannica che si svolge appunto nella prima settimana di settembre. Come molte altre strutture di questo paese i sindacati britannici hanno un carattere atipico rispetto alle altre organizzazioni dei lavoratori europei. Il loro Congresso con la sua cadenza rappresenta infatti un momento fondamentale di impostazione politica e di rilancio dell'azione, limitandosi gli altri organi (il Consiglio generale e il Segretario generale) ad un ruolo di pura applicazione delle linee emerse nel Congresso, con una autonomia molto più limitata rispetto agli analoghi organi delle altre organizzazioni europee.

I risultati del Congresso hanno perciò un grande rilievo nell'opinione pubblica e negli ambienti politici ed economici britannici. Quest'anno inoltre la crisi generalizzata che ha colpito il capitalismo occidentale accresceva, anche in altri paesi, l'attenzione su questo avvenimento, come prima risposta della classe operaia europea in questo autunno per molti versi inquietante.

La risposta che i circa mille delegati hanno dato a queste attese è stata variamente commentata e discussa soprattutto in Italia nel tentativo di attribuirgli significati spesso falsati e sempre chiaramente strumentalizzati. Ci sembra perciò necessario tentare di districare la complicata matassa di deduzioni e di impressioni che in una settimana di dibattito si è andata sempre più intrecciando e complicando a Brighton. In questo contesto è necessario individuare due o tre problemi nevralgici di questa sessione del TUC, su cui misurare ciò che è veramente avvenuto. La situazione economica e politica del Regno Unito è stata caratterizzata nel 1974, soprattutto dall'aspro scarto sociale dell'inizio dell'anno e della conseguente sconfitta del governo Heath e dei conservatori di fronte alla offensiva del movimento operaio.

Ma il governo di minoranza laburista che era scaturito da questo scontro poggiava la sua credibilità e perciò i suoi successi elettorali sulla capacità di governare l'economia britannica. In questo quadro il governo aveva proposto ai sindacati il cosiddetto contratto sociale, cioè una specie di politica dei redditi volontaria accompagnata da una serie di riforme e di struttura e da sostanziali interventi per la difesa dei redditi più bassi. Al centro del dibattito del TUC si è venuto a trovare perciò proprio questa proposta laburista, ma sarebbe errato concentrare esclusivamente su tale problema l'esame della evoluzione del movimento sindacale britannico. Importante ci sembra anche esaminare i mutamenti avvenuti nel gruppo dirigente del TUC e il carattere della sua politica rivendicativa oltre che le linee principali della sua politica internazionale.

Il contratto sociale.

Molti osservatori soprattutto in Italia hanno puntato i loro riflettori soprattutto sulla conclusione a cui è giunto il discorso sul contratto sociale soprattutto per rilevare una presunta disponibilità ad un discorso di politica dei redditi da parte del TUC contraria o almeno divergente rispetto alle posizioni più volte espresse dalle

organizzazioni sindacali italiane. C'è da dire innanzitutto che è necessario tener conto della situazione particolare in cui sono venuti a trovarsi i sindacati inglesi, alla vigilia di una elezione di importanza fondamentale per lo sviluppo della società britannica nei prossimi anni. Sulla base della logica per cui il partito laburista potrebbe vincere solo nella misura in cui sarebbe riuscito a dimostrare all'opinione pubblica di saper tenere a bada i sindacati, Callaghan e Wilson sono pesantemente intervenuti nel corso e prima del Congresso per dimostrare appunto la loro capacità di guida e il loro progetto di accordo. Il progetto del governo non imponeva d'altro canto obblighi coercitivi, limitandosi infatti ad ordinare una crescita salariale analoga all'aumento dei prezzi, senza imporre né sanzioni, né regolamentazioni dell'azione sindacale.

L'opposizione espressa dalla AEUW, la più grande organizzazione dei metalmeccanici ed una delle più grandi del TUC, è stata superata solo all'ultimo minuto, grazie ad una ipotesi di compromesso illustrato alla tribuna dal segretario generale Len Hurray, che ha accolto molte delle richieste più avanzate del movimento sindacale. La mozione presentata al Congresso diceva infatti « Il Congresso... riafferma che l'appoggio dei sindacati ad una politica economica di progresso che comprenda i prezzi, i profitti e tutti i tipi di reddito deve basarsi sul fermo rifiuto di interferenze legislative o governative nella contrattazione collettiva e sul riconoscimento che la compressione dei salari non è una soluzione dei problemi economici ». La risoluzione della AEUW diceva il « social compact » può essere accettato nella misura in cui vengano fatti sostanziali passi avanti sui problemi relativi alla « strategia alternativa concordato dal TUC e dal partito laburista » che comprendeva oltre al controllo dei prezzi il rilancio dell'edilizia popolare, la proprietà pubblica dei terreni di costruzione, l'estensione dell'intervento pubblico nell'economia e la riduzione delle spese per le forze armate. Il dibattito come era prevedibile è stato estremamente acceso e ci si avviava ormai ad una votazione che avrebbe rivelato profonde crepe nel movimento ed avrebbe reso forse più difficile la campagna elettorale del Labour Party, quando il segretario generale ha preso di nuovo la parola a conclusione della discussione per rivolgere un drammatico appello alla AEUW affinché ritirasse la sua mozione nell'interesse dell'unità, impegnandosi per parte sua ad introdurre tutti i punti sollevati nella mozione stessa nella politica del TUC. A quel punto la differenza tra le due linee consisteva soltanto nel fatto che i metalmeccanici chiedevano prima di

accettare il « social compact » che fossero fatti sostanziali passi sulla via della realizzazione della politica economica concordata tra TUC e laburisti, mentre la mozione della maggioranza non richiedeva una verifica preventiva. Questo particolare rivestiva per altro un profondo interesse politico, soprattutto perché questa accettazione condizionata indeboliva la posizione del Labour Party di fronte all'opinione pubblica moderata. All'appello di Murray si aveva una riunione dei massimi dirigenti della AEUW che si concludeva con il ritiro della mozione « nell'interesse dell'unità dell'organizzazione ». Si potrà forse dire a questo, ed è stato scritto da molti, che c'è stato un cedimento sostanziale delle forze di sinistra e che in fondo le garanzie date da Len Murray sono di carattere più personale che politico. È probabile però che la decisione dei metalmeccanici sia stata determinata anche da considerazioni relative alla nuova composizione del Consiglio generale del TUC che è uscita da questo congresso. L'influenza delle correnti di sinistra si è infatti considerevolmente rafforzata per l'elezione del massimo organo dell'organizzazione sindacale britannica di Ken Gill, che è il primo comunista dopo più di un decennio che entra nel Consiglio generale, Clive Jenkins presidente di una organizzazione di tecnici e di Jim Slater del sindacato dei marittimi che rappresentano le forze più avanzate del mondo politico britannico.

Si conclude così la lunga marcia della sinistra del TUC, con la conquista nel suo massimo organo di una chiara maggioranza. Il sindacato che ha rappresentato per decenni la destra delle organizzazioni del movimento operaio in Gran Bretagna, riafferma così ancora di più la sua funzione traente nei confronti del Labour Party e soprattutto del suo gruppo parlamentare che resta la roccaforte della destra. Un po' più ambigua è la situazione per quanto riguarda la linea politica internazionale del TUC. Sul problema dell'adesione della Gran Bretagna al Mercato Comune il Congresso del 1974 non ha mutato la precedente opposizione e la richiesta di rinegoziare il trattato, un'altra mozione ha ribadito il rifiuto da parte dei sindacati britannici di entrare a far parte dei comitati comunitari. La parte più originale del dibattito ha riguardato però una mozione presentata dalla AEUW nella quale si affermava con forza la necessità di una accresciuta cooperazione dei sindacati europei e si impegnava tutta l'organizzazione su questa prospettiva. La mozione, passata di fatto alla unanimità, è significativa sia perché nel suo testo di presentazione e nel dibattito ha fatto avanzare l'analisi sul fenomeno di integrazione europea che si era finora limitata al con-

teggio del dare e avere della Gran Bretagna sia perché è stata presentata da Bob Wright, da un significativo esponente della sinistra laburista cioè, che probabilmente sarà eletto nella prossima primavera alla segreteria generale della AEUW. Ciò unito alla decisione di Scanlon presidente della stessa organizzazione di candidarsi per la presidenza della Federazione Europea dei Metalmeccanici, testimonianza del nuovo corso che la sinistra sindacale inglese vuole dare alla sua politica internazionale. È questa la prima risposta dei britannici alla conclusione del Congresso della FISM, una risposta di lotta su basi europee, la seconda è senza dubbio la decisione di Jack Jones e di Scanlon di organizzare in Dicembre a Londra una conferenza sulla organizzazione del lavoro nelle fabbriche di automobile ed a cui sono state invitate tutte le organizzazioni sindacali interessate a prescindere dalla loro affiliazione. La FISM, o meglio i suoi massimi dirigenti non hanno ancora risposto a questa iniziativa che propone indubbiamente una alternativa credibile ai loro metodi di lavoro ed è presentata da uno dei membri più autorevoli del suo comitato esecutivo.

3. Germania Occidentale.

1. Il congresso della IG-Metall.

I motivi di interesse che sempre hanno accompagnato i congressi del sindacato di categoria più grande del mondo, erano accentuati a questo 11° Congresso che si è tenuto dal 14 al 21 settembre ad Hannover dalla attualità di alcune questioni relative sia a problemi politici di carattere interno e cioè la posizione del nuovo presidente Loderer, succeduto ad un leader carismatico come Otto Brenner, di carattere esterno come la risposta della IG-Metall alla crisi economica, al progetto di cogestione nelle imprese su cui sembra finalmente che la coalizione governativa si sia messa d'accordo. Un altro problema importante era la conferma della strategia internazionale della organizzazione dopo il Congresso della FISM a Stoccolma.

Dall'ultimo congresso di Wiesbaden a quello di Hannover, si è verificato un cambio profondo alla guida dell'IG-Metall. La scomparsa del presidente Otto Brenner ha finito, anche a causa dell'evoluzione del quadro politico ed economico, per incidere strutturalmente nelle scelte strategiche della organizzazione. Una delle pecu-

liarità, infatti dell'IG-Metall, sotto la precedente segreteria era la funzione di stimolo che al suo interno assolveva la componente della sinistra, e la sua posizione progressista all'interno del DGB.

Otto Brenner era riuscito ad instaurare con la sinistra un rapporto dialettico, attraverso cui, pur mediandolo poi su un terreno complessivamente moderato, riusciva ad articolare tutta la categoria all'interno di un medesimo quadro, in cui anche l'opposizione finiva con l'assumere una propria funzionalità.

Di fatto con questo modello la IG-Metall anticipava il rapporto dirigenza-Jusos che si sarebbe poi instaurato all'interno della SPD. Nell'IG-Metall come anche nella SPD si è avuta una crisi di questo modello con l'emarginazione che si sta attuando degli Jusos nel partito e con l'espulsione delle frange più progressiste nel sindacato.

In questo quadro vanno valutate le decisioni assunte dal Congresso a proposito degli estremisti (semplificazione delle procedure di espulsione) mentre l'opposizione di sinistra si è limitata alla lotta per un maggiore decentramento della attività contrattuale a livello aziendale. Su quest'ultimo punto come anche su alcune mozioni di sostegno ai giovani lavoratori essa è riuscita per altro a raggiungere il livello di voti dell'altro congresso e cioè circa il 40%. In conclusione il piano della nuova dirigenza e soprattutto del clan che si è formato intorno a Loderer, puntava ad un colpo di sterzo a destra che in parte è riuscito anche perché si è basato, tra l'altro su una rigida linea di designazione dei partecipanti al Congresso.

In questo senso, a differenza di Wiesbaden, le elezioni dei delegati che pur dovrebbero avvenire attraverso la designazione congiunta, su base provinciale, tra i corpi dei fiduciari e il sindacato locale, ha finito per produrre un'assise al di dentro della quale, la stragrande maggioranza (oltre il 75%) risultava composta da funzionari sindacali e solo una flebile parte era espressione della base.

La componente straniera, pur essendo presente nella organizzazione con oltre 300 mila iscritti, pari all'8,7% sul totale e quindi grosso modo con diritto ad essere rappresentata da quasi 50 delegati su 524, era presente ad Hannover con tre delegati un turco, un greco e uno spagnolo.

Un dato che ben fotografa il risultato dell'intera operazione e la conseguente struttura congressuale è espresso dall'età media dei delegati: 46 anni.

2. I problemi politici esterni.

In definitiva Loderer accentuando la rigidità organizzativa della IG-Metall ha ottenuto gli stessi risultati che il suo predecessore otteneva con le sue doti carismatiche.

Sul piano esterno i problemi fondamentali erano quelli di una presa di posizione chiara nei confronti del progetto di cogestione della coalizione governativa e le direttive per i prossimi rinnovi contrattuali. Sia Schmidt che Brandt hanno esposto ai congressisti l'opinione del partito e del governo su questa questione, ambedue hanno auspicato un rinnovato patto di solidarietà tra sindacati e governo il primo, tra sindacato e SPD il secondo, Schmidt si è soprattutto soffermato sui problemi economici, ricordando che la RFT, pur nell'attuale situazione di crisi internazionale, rispetto agli altri paesi della CEE, non si trova in grosse difficoltà. Il tasso di inflazione è infatti il più basso; la disoccupazione è contenuta; le riserve di valuta sono abbondanti sì da permettere l'accensione di prestiti ad altre nazioni; il reddito pro-capite è notevolmente elevato e piazza la RFT, dopo la Svizzera, Svezia e USA, al 4° posto nel mondo.

In questo quadro drammatizzare alcune avvisaglie di congiuntura avversa (domanda interna, occupazione) significa seminare un inutile panico nella popolazione, portando acqua soltanto al mulino delle forze moderate, tendenti a screditare l'attuale coalizione governativa con ovvii obiettivi.

Ampio può essere in questo senso il ruolo che ha da giocare il sindacato. Un ruolo che possa portare alla creazione di un massiccio fronte interno per mantenere la stabilità e proteggere meglio la nazione dai vari pericoli, che sono pericoli internazionali.

Brandt da parte sua in un discorso che ha raccolto molti applausi, dopo aver riconfermata la posizione del partito favorevole all'attuale progetto di legge sulla cogestione, ha sollecitato il sindacato a « non difendere interessi puramente salariali e di porre invece il tema della qualità della vita in prima linea ». Ha infine sollecitato un più « forte impegno europeo » del sindacato, sottolineando che lo strapotere delle multinazionali, le decisioni sull'occupazione « avvengono ormai a New York, Parigi e Londra », e che quindi l'Europa ha « bisogno di sindacati forti ed uniti ».

La risposta di Loderer e della IG-Metall è stata di rifiuto del progetto di compromesso sulla cogestione ed è stato lo stesso Congresso ad esprimerla su una mozione approvata a grande maggio-

ranza; sul primo punto è stata invece di accettazione delle linee di politica salariale espresse dal governo qualche giorno dopo nel corso dell'incontro periodico dell'« Azione concertata », al pari d'altro canto di tutte le altre organizzazioni del DGB. Bisognerà vedere però in che misura questa linea di politica contrattuale passerà nelle fabbriche e se il Congresso rappresenta veramente l'immagine dei metalmeccanici tedeschi.

Per quanto riguarda la politica internazionale la linea del Congresso della FISM ha avuto una ulteriore conferma nelle parole di Loderer che ha auspicato il rientro degli americani nella CISL internazionale e nell'ampio spazio concesso nel discorso politico alla FISM e l'evidente sottovalutazione della FEM. Tuttavia se questa è stata la linea espressa da Loderer c'è da rilevare la mozione sull'Europa approvata all'unanimità dal Congresso in cui sembra essere privilegiata la politica europea a quella mondiale. Un elemento di ambiguità che esiste indubbiamente nella organizzazione e che ha costretto Loderer a dichiarare che sui problemi della FEM esiste un certo contrasto nella segreteria e che la discussione sarà proseguita all'interno della direzione. È questo l'unico punto di politica internazionale su cui la sinistra ha dato battaglia. La sua tattica è infatti oggi quella di rafforzarsi all'interno attraverso uno sforzo accentuato di sensibilizzazione alla base e di valorizzazione delle strutture più periferiche della organizzazione, ha cercato di evitare perciò lo scontro sui temi politici di fondo.



PIERRE ROLLE, *Sociologia del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 382.

È questo uno strano titolo, quasi contraddittorio, per un libro dal quale emerge la negazione della specificità di una sociologia del lavoro. Le tesi del Rolle, infatti, portano ad una radicale messa in discussione degli stessi fondamenti epistemologici di questa branca della sociologia, nonché dei suoi « sottoprodotti » quali la sociologia dell'industria e della organizzazione. La sociologia del lavoro in pratica non può limitarsi allo studio del lavoro se non vuole ridursi a legittimazione ideologica del processo di razionalizzazione capitalistica. Lo studio dei fenomeni sociali che si producono tramite il lavoro, non è sufficiente a delimitare un campo dotato di una struttura sua propria. Il lavoro è una realtà incontestabile ed al tempo stesso una « nozione confusa », nel cui ambito si è voluto ricondurre un amalgama di « costrizioni imposte dai rapporti sociali », un insieme di rapporti che, non solo rendono problematica l'originalità della sociologia del lavoro, ma implicano un campo di studio estremamente eterogeneo quale quello di collettività assai diverse che si costituiscono appunto in occasione del lavoro. Conseguentemente la disciplina si trova ad analizzare un oggetto evanescente o piuttosto talmente complesso, da non risultare definibile: sotto l'etichetta della sociologia del lavoro si è, secondo Rolle, indebitamente ricondotta la « storia naturale del lavoro salariato » e pertanto essa « poggia su una definizione ambigua e si identifica di volta in volta con un campo o con un insieme di procedimenti » (p. 23), finendo col tentare una interpretazione particolare di un campo che la supera. Tanto il termine lavoro che il termine società, indicano attività ed entità teoriche mal precisate e, secondo Rolle, occorre interrogarsi preliminarmente sul ruolo che tali nozioni ricoprono per poterne comprendere il significato ed, eventualmente, delimitarne l'ambito. La sociologia del lavoro, quindi, non potendo vantare una unità oggettiva di campo, non può limitarsi allo studio del lavoro che in se stesso è una realtà storica incomprensibile « il risultato di un modo caratteristico di differenziazione, di formazione e di mobilitazione di forze e di capacità individuali » (p. 365), ma estendersi fino a rappresentare un modo di interpretazione del sistema sociale nel suo insieme. La sociologia del lavoro pertanto dovrebbe essere « una sociologia generale o piuttosto una interpretazione teorica della sociologia generale » cui spetterebbe il compito di spiegare il progresso collettivo attraverso quello del lavoro.

ANGELO BONZANINI

ALFRED KORNHAUSER, *Lavoro operaio e salute mentale*, Milano, F. Angeli, 1973, pp. 473.

Il problema della salute nel lavoro negli ultimi tempi ha assunto una notevole importanza anche in Italia, ponendosi in termini molto diversi rispetto solo a qualche anno fa. Il cambiamento accelerato e contraddittorio che ha investito i processi produttivi nella loro tecnologia ed organizzazione, ha acuito tutta una serie di sfasature più o meno evidenti, imponendo all'attenzione, spesso in termini drammatici, il problema della tutela dell'integrità psicofisica dei lavoratori. In questo contesto la pubblicazione della ricerca di Kornhauser sugli effetti psichici prodotti dal lavoro in serie dopo la grande razionalizzazione avvenuta negli Stati Uniti fra le due guerre, ed in un settore tradizionalmente traente quale quello dei metalmeccanici della Detroit automobilistica, è particolarmente importante. Si tratta di una delle più ampie indagini svolte sulla salute mentale dei lavoratori occupati in una moderna industria secondo i criteri della produzione di massa e — come l'autore stesso si preoccupa di precisare — non si rivolge solo agli scienziati sociali che studiano i problemi umani del lavoro nell'industria, « ma anche a tutti coloro che si preoccupano della messa a punto di una politica sociale saggia » (p. 38). Così di fronte ai tradizionali imperativi della efficienza economica, emergono i costi umani e sociali che questa comporta, in particolare la stretta relazione esistente tra effetti psicologici e posizione occupata: la salute mentale cioè peggiora man mano che ci si avvicina ai livelli più bassi della struttura occupazionale. All'analisi di queste mansioni di basso livello, maggiormente responsabili del deterioramento della integrità mentale, l'autore si dedica con un preciso impianto analitico che tuttavia non si esaurisce in raffinatezze metodologiche, ma tende, pur partendo dalla base empirica della ricerca sul campo, ad allargarsi alla considerazione di problemi di politica sociale in generale. In questo senso il libro offre un notevole contributo e uno stimolante confronto critico a quanti, sebbene inseriti in contesti socio-economici diversi, si preoccupano di approfondire le problematiche del mondo del lavoro e, in modo particolare, agli studiosi italiani solo di recente avviati a considerare in modo nuovo la complessa realtà della salute in fabbrica.

ANGELO BONZANINI

A. BONZANINI, *Il movimento sindacale in Italia: Temi e momenti*, Roma, Elia, 1974.

Il libro di Angelo Bonzanini « Il movimento sindacale in Italia - temi e momenti » merita una particolare segnalazione, nell'ambito degli scritti di natura sindacale, per la chiarezza del linguaggio, il taglio obiettivo e la ricchezza d'informazioni.

L'autore evitando di proposito le complesse analisi storiche, tipiche dei testi classici che tuttavia spesso finiscono per sminuire la specifica problematica sin-

dacale nel più generale contesto economico e politico, traccia un profilo essenziale dell'origine del sindacalismo del nostro Paese, con la precisa intenzione di chiarire i temi e i momenti dell'attuale strategia del movimento operaio.

La rapida premessa storica risulta legata alla matrice ideologica cui si ispirano le diverse correnti sindacali fino al recente processo di unificazione, che tende a fare del sindacato un « canale emergente » con cui la base s'innesta in modo nuovo nel contesto politico italiano.

Secondo questo coerente approccio il lettore ha modo di misurare la validità e insieme le incertezze e i ritardi delle lotte del lavoro condotte dal movimento operaio dal secondo dopoguerra all'ottobre 1968-1969.

L'attenzione dell'autore si concentra, in questo senso, su alcuni temi specifici della grande stagione rivendicativa che hanno trasformato il ruolo del sindacato da difensore delle condizioni di lavoro all'interno del sistema al tentativo di elaborare modelli di organizzazione alternativa in ciò evidenziando problemi e prospettive, carenze e illusioni.

Il lettore, sostenuto dalla chiarezza del linguaggio e dall'interesse dei temi trattati, riceverà, noi pensiamo, un notevole impulso ad approfondire con personale partecipazione una materia per altro complessa e non sempre di agevole comprensione.

M. ANCONA

GEORGES HOUDRIN, *Cattolici e socialisti*, Coines Edizioni, 1974.

L'evoluzione storica e teorica del rapporto tra cattolici e socialisti ed il processo di continua compenetrazione considerato sulla base delle singole specificità, forma l'oggetto della sintetica ricostruzione operata da Georges Hourdin — presidente-direttore generale del gruppo editoriale della « Vie catholique » — nel suo libro: *Cattolici e Socialisti*, Coines Edizioni, 1974, p. 129.

Facendo perno su alcune esperienze esemplari di preti operai, concentrate soprattutto negli anni quaranta, ma particolarmente sulla svolta storica degli anni sessanta, sull'elezione di Giovanni XXIII e le seguenti aperture verso il mondo del lavoro, che favorì una maggiore adesione collettiva di cattolici al socialismo, Georges Hourdin passa in rassegna l'integralismo e le pressoché totali chiusure della Chiesa durante gli anni cinquanta e prima. Allora — come dice l'autore — « l'apparato ecclesiastico si era rinchiuso in se stesso per perpetuare nel suo seno... una cristianità che era morta da cinque o sei secoli... Ogni volta che un papa, come Leone XIII o Pio XI, tentava una sortita per riconciliare la Chiesa... con le democrazie liberali, il papa successivo, come Pio X o Pio XII, riconduceva la Chiesa in un ghetto di cristianità ».

Esemplare risulta in questo senso il pontificato di Pio XII, in cui l'anticomunismo significò un diretto avallo all'operato delle armate tedesche e scarsa protezione ai perseguitati ebrei durante la seconda guerra mondiale.

D'altro canto il libro di Georges Hourdin prende anche le distanze dalle po-

sizioni dei partiti comunisti ortodossi rifiutandone tra l'altro la prassi centralista e la rigidità nei confronti di nuove istanze sociali come ad esempio la contestazione giovanile che pose, secondo l'autore, il partito comunista nella posizione di « baluardo dell'ordine borghese ».

Diversamente un polo di riferimento in positivo rappresentano per Hourdin le già citate esperienze di partecipazione attiva alla condizione operaia, soprattutto a ridosso del primo e del secondo dopoguerra, i movimenti di contestazione della fine degli anni sessanta, la scoperta del socialismo cinese, portatore di creatività e di speranze e soprattutto di un nuovo modello di rapporti umani. Per un primo giudizio è possibile richiamarsi, come fa lo stesso autore, all'esperienza e all'opera in qualche modo esemplare del filosofo George Garaudy, espulso dal partito comunista nel 1970.

Per Hourdin « Garaudy è certo il filosofo francese che ha portato il miglior contributo al rinnovamento del pensiero marxista e, in ogni caso, quello che può interessare più specificatamente un cristiano », per il suo avvicinamento ai cristiani progressisti e per il rilievo che la sua filosofia pone alla « morale creatrice », alla libertà creatrice dell'uomo, caratterizzandola come una filosofia dell'agire, una « pratica della conoscenza ». In conclusione finalità principale di questo breve testo è la ricostruzione del superamento della contrapposizione e della chiusura tra cattolici e socialisti, fornendone spiegazioni e punti di riferimento. Molti sono però gli anelli mancanti nella ricostruzione di questo rapporto, a cominciare dalla ridotta presenza della complessità della « questione cattolica », e nei suoi aspetti istituzionali e di potere, e nei suoi aspetti ideologici e sociali, con un predominio della rievocazione dei fatti sulla analisi delle idee.

G. F.

MARTINO ANCONA, *Orario di lavoro. Settimana corta. Ferie*, Roma, Bulzoni, 1974, pp. 216.

Con questo libro l'autore intende proporre una indagine sulla evoluzione della normativa contrattuale nel nostro Paese allo scopo di recare un contributo alla migliore conoscenza delle situazioni concrete in cui si svolge il lavoro nelle fabbriche e negli uffici. Il problema degli orari di lavoro è stato più volte al centro dell'attenzione nei rinnovi contrattuali degli ultimi anni ed occupa un posto di rilievo nella linea che vede le confederazioni sindacali impegnate su un vasto e complesso arco di punti qualificanti. Basta infatti pensare alla recente tematica rivendicativa incentrata sulle 40 ore, sulla settimana corta o alla significativa conquista delle 150 ore da dedicare all'istruzione, per rendersi conto del fatto che gli orari ed i problemi ad essi connessi, oltre a non costituire più un'area riservata ad esperti sindacali, si vengono sempre più configurando come uno degli elementi fondamentali di ogni rapporto di lavoro. Da questo presupposto parte anche l'autore della presente indagine che, attraverso una ricognizione delle leggi che regolamentano la materia sia in campo nazionale che internazio-

nale e tentano una verifica empirica di alcune situazioni di fatto tramite la somministrazione di un questionario in alcune grandi aziende specie del settore industriale, evidenzia come le modalità di prestazione dell'attività lavorativa siano ai fini formativi della personalità del lavoratore non meno importanti degli stessi contenuti. Ancora troppo spesso l'articolazione degli orari di lavoro contribuisce a sbriciolare l'esistenza di milioni di individui, imprigionandoli in una routine i cui effetti possono variare dalla « disaffezione » fino a forme di vera e propria dissociazione della personalità: si pensi, ad esempio, ai turnisti che a periodi alternano il giorno alla notte o ai pendolari che, spesso, sommando al tempo di lavoro quello di trasporto, raddoppiano l'orario arrivando a passare una parte insospettabilmente rilevante della propria esistenza in viaggio. Né meno rilevante ai fini del discorso che l'autore si propone di svolgere, appare l'articolazione del lavoro straordinario, del cottimo, del tempo libero, delle festività, delle ferie, tutti elementi che rientrano nel quadro di una strategia globale con cui il movimento operaio intende porsi come uno dei fattori attivi al processo di sviluppo e di rinnovamento sociale che realizzi una dinamica autonoma ed alternativa rispetto alle tendenze del capitalismo. A fronte della politica imprenditoriale, infatti, da sempre impegnata a porre in atto vari processi adattivi onde favorire la integrazione della forza-lavoro nell'attuale tipo di organizzazione produttiva e relativa articolazione degli orari, le organizzazioni sindacali rivendicano un nuovo modo di produrre nel quale le esigenze psico-fisiche degli individui non siano sistematicamente sacrificate sull'altare della produttività. In questa linea la contestazione dei ritmi, il rifiuto della monetizzazione delle prestazioni e della salute, un diverso utilizzo degli impianti e, più in generale, l'analisi del tempo di impiego della forza-lavoro, costituiscono altrettanti aspetti di un negoziato globale impostato secondo una nuova logica tendente ad investire alla radice l'attuale assetto tecnico-economico. In questa strategia che esula dalla prassi tradizionale nella misura in cui tenta di elaborare una nuova politica economica mediante la quale sia possibile un più equilibrato modello di sviluppo, la riduzione e redistribuzione del tempo di lavoro rappresenta un momento non secondario: il tema degli orari non può essere considerato a sé stante in quanto ogni soluzione adottata comporta determinati criteri di organizzazione complessiva della società. La presente indagine vuole essere un primo contributo alla migliore conoscenza di questi fondamentali problemi.

E. E.

Problemi di storia dell'Internazionale Comunista. Relazioni tenute al Seminario di Studi della Fondazione Einaudi (a cura di Aldo Agosti).

Che si torni a parlare dell'Internazionale Comunista, che ci si confronti di nuovo con tutta la complessa problematica che la sua storia comporta, va salutato come una svolta assai positiva della recente storiografia del movimento

operaio; la pubblicazione, ancorché un po' tardiva, di questi atti del Seminario della Fondazione Einaudi, rappresenta un sintomo e un contributo incoraggiante in questo senso.

Il limite forse maggiore sta in una certa disomogeneità della raccolta dovuta alla metodologia estremamente differenziata dei vari autori. D'altra parte alla mancanza di sistematicità non fa da contrappeso un adeguato confronto dei diversi impianti teorici: nello schema adottato si è preferito suddividere le relazioni per lo più attraverso la trattazione dei comunemente accettati « periodi » dell'Internazionale. Di conseguenza mancando un preciso argomento cui far riferimento per il confronto, la polemica è rimasta un po' « lontana ».

Comunque, molto giustamente Aldo Agosti, nella sua presentazione, sottolinea l'importanza di questo come di altri contributi, al di là della loro piena condivisibilità, per una fondazione critica della storia dell'Internazionale Comunista. Vi sono, a monte di questo rinnovato interesse, motivi di ordine generale che hanno contribuito alla crisi di un certo modo di « fare » la storia del movimento operaio. Va da sé quindi che il problema non è stato e non è semplicemente quello di superare un orizzonte storiografico limitato.

L'attuale allargamento dello scontro delle classi in un ambito sempre più esplicitamente internazionale, lo svolgersi della crisi capitalistica, la natura delle contraddizioni che hanno attraversato la recente storia del Movimento Comunista, ha posto per tutti l'esigenza di rifondare la storia dei singoli partiti nazionali, ritrovando l'origine delle loro più recenti strategie nel quadro di una dinamica delle contraddizioni a livello mondiale. È diventato così impossibile mettere tra parentesi, o in ogni caso sottovalutare, la storia dell'Internazionale Comunista, che di questa dinamica è stata riflesso ed agente soggettivo ad un tempo.

La difficoltà di accesso alle fonti d'archivio dell'Internazionale non spiega, se non in minima parte, la propensione largamente maggioritaria negli anni '50 e '60 all'approfondimento della tematica relativa ai singoli partiti. Più credibilmente lo spiega una ideologia del peso del fattore « nazionale », un rilievo dato allo specifico delle condizioni economico-sociali di ogni singolo paese, volto non tanto a rompere una cappa di istituzionalità che rischia di sovrapporsi, in una storia dell'Internazionale vista dall'interno, alle mediazioni concrete dello svolgersi della lotta di classe, quanto a giustificare, o a spiegare teoricamente, la svolta decisiva che fu operata dopo il XX Congresso e che in Italia si identificò con l'elaborazione della « via nazionale, democratica e pacifica al socialismo ».

Fu nell'ambito di questa nuova caratterizzazione strategica, che la funzione dell'Internazionale nella storia del Movimento operaio italiano fu ridotta a quello di un quadro di necessità, spesso d'impaccio alle sue potenzialità nazionali e di massa. Basti ricordare l'occhio autocritico con cui si sono visti gli stessi « 21 punti », il tentativo di ritrovare in Gramsci e nella tradizione comunista la teorizzazione di una continuità della cultura italiana quale fondamento della stessa funzione nazionale del Partito Comunista. Del tutto naturale che, in queste condizioni, si sviluppasse un filone di ricerca, che nelle varie tappe dello sviluppo dell'Internazionale Comunista e delle sue sezioni andasse a ritrovare le basi ideali dell'« Unità nella diversità » in un continuum privo di determinazioni ecces-

sivamente problematiche. A questo storicismo di marca idealistica, si contrappose una mitica dell'occasione perduta, una sorta di antistoria che, pur capovolgendo l'atteggiamento piattamente giustificazionista di molti, non poteva costituire una reale alternativa. Superare queste impostazioni, formalmente opposte ma entrambi infeconde, rende necessario e possibile approfondire oggi molte questioni, lasciate in sospeso o non risolte, della storia dell'Internazionale Comunista. Sarebbe però un errore introdurre, nell'affrontare questi problemi una serie di categorie fondanti una scienza storica oggettiva e neutrale.

Un paio di interventi — quelli di A. Kriegel e quello di Leo Valiani — sembrano concedere alcuni punti in questa direzione. In particolare Vallani effettua una ricostruzione della politica dei Fronti Popolari tutta mediata con un primato della « ragion di stato » sovietica che vi avrebbe presieduto in tutti i suoi momenti fondamentali. L'ipotesi è semplice e del resto assai diffusa: non sarebbe esistita alcuna reale elaborazione autonoma dell'internazionale, alcuna strategia comunista rivolta al proletariato come classe mondiale; questa strategia, o meglio le diverse strategie, le svolte via via elaborate sarebbero state un semplice riflesso degli interessi dell'URSS in quanto potenza. Dove, in realtà, il pragmatismo e il realismo di questo approccio si risolvono in una ipostatizzazione della lotta fra « nazioni » quale forma immutabile, appunto oggettiva e neutrale, del processo storico.

In realtà, tutta la storia dell'Internazionale Comunista è storia di mediazione complessa con le diverse realtà nazionali, il tentativo di inserire queste realtà in una strategia che non ne rappresentasse la meccanica sommatoria. Basti pensare a come maturò la relazione Dimitrov al settimo congresso: la nota preparatoria della relazione (vedi F. De Felice, *Fascismo, Democrazia, Fronte Popolare*, pag. 270), esplicitamente autocritica rispetto alla spinosa questione dei rapporti con la social democrazia, è assai significativa di un metodo di elaborazione la cui attenzione è innanzitutto rivolta alla necessità di estendere i legami di massa e la funzione dirigente dei partiti comunisti. Il VII Congresso fu tutt'altro che la proiezione internazionale degli interessi di una potenza. La sua utilizzazione politica da parte sovietica fu minima, mentre in esso sembrano ritrovarsi intrecciate e solo in parte risolte le questioni decisive, relative al rapporto fra lotta democratica e lotta socialista, al ruolo del partito e alla dittatura del proletariato, che in seguito determineranno una spaccatura all'interno del movimento comunista.

Assai più valido, sul piano metodologico e di contenuto, ci sembra il contributo di Salvadori su « rivoluzione e conservazione nella crisi del 1919-1920 ». Innanzitutto perché l'ipotesi teorica dell'autore — che si iscrive nel filone consiliarista — non si sovrappone all'analisi assai lucida delle cause di fondo del fallimento dei processi rivoluzionari nell'Europa capitalista, ma anche per la ricostruzione attenta di alcune concezioni tattiche leniniane che vi è svolta.

Proprio perché la crisi del 1919-1920 rappresenta il manifestarsi, al livello della lotta fra le classi, dello sviluppo impetuoso del fenomeno imperialista, ci sembra corretta la saldatura, promossa dall'autore fra teoria dell'imperialismo e teoria politica di Lenin, che è quanto riaffermare il legame indissolubile, in lui

sempre presente, fra tattica e strategia. Questa inscindibilità si ritrova nell'elaborazione delle leggi del processo rivoluzionario, che Lenin compie, e in cui l'analisi della guerra e delle contraddizioni interimperialistiche sono lo sfondo *necessario* dell'azione politica comunista. Il leninismo non è dunque un semplice « politicismo » come afferma A. Kriegel: al contrario il momento soggettivo sta sempre in rapporto storicamente determinato con le condizioni oggettive della crisi capitalistica. In seguito, nell'internazionale, si arriverà a contrapporre schematicamente condizioni oggettive e soggettive del processo rivoluzionario, allo scopo di spiegare teoricamente la stessa sconfitta del Biennio Rosso europeo. Indubbiamente il tradimento della social-democrazia può essere assunto come concausa di quella sconfitta, ma non come principale o unica causa.

Lo stesso discorso può valere per chi invochi la mancanza o la debolezza di un forte agente rivoluzionario. Il perché sia mancata un'egemonia rivoluzionaria non può essere attribuito solamente a fattori soggettivi, pena la ricaduta in una visione schematica delle contraddizioni, suscettibile di legittimare tanto l'evoluzionismo social-democratico che il soggettivismo rivoluzionario di estrema sinistra. Le radici di fondo del fallimento di un'esperienza così importante di lotta proletaria devono essere ricercate all'interno della dinamica della crisi europea nel suo complesso, troppo spesso angustamente confinata in un tutto neutrale spazio « economico ».

Per Lenin, l'imperialismo si distingue dal capitalismo concorrenziale essendo la « fase suprema » dello sviluppo capitalistico, in cui questo si converte nell'era « della rivoluzione proletaria socialista ». Tuttavia il capitale finanziario, strumento fondamentale della penetrazione imperialistica è esso stesso « una continuazione ineliminabile ed un prodotto del capitalismo », ne eredita tutte le contraddizioni esasperandole, intensificando lo sfruttamento e l'oppressione delle masse, determinando infine l'entrata in movimento anche di quei settori arretrati del proletariato « che in un periodo normale si fanno tranquillamente sfruttare ».

Il movimento delle masse diventa così funzione diretta della crisi e la tattica rivoluzionaria o solidamente basata sulla teoria dell'imperialismo. Di qui anche l'importanza politica dell'opposizione che Lenin fa alle teorie a sfondo deterministico, principalmente all'ultraimperialismo di marca kautskiana, ma anche alle differenti versioni della teoria del crollo. Lenin seppe sempre prevedere la possibilità che la borghesia trovasse una via d'uscita, uno sbocco contro-rivoluzionario alla crisi, grazie alla capacità di saldare intorno a sé un fronte sociale sufficientemente ampio per sconfiggere il proletariato, alle debolezze del movimento rivoluzionario e al controllo degli organi repressivi (Polizia, esercito, ecc.).

A questo proposito Salvadori nota giustamente che le condizioni tattiche del processo rivoluzionario, da Lenin elaborate tra il 1915 e il 1920, non giungono pienamente a maturazione durante la crisi: le difficoltà economiche non assunsero mai una gravità tale da radicalizzare in modo sufficiente il movimento operaio; gli strati intermedi della popolazione maggiormente colpiti non trovarono nel proletariato un reale punto di riferimento e si rivolsero alla borghesia;

la classe dirigente mantenne sostanzialmente la capacità di conservare la « forma » del proprio dominio e di ricondurre le lotte operaie nell'alveo delle proprie istituzioni; il tradimento della stessa social-democrazia servì ad accerchiare e depotenziare le spinte rivoluzionarie che provenivano da alcuni settori del proletariato. Più discutibile, invece, ci sembra il consenso di Salvadori alle tesi di Max Weber, impennate sulla riassorbibilità delle crisi attraverso i meccanismi di pianificazione del capitalismo moderno, che avrebbe reso sostanzialmente impossibile un rivolgimento sociale paragonabile alla rivoluzione sovietica.

Il pregio di questo saggio rimane comunque quello di essere riuscito a ritrovare le cause della rivoluzione « mancata » in un unico inseparabile complesso di motivi soggettivi ed oggettivi, di aver ricondotto gli errori del Movimento operaio al reale quadro economico, sociale e politico della crisi del 1919-1920.

Interessante pure, ma a nostro avviso inconfondibile, ci sembra l'intervento di Robert Paris sul « terzo periodo » dell'Internazionale Comunista e la tattica « classe contro classe ». Come già Valiani a proposito della politica dei fronti popolari, Paris vede nella svolta del '28 una sostanziale proiezione internazionale degli interessi di potenza dell'Unione Sovietica. A differenza di Valiani, però, si fa esplicito riferimento alla natura di classe, capitalistica, che fin d'allora avrebbe caratterizzato la società sovietica. Questo giudizio si avvale dell'introduzione un po' disinvolta di molte categorie economiche borghesi, quali criteri regolativi della formazione economico-sociale. Sarebbe stato doveroso, a questo proposito, a costo di esulare un po' al tema dell'intervento, che Paris spiegasse a cosa o a quando si dovesse attribuire questa reintroduzione del modo di produzione capitalistico in URSS. L'unico accenno, un po' ambiguo per la verità, sta nella fine del saggio, dove le cause della degenerazione dell'Internazionale vengono rimandate « fino alla svolta del 1921, se non prima ».

Il discorso sembra così iscriversi in un certo filone neobordighista secondo cui non è possibile avviare realmente la costruzione del socialismo senza una rivoluzione internazionale che spezzi i rapporti di produzione capitalistica a livello mondiale. Il fallimento della rivoluzione europea verrebbe così necessariamente a coincidere con lo schiacciamento delle istanze rivoluzionarie in URSS e con una nuova fase di sviluppo capitalistico, a mala pena celato sotto il manto dell'ideologia del « socialismo in un paese solo », mentre il proletariato mondiale viene invitato a pagare il prezzo politico di una nuova fase di « accumulazione socialista ». Tuttavia a causa della « congiunzione dello sviluppo assoluto del capitale costante e dello sviluppo relativo del capitale variabile », questa accumulazione avverrebbe in condizioni tali di povertà di capitali da non permettere soluzioni, dice Paris, riformistiche o keynesiane. Di qui il carattere forzato della collettivizzazione e dell'industrializzazione, e l'esigenza di uno Status quo internazionale che tale processo favorisce. La tattica « classe contro classe », l'accusa di social-fascismo rivolta alla social-democrazia, in definitiva l'isolamento del proletariato sarebbero gli strumenti di questa politica, funzionale tanto alla ristrutturazione generale del capitalismo quanto al « socialismo in un solo paese ».

Una storia, il cui soggetto attivo è sempre un impalpabile « piano del capitale », in cui il proletariato non riesce mai ad elevarsi ad agente storico attivo e le cui lotte drammatiche sono anch'esse, in definitiva espressione dell'egemonia di questo « piano ». Ovviamente questa chiave interpretativa degli ultimi sessant'anni di storia del movimento operaio non ci convince. Soprattutto ci sembra poco e male motivato il giudizio dato sulla società sovietica degli anni '20 e '30: fra l'altro Paris trae, dalla permanenza della legge del valore in URSS, ammessa dallo stesso Stalin, a conseguenza arbitraria che questa ed altre categorie di mercato fossero effettivamente « dominanti » nello sviluppo economico, per giungere « da sinistra » a convalidare, per lo meno sul piano teorico, la linea Bucharin che su quelle categorie si fondava largamente.

Gli altri interventi sono svolti da Spriano a proposito del fronte unico e della parola d'ordine del governo operaio, da Racionieri su « Il programma dell'Internazionale Comunista » e da F. Claudin su « La politica dei fronti popolari » tratto essenzialmente dal suo importante libro « La crisi del movimento comunista ».

FABRIZIO DI STEFANO

ALBERTO MELUCCI, *Lotte sociali e mutamento*, Celuc, 1974, L. 1800.

Dato il sempre crescente peso che sta assumendo in questa fase la sociologia questo libro si colloca positivamente come strumento atto ad operare una critica e nel contempo una demistificazione del ruolo di questa scienza che oggi più che mai tende ad essere monopolizzata dalla classe dominante, che mira alla conquista di sempre ulteriori sistemi teorici tesi a porre la società capitalistica come valore paradigmatico indiscutibile. Di questa esigenza si fa soprattutto interprete la corrente funzionalistica, la quale è caratterizzata da una precisa formulazione idealistica: essa pone a fondamento di tutto il sociale i valori che, per il fatto stesso di costituire il punto di accumulazione di tutti i fenomeni, e quindi necessariamente dotati di rigidità, non soddisfano l'esigenza di spiegare il fenomeno del mutamento, le diversificazioni, che pure costituiscono una caratteristica peculiare del sistema capitalistico. Per risolvere questa contraddizione il funzionalismo, spiega l'A., si affida a criteri schiettamente evoluzionistici, e in ciò palesa la sua carenza d'analisi dal momento che, per darsi ragione dei mutamenti, ricorre ad ipotesi meccanico-deterministiche. Questo perché, in sostanza, il funzionalismo rifiuta la realtà conflittuale come essenza del movimento, ciò infatti equivarrebbe ad ammettere l'importanza determinante che hanno le varie componenti sociali all'interno della realtà. Tale ammissione significherebbe dare una configurazione aporetica della propria specificità, ipotesi del tutto priva di realismo.

È proprio dall'analisi dell'insufficienze rivelate da queste teorie che l'A. prende spunto per tentare di elaborare un apparato concettuale alternativo, di porre delle coordinate generali all'interno delle quali trovi posto come oggetto

prioritario la definizione di una struttura di rapporti sociali e della loro articolazione. Fondamentale, per una teoria non funzionalista, si rivela il concetto di azione trasformatrice che gli uomini esercitano sul loro ambiente naturale e sociale. Tali sfere d'azione non sono distinte, in quanto nel pensiero umano esse si trovano in relazione biunivoca e d'altra parte al di fuori di questo è gratuito operare delle scissioni in quanto si andrebbe alla costruzione di una scienza meta-sociologica, priva di qualsiasi apporto positivo. Fornendo tali precisazioni, l'A. vuole evitare il limite a cui è soggetto Althusser il quale dà una definizione naturalistica del sociale, ponendo l'economico come assoluto prius, senza quindi poter poi successivamente spiegare il passaggio dal non-sociale al sociale, ricadendo così in una concezione dualistica che lascia spazio, evidentemente, a soluzioni metafisiche. Per contro Melucci afferma che l'istanza determinante di un sistema teorico-esplicativo deve essere definita socialmente. Già nel delineare questa linea di metodo generale, si fa presente l'esigenza di ricorrere a categorie marxiane le quali, proprio perché contemplano come fondamentale la dialetticità degli elementi di un insieme, riescono a spiegare tutti i livelli e le articolazioni di un sistema senza per altro tentare di indurli continuamente l'uno dall'altro, bensì tenendo presente la loro autonomia e interdipendenza. Tale ambivalenza, non antinomica, è data dal configurarsi dei rapporti di classe che si determinano in base ad i relativi interessi e dunque in antagonismo. Da ciò traggono la loro origine i conflitti di perturbazioni esogene, ma caratteristiche « genetiche » della struttura su cui si fonda la società. Tali rapporti conflittuali si manifestano, evidentemente anche nell'ideologia che si configura come sistema organico di elementi dedialettizzati e per questo incapaci di garantire in toto la gestione del mutamento. Questa contraddizione viene acuita dallo strato sociale sfruttato che pone alternative globali al sistema, non risolvibili con parziali razionalizzazioni delle diverse sfasature. Appunto perché gli agenti del mutamento sono molteplici le analisi di questo fenomeno devono distinguere varie specie: mutamento interno, strutturale, per rottura. ma al di là di ogni distinzione l'A. conclude con il rilevare una caratteristica comune che viene assunta come postulato fondamentale per la costruzione di sistemi concettuali alternativi: « il conflitto è il fattore fondamentale del passaggio da una struttura ad un'altra... esso è l'elemento permanente di ogni sistema... non c'è dunque evoluzione naturale delle forze produttive ma sono i rapporti di classe a condizionare il dinamismo ». Tali ipotesi conducono necessariamente a centralizzare il problema delle lotte sociali e a privilegiare certi terreni d'indagine ove con maggiore chiarezza si manifestano gli elementi validi per uno studio del mutamento che si ponga come momento di denuncia della strumentalizzazione delle attuali teorie da parte della borghesia capitalistica.

MANUELA VERNI

S. CASTLES e G. KOSACK, *L'immigrazione operaia nelle aree forti d'Europa. Linee generali e situazione tedesca*, Musolini Editore, pp. 131.

Tra le pubblicazioni che da un uso semplificato di categorie economiche, derivano giudizi e proposte di intervento politico, emerge questo libro sull'immigrazione operaia edito da Musolino nella collana « Gli Strumenti ».

Nei tre saggi « Immigrazione operaia nelle aree forti d'Europa », « Lavoratori e dc nella Germania Federale », « Solo una classe operaia unita è forte » apparsi nel 1972 e nel 1973 sulla *New Left Review* e su una pubblicazione a cura del Sozialistisches Büro, il libro tenta di tracciare una storia dell'immigrazione in Europa, interpreta la funzione dei lavoratori stranieri come nuovo esercito industriale di riserva, propone ai lavoratori il superamento di ogni pregiudizio razziale e si dichiara favorevole al costituirsi di una coscienza di classe. Se l'estrema semplicità di queste proposizioni può essere spiegata dalla scelta operata dagli autori nell'individuare come committente del loro lavoro un pubblico operaio tedesco, pure non si comprende la mancanza di un'analisi della categoria di sovrappopolazione relativa citata senza individuare i fattori differenziali del suo funzionamento in una situazione come quella tedesca, caratterizzata sin dal dopoguerra da un incontro tra riformismo operaio e riformismo capitalistico e nel corso degli anni da una sempre più marcata rigidità salariale sia verso l'alto sia verso il basso. Manca così una spiegazione esauriente dei motivi che portano gli autori a vedere nei lavoratori stranieri (« in alcuni settori dei lavoratori stranieri ») la possibilità di svolgere un ruolo d'avanguardia. La lotta politica per il salario, l'estraneità nei confronti dei canali organizzati del sindacato sembrano così agli autori fattori negativi: la lotta degli operai turchi alla Ford nello scorso settembre è così criticata perché in quella circostanza i rappresentanti « ultrasinistra » dei lavoratori rifiutandosi « di trattare con il reazionario Consiglio d'Azienda » non tennero conto dei livelli di coscienza arretrati degli operai tedeschi?

Vien da pensare, allora che un ruolo di avanguardia è tale solo se è capace di riassumere nel corso del suo manifestarsi tutta la complessità della condizione operaia. Difficile gioco d'alchimia politico-organizzativa che alcuni chiamano tradizionalmente partito.

CARLO MORONI

AA.VV., *Il pensiero economico contemporaneo*, a cura di Federico Caffè, Franco Angeli Editore, 3 voll., L. 4000 + 4500 + 4000.

Uno dei maggiori sforzi di sintesi delle principali linee di sviluppo delle correnti più recenti dell'analisi economica (un vero labirinto) è rappresentato dalle rassegne pubblicate nel 1968, in tre volumi, frutto della collaborazione tra l'*American economic association* e la *Royal economic society*, sotto l'egida e con l'appoggio finanziario della Fondazione Rockefeller.

Le rassegne in precedenza erano già state tutte pubblicate in stretto rap-

porto di programmazione sulle rispettive riviste dei due Enti: l'*American economic review* e l'*Economic journal*.

L'iniziativa di collaborazione tra i due Enti — nata nel 1957 con lo scopo di « cercare di dominare l'immenso flusso degli scritti specializzati nei molti svariati rami dell'indagine economica » — con la pubblicazione dei tre volumi rese accessibile ad un più vasto numero di studenti ed esperti, tutta una serie di nuove analisi, che pure godendo della vasta diffusione delle due riviste, sarebbero tuttavia rimaste in un ambito troppo ristretto.

I tre volumi furono pubblicati, anche in Italia in una edizione, a cura di Federico Caffè, della quale, opportunamente viene oggi proposta una ristampa.

Delle rassegne incluse nei tre volumi non si può non condividere il giudizio espresso nella presentazione dal curatore dell'edizione italiana:

« le rassegne (...) rispondono nel miglior modo possibile, per l'autorevolezza degli estensori, all'intento di consentire un esame d'insieme del lavoro scientifico che va compendosi nei vari rami di specializzazione ».

Gli approfondimenti successivi nulla tolgono al valore dei saggi, molti dei quali crediamo possano essere considerati ormai autentici classici della letteratura economica.

Le rassegne sono raccolte secondo tre grossi filoni d'analisi: *Moneta, interesse e benessere*, sono gli argomenti trattati nel primo dei tre volumi; *Lo sviluppo economico* e *L'impiego delle risorse* sono invece rispettivamente l'oggetto dei saggi raccolti nel secondo e nel terzo volume.

Nel primo volume senz'altro ottima è la rassegna di E. J. Mishan redatta nel 1959 su *L'economia del benessere, 1939-'59* che ebbe un interessante seguito a più voci iniziato nel marzo del '62 sull'*Economic journal* da un intervento di Sir Dennis Robertson.

Completano il primo volume una rassegna di Harry G. Johnson (*Teoria e Politica monetaria*), un saggio di Martin Brontenbrenner e Franklyn Holzman (*La Teoria dell'inflazione*) e uno di G. L. S. Shackle (*Recenti teorie sulla natura e la funzione dell'interesse*).

Il secondo volume è aperto da un'ampia rassegna di F. H. Hahn e R. C. O. Matthews su *La Teoria dello sviluppo economico*. Nei vari capitoli sono esposte: a) le teorie dello sviluppo senza progresso tecnico (lo sviluppo viene esaminato soltanto come risultato dell'accrescimento della popolazione e/o dell'accumulazione di capitali) che hanno come punto di partenza il modello Hanod-Domar; b) i modelli in cui si introduce il progresso tecnico; c) i modelli economici lineari (l'esame inizia dal modello senza consumo di Von Neuman del 1938). Completano il secondo volume le rassegne di Hollis B. Chenery (*Vantaggi comparati e politica di sviluppo*), di J. Bhagwati (*La teoria pura del commercio internazionale*) e di John R. Meyer (*Analisi economica regionale*).

Il terzo volume è aperto da un saggio di Herbert A. Simon sulle *Teorie del processo di decisioni nell'analisi economica e nella scienza del comportamento*. Segue un saggio di Robert Dorfman su *La ricerca operativa*.¹

¹ Dello stesso autore ricordiamo *Prezzi e mercati*, edito da « Il Mulino » (a

Le altre rassegne che completano il volume sono di J. R. Hicks (del quale è possibile trovare pubblicate in Italia altre opere notevoli come, *La Teoria dei salari, Valore e Capitale*, ecc.). Sulla *Teoria lineare*, di Robert Ferber (*Ricerche sul comportamento delle famiglie*) e infine di A. R. Prest e R. Turvey su *L'analisi costi-benefici*.

Tutte le rassegne sono completate da indicazioni bibliografiche (notevole quella composta da 250 voci che accompagna il saggio di Mishan) integrate dal curatore dell'edizione italiana che in appendice ad ogni volume indica una selezionata bibliografia delle principali opere disponibili in lingua italiana.

R. T.

Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 47-48, « Sindacati e pubblico impiego ».

Alcuni recenti avvenimenti politici, il referendum per il divorzio o per altro verso le connivenze ancora non chiarite nei golpes, hanno confermato l'esistenza e l'ampiezza della crisi in atto nel maggiore partito italiano: la Democrazia Cristiana.

Una crisi con caratteristiche non ridimensionabili ad una congiuntura sfavorevole o a scelte politiche e tattiche poco opportune dei suoi esponenti, ma al contrario, sempre più viene emergendo lo spessore storico di questa crisi che attraversa la DC a più livelli, con una continua caduta dei margini di credibilità ed un sempre maggiore restringimento dell'efficacia delle sue azioni.

L'impianto ideale formatosi con De Gasperi nel primo e secondo dopoguerra, esaurita ben presto la sua funzione, dovette lasciare spazio alla costruzione di quel complesso, e oggi, inestricabile intreccio di potere che si è venuto consolidando in particolar modo nella pubblica amministrazione, facendo della DC un « partito di Stato », su cui esso fonda di fatto la sua reale egemonia.

Da qui un'azione volta ad ampliare la divaricazione di questa crisi non può essere concentrata sulle fumose ideologie democratiche e popolari di facciata, ma deve passare per un approfondimento, analizzandone i meccanismi che lo compongono, di quell'apparato dirigente e funzionariale che determina la volontà nella Pubblica amministrazione, che ne ha informato la funzione e soprattutto la disfunzione ad « un ruolo di difesa, di conferma, e di rilancio del meccanismo economico poggiante all'italiana su un intreccio di interessi capitalistici, agrari, redditieri e parassitari, che rappresenta la base di forza di un sistema di potere che in forme nuove ha ribadito in questo dopoguerra la continuità della tipica strategia della borghesia nazionale prima e durante il fascismo » (p. 120).

Su questo ruolo assunto dalla Pubblica amministrazione, con il contributo

cura di R. Prodi e P. Formire), nel quale viene formulata una utile base per lo studio dei problemi della allocazione delle risorse e dell'equilibrio generale.

determinante della DC, contributo che supera le varie composizioni dei governi, l'ultimo numero dei Quaderni di Rassegna sindacale (n. 47-48) dedica due saggi, come elementi di una ricognizione incentrata sul tema del « Sindacato e pubblico impiego ».

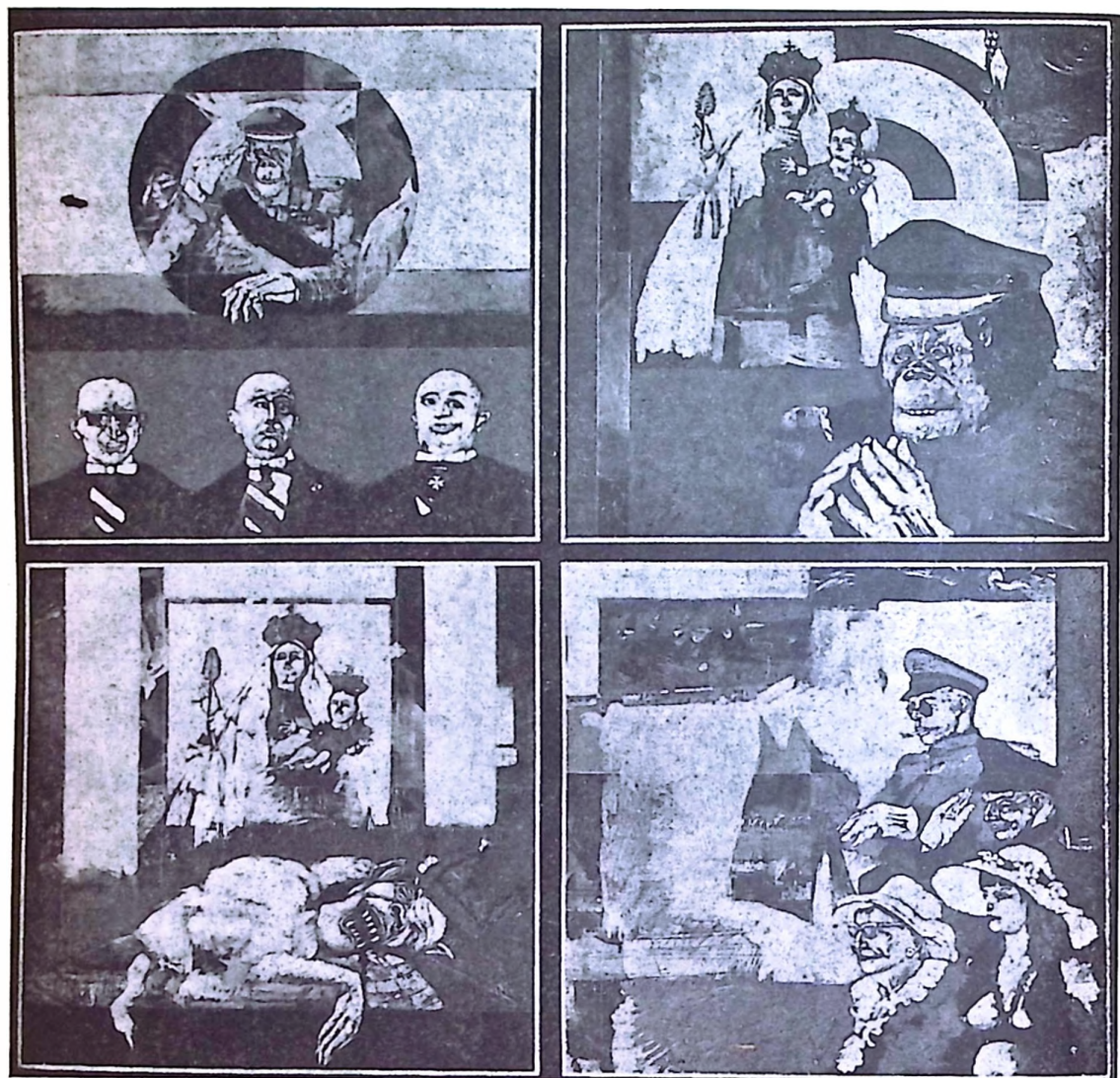
Giuseppe Di Maio e Chiara Sebastiani analizzano rispettivamente il rapporto tra la Pubblica amministrazione e il meccanismo di sviluppo e la burocrazia romana, peculiare nella rappresentazione di una problematica più ampia, considerata da un punto di vista socio-politico.

Di Maio, descrive la continuità storica del ruolo svolto dalla Pubblica amministrazione per quanto concerne la funzione avuta all'interno del meccanismo di sviluppo, continuità su cui si innestano in modo critico i più recenti fenomeni di dissenso imprenditoriale al « modello di sviluppo gestito dalla DC », nella misura in cui sempre più emergono le conseguenze letali di quella che gli studiosi definiscono « l'omissione pubblica elevata ad indirizzo » e, per altro verso, emergono in modo sempre più significativo le modificazioni apportate dai nuovi contenuti dell'azione sindacale e dalla nascita delle Regioni.

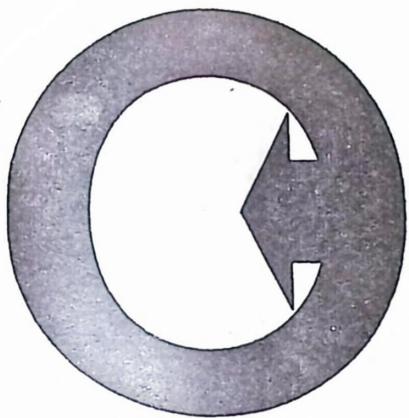
Il secondo saggio, dedicato a « La burocrazia romana: immagine sociologica e comportamento sindacale », descrive, dopo aver compiuto una disamina ben articolata, l'uso monopolistico fatto dalla DC della « macchina statale », il ruolo antioperaio svolto, soprattutto in passato, dalla P. amministrazione (pubblici dipendenti contro settori privati), quello di calmieratore del mercato del lavoro, nel senso che « ammortizza le tensioni che si producono a livello di strati intermedi e di forza lavoro intellettuale con la retribuzione drastica degli sbocchi occupazionali » (p. 213).

Oltre a questi due saggi dedicati alla riflessione su temi generali come quello dello stato e della burocrazia, il Quaderno dedica la maggior parte del suo spazio agli interventi sulle dinamiche rivendicative del sindacato nel pubblico impiego e sullo stato organizzativo degli iscritti alle categorie nelle diverse confederazioni. La ricostruzione va per alcune categorie all'indietro fino all'immediato dopoguerra, ripassando per le dure esperienze dei « tremila quadri e attivisti del Sindacato Difesa, licenziati tra il 1950 e il 1954 », fino ai recenti Direttivi della CGIL del 1973 sul pubblico impiego che hanno prodotto una spinta significativa, anche per il superamento dei limiti del riassetto, nel senso dell'acquisizione di una visione più organica del pubblico impiego, in grado di discernere i livelli da unificare e quelli che vanno necessariamente tenuti separati in un settore così composito come il pubblico impiego.

Va infatti recuperata, come terreno irrinunciabile — afferma autoriticamente Marianetti nel suo intervento introduttivo al Quaderno — una più precisa « coscienza del valore dei problemi della Pubblica amministrazione, nel senso della maggiore acquisizione dei punti d'attacco », in un'ottica sindacale che non sia « semplice progetto generale, di un modello complessivo di Stato e di Pubblica amministrazione », anche perché il sindacato « non può affidare alla storia il raggiungimento dei propri obiettivi ».



Silvano Girardello: « *In morte di Luis Carrero Blanco* », 1974.



osservatorio

BIBLIOTECA DELLA LIBERTÀ

Anno XI - N. 48 - Gennaio-Febbraio 1974

IL PUNTO SU

Governo e Parlamento - Partiti - Sindacati - Economia e Finanza - Affari Internazionali - Politica e Società - Piemonte.

SAGGI

Classe politica e referendum, di PAOLO ARMAROLI.

Dissenso e potere nell'URSS, di PIERO OSTELELLINO.

TAVOLA ROTONDA

Divorzio e referendum abrogativo, interventi di AUGUSTO DEL NOCE, LUIGI FIRPO, LUIGI PEDRAZZI.

INTERVENTI

L'utilizzazione degli impianti, contributi di MARIO D'AMBROSIO e GIAN MARIA GROSPIETRO.

DOCUMENTAZIONE

Il governo e la situazione economica - DC - PCI - Quinto governo Rumor - Divorzio e referendum - Corte Costituzionale.

LE LIBERTÀ DEI MODERNI - CRONACHE - IN LIBRERIA

Una copia L. 1.500 - Abbonamento annuo (sei numeri) L. 7.500. Biblioteca della libertà, Corso Appio Claudio, 7 - 10143 Torino.

COOPERAZIONE E SOCIETÀ

RIVISTA TRIMESTRALE

Direzione, Redazione e Amministrazione

00161 Roma - Via A. Guattani, 9 - Tel. 868141-2-3-4

EDITORIALE

L'uomo autogestito.

I DIBATTITI

Tavola rotonda fra Giuseppe Avolio, Alberto Balzani, Mario Mazzola, Emanuele Macaluso e la risposta scritta di Lorenzo Natali su « La crisi dell'agricoltura nell'attuale situazione ».

I FATTI

Nuovi uomini nuove tecniche nella Produzione e lavoro (intervista con Onelio Prandini).

I PROBLEMI

Stato attuale e revisione della politica agricola comunitaria di Manlio Rossi Doria.
Aspetti della politica del MEC e il problema zootecnico dell'Italia di Antonio Menetti.
La mutualità volontaria ed il problema della responsabilità civile automobilistica di Romualdo Schiavo.

L'ECONOMIA

Sacrifici per che cosa?

LE LEGGI

La cooperativa nella Comunità Economia Europea di Elsa Pedrini.
Lo Stato e le Regioni (a cura di Ivo Gherapelli).

IL PARLAMENTO

(a cura di Ivo Gherapelli).

LA STAMPA

(a cura di Elisa Avolio).

I LIBRI

Recensioni e segnalazioni.

I DOCUMENTI

Valutazioni del Comitato di direzione della L.N.C.M. sull'attuale situazione economica del Paese.

La mozione del V Congresso dell'A.N.C.C.

SEMINARIO

Spesa pubblica, politica delle riforme e ruolo della cooperazione (Comunicazioni di Giuseppe Vitale, Walter Briganti e Italo Santoro).

TERZO MONDO

rivista trimestrale di studi, ricerche e documentazione
sui paesi afro-asiatici e latino-americani

diretta da Umberto Melotti

anno VII (1974)

n. 23 (speciale)

LA LEZIONE DEL CILE

scritti e interventi di André Gunder Frank, Fernando H. Cardoso, Eriberto Torres Rivas, Antonio Carlo, Giampiero Cotti Cometti, Vittorio Dini, Elias Condal, Tullio Vigevani e Umberto Melotti.

Questo numero: L. 1.200 (U.S. \$2)

Abbonamento 1974: L. 4.400 (U.S. \$8)

Collezione completa dal n. 1 (1968) al n. 22 (1973):

L. 15.000 (U.S. \$25)

I QUADERNI DI TERZO MONDO

Da quest'anno a « Terzo Mondo » s'affianca una nuova collana di quaderni monografici. Sono già apparsi:

— <i>Marx e il Terzo Mondo</i> di Umberto Melotti	L. 1.800 (U.S. \$3)
— <i>Marx e il Mondo Antico</i> di Leone Iraci	L. 1.800 (U.S. \$3)
— <i>Lévi-Strauss e il Terzo Mondo</i> di Pietro Scarduelli	L. 1.800 (U.S. \$3)
— <i>La Tanzania verso il socialismo</i> di G. P. Conti Cometti	L. 1.800 (U.S. \$3)
I quattro quaderni già pubblicati	L. 6.000 (U.S. \$10)
Abbonamento ai prossimi quattro quaderni	L. 6.000 (U.S. \$10)

CORSO DI SOCIOLOGIA

a dispense

Finalmente a dispense il corso di formazione in sociologia organizzato dall'Istituto di Studi e Indagini Sociologiche e dal Centro Studi Terzo Mondo. La proposta di una sociologia critica ed impegnata nei testi di Umberto Melotti, Giuliano della Pergola, Giovanni Bianchi, Gino Del Grosso, Eugenio Turri, Alberto Merler, Tito Perlini, Adele Faccio e altri qualificati studiosi.

Abbonamento con diritto a tutti gli arretrati: L. 12.000 (U.S. \$20).

Ogni versamento relativo a « Terzo Mondo », ai quaderni e al corso di sociologia va effettuato sul conto corrente postale n. 3/56111 intestato a « Terzo Mondo », Via G. B. Morgagni 39 - 20129 Milano.

A tutti gli abbonati delle riviste che pubblicano il presente annuncio si concede lo sconto speciale del 20% sulle quote indicate.

È in vendita nelle edicole e nelle librerie il numero 2-3 di

POLITICA ED ECONOMIA

la rivista edita dal Centro studi di politica economica del PCI

SOMMARIO

Il fascicolo contiene i seguenti articoli:

Eugenio Peggio, *La crisi economica al punto cruciale.*

Napoleone Colajanni, *Potere economico ed istituzioni.*

Enrico Filippi, *I bilanci della Spa.*

Antonio Caruso, *La giungla degli enti pubblici.*

Lucio Libertini, *Nuove tendenze nell'organizzazione industriale.*

Roberto Maffioletti, *La riforma della pubblica amministrazione.*

Luigi Conte, *I problemi della zootecnia e i « piani » del governo.*

Guido Norciu, *Le esportazioni nello sviluppo economico italiano.*

Gianni Simula, *Il deficit nella bilancia dei pagamenti.*

Giuseppe Chiarante, *Riforma nella scuola e sviluppo economico.*

Francesco Pistolese, *Il costo degli armamenti nel mondo.*

Eugenio Somaini, *Gli squilibri nel sistema dei pagamenti internazionali.*

Sandro Rivelli, *Luci ed ombre dell'economia tedesca.*

Luigi Morandi, *Scienza, economia e nuovo tipo di sviluppo.*

Umberto Cerroni, *Il marxismo e l'analisi del presente.*

Giuseppe Garofalo, *Equilibrio e piena occupazione nei modelli di crescita.*

Antonio Pesenti, *Riflessioni sull'economia dei paesi socialisti.*

Vengono inoltre pubblicate le consuete rubriche, le note e polemiche, recensioni e segnalazioni e la documentazione.

ABBONATEVI - Dal n. 6 del 1973: Annuo L. 6.000; Sostenitore (obbligatorio per gli Enti Pubblici nazionali e le società per azioni) L. 20.000; Un fascicolo L. 1.200; Arretrato L. 1.500 — Estero: Annuo L. 10.000; Un fascicolo L. 2.000; Arretrato L. 2.200.

Agli abbonati, lo sconto del 40% sui *Quaderni di Politica ed Economia*.

Cumulativo Politica ed Economia + Rinascita: L. 14.000.

Gli abbonati riceveranno in dono una litografia 50 x 70 a 6 colori di Ugo Attardi.

Versamenti sul c/c postale 1/43461 intestato a: S.G.R.A. - Via dei Frentani, 4 - 00185 Roma.

Numero doppio L. 2.000.

L'IMPRESA

Rivista di Scienze e Tecniche Manageriali diretta da Ferrer-Pacces

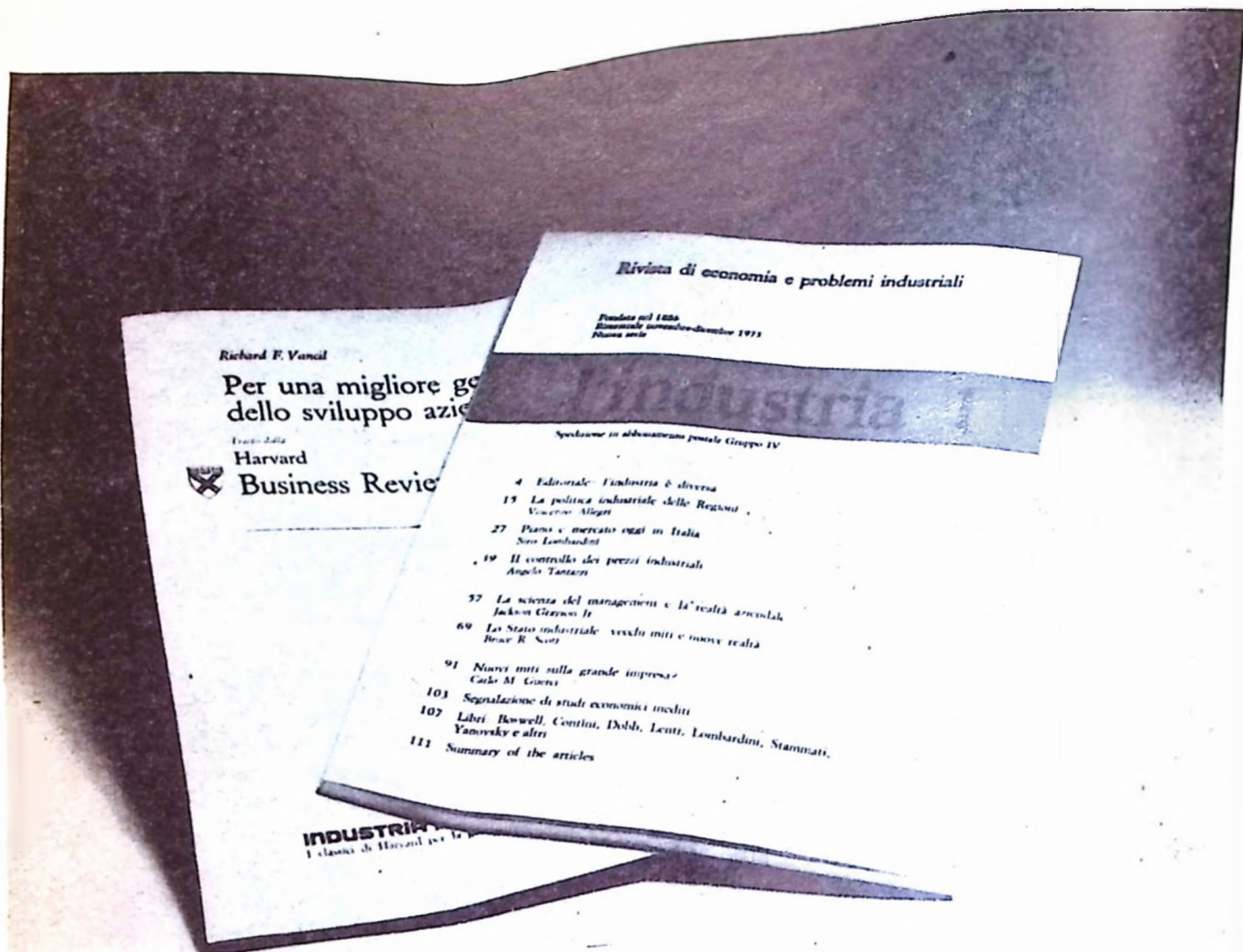
PROPOSTA DI UNA N.E.P. ITALANA

Nessuno – operatore economico o scienziato o pubblicista – che abbia una qualche responsabilità nelle sorti di un paese, può assistere indifferente al regresso di questo, si misuri in credito internazionale, in terms of trade o nei termini di convivenza nella società nazionale o nella comunità europea. Meno di chiunque altro noi de « L'Impresa ». Di chi ha assunto l'impresa a soggetto dei suoi studi e ad insegna d'una « qualità della vita » oggi irrisa da fannulloni e da inetti – senza che peraltro venga suggerito con che cosa sostituirla.

Dovrebbe esser chiaro a tutti che, nei processi di industrializzazione avanzata, autonomia dell'impresa ed economia nazionale recedono e decadono di pari passo; che si salvano o periscono insieme. Ma dovrebbe esser egualmente chiaro a tutti che imprese, economie e paesi non risanano per imposizione di egemonie minoritarie, da qualunque parte queste possano venire. Una politica che chiami a sopportare i pesi e a godere i frutti – in una parola partecipare – tutti o quantomeno la maggioranza degli Italiani è l'imperativo categorico dell'ora. Noi proponiamo un modello storico: la N.E.P.

La redazione scientifica de « L'Impresa » fa capo al CeRIS/CNR e all'ISTMAN.

Abbonamento annuo L. 12.000. Prezzo di un fascicolo L. 2.500. Versamenti sul c/c postale n. 2/44971 intestato a L'Impresa Edizioni - Corso Fiume, 11 - 10131 Torino - Telefono: (011) 658.936.



IL MANAGEMENT OGGI E' A LIVELLO MONDIALE ANCHE LA RIVISTA "L'INDUSTRIA" LO E'

"L'Industria" è la rivista indispensabile per tutti coloro che hanno la responsabilità della conduzione aziendale. E' la guida insostituibile per la soluzione dei problemi relativi all'organizzazione, alla gestione, alla programmazione, al personale e per la scelta di una giusta politica economica.

Oggi, grazie anche all'accordo di esclusiva

collaborazione con la autorevole Harvard Business Review, "L'Industria" è una rivista a livello veramente mondiale.

Nella sua nuova veste editoriale, "L'Industria" propone gli articoli dei più noti esperti internazionali per una visione dei problemi economici e delle relative soluzioni, esaminate nel contesto mondiale.

LA RIVISTA "L'INDUSTRIA" NON È VENDUTA IN EDICOLA. ABBONATEVI.

Spett. Rivista "L'Industria" - Piazza Cadorna, 5 - 20123 MILANO - tel. 8270 5438
Desidero sottoscrivere l'abbonamento per un anno al prezzo di L. 20.000
Inviare fattura a:

Nome _____
Cognome _____
Indirizzo _____
Firma _____





I CLASSICI DI HARVARD per la gestione dell'impresa

Harvard Business Review, la rivista della più importante scuola di management del mondo, la Harvard Business School, non ha certo bisogno di presentazioni. Nelle pagine di Harvard Business Review si può trovare quanto di meglio è stato scritto sulle tecniche che compongono la scienza del management: gestione, finanza, marketing, human relations, programmazione, controllo budgetario, ecc.

Alcuni degli articoli di Harvard Business Review sono stati ristampati anche a distanza di anni ed hanno raggiunto tirature da best sellers.

L'accordo di esclusiva recentemente stipulato tra la Harvard Business Review e «L'Industria» consente ora di offrire anche al pubblico italiano in forma sistematica i più importanti testi comparsi su HBR negli ultimi anni.

Ecco il primo fascicolo

Richard F. Vancil - Per una migliore gestione dello sviluppo aziendale.

La gestione dello sviluppo aziendale deve basarsi su precise verifiche: verifica dell'entità delle risorse finanziarie ed umane assorbite dallo sviluppo di nuove attività; verifica dell'as-

segnazione di tali risorse; verifica dell'integrazione delle nuove attività nel sistema globale. A questo fine, l'autore analizza strumenti gestionali basilari quali l'elaborazione delle strategie, l'autonomia divisionale e le tecniche di valutazione dei progetti.

Entro l'anno i seguenti altri fascicoli:

Gorden Donaldson - Una strategia per le emergenze finanziarie

Kenneth R. Andrews - Il management verso la professionalità
Larry E. Greiner - Il pensiero dei dirigenti sulla partecipazione alla direzione

John L. Lasagna - L'MBO deve essere pragmatico

B. Charles Ames - Sovrastrutture e sostanza nel marketing industriale

Robert N. Anthony - Che significa «costo»?

Barbara M. Boyle - L'uguaglianza della donna è un buon affare

George M. Prince - Come rendere più efficienti le riunioni di lavoro

John Dearden - Come rendere operativi i piani di incentivazione

R.S. Sobek - Manuale sulla congiuntura, ad uso del dirigente

Robert N. Ford - Proposte per il job enrichment

Raymond A. Bauer & Dan H. Fenn, Jr. - Cos'è il rendiconto sociale aziendale?

Roger Harrison - Capire il carattere della propria organizzazione aziendale

Peter F. Drucker - Nuovi modelli per le moderne organizzazioni

Gene W. Dalton e Paul H. Thompson - I tecnici «invecchiano» troppo in fretta

Theodore Levitt - Mercati nuovi: riflettere prima di avventurarsi

Melvin Anshen - La gestione delle idee

Paul H. Thompson e Gene W. Dalton - Un rompicapo per i dirigenti: la valutazione del rendimento

James H. Lee - La teoria del comportamento si scontra con la realtà aziendale

Mack Hanan - Come inserire il nuovo arrivato nell'organizzazione

Hugo E.R. Uyterhoeven - I molti guai del dirigente di livello intermedio

Theodore Levitt - L'approccio industriale ai servizi

Dann H. Fenn, Jr e D. Yankelovitch - Chi ascolta la voce del dipendente?

John K. Baker & Robert H. Schaffer - Come migliorare i rapporti fra «staff» e «line»

Prezzo:

Per ogni serie completa di 25 fascicoli L. 20.000

3 fascicoli (dello stesso o di diverso titolo) L. 3.000

da 4 a 25 fascicoli (dello stesso o di diverso titolo) (cad.) L. 800

da 26 a 100 fascicoli (dello stesso o di diverso titolo) (cad.) L. 600

Oltre 100 fascicoli, prezzi da concordare. Sono previsti sconti per Business Schools e Programmi di Formazione Aziendale. Richiedeteli a:

Industria - Pubblicazioni Audiovisivi - Piazza Cadorna 5 - 20123 Milano.

la banca nazionale del lavoro

dispone di

- Filiali in tutta Italia
- Speciale Servizio di Credito Agrario
- Sette Sezioni di Credito Speciale (Fondario, Alberghiero e Turistico, alle Medie e Piccole Industrie, per il Finanziamento di Opere Pubbliche, alla Cooperazione, Cinematografico, Teatrale)
- Filiali all'estero: Londra, Madrid e New York
- Affiliate all'estero: Lavoro Bank A. G. - Zurigo, Lavoro Bank Finance Co. N.V. - Curaçao, Lavoro Banking Corporation N.V. - Curaçao, T.I.E.C. The Italian Economic Corporation - New York
- Uffici di Rappresentanza a: Bruxelles - Buenos Aires - Caracas, Francoforte s/M - Kuala Lumpur - Mexico City - Montreal - Parigi - Rio de Janeiro - San Paolo - Singapore - Sydney - Tokyo
- Corrispondenti e partecipazioni in tutto il mondo

Oltre ai tradizionali servizi, la Banca mette a disposizione della clientela la più efficace assistenza attraverso le moderne tecniche nel campo del

CREDITO PERSONALE - presso tutte le dipendenze

FACTORING - « Ifitalia » - International Factors Italia SpA - Via Vittor Pisani, 15 Milano

LEASING - « Locafit » - Locazione Macchinari Industriali SpA - Via Vittor Pisani, 15 Milano

Locatrice Italiana SpA - Via XXIV Maggio, 45 Roma

ASSISTENZA FIDUCIARIA - Servizio Italia - Società Fiduciaria per Azioni - Salita S. Nicola da Tolentino, 1/b Roma

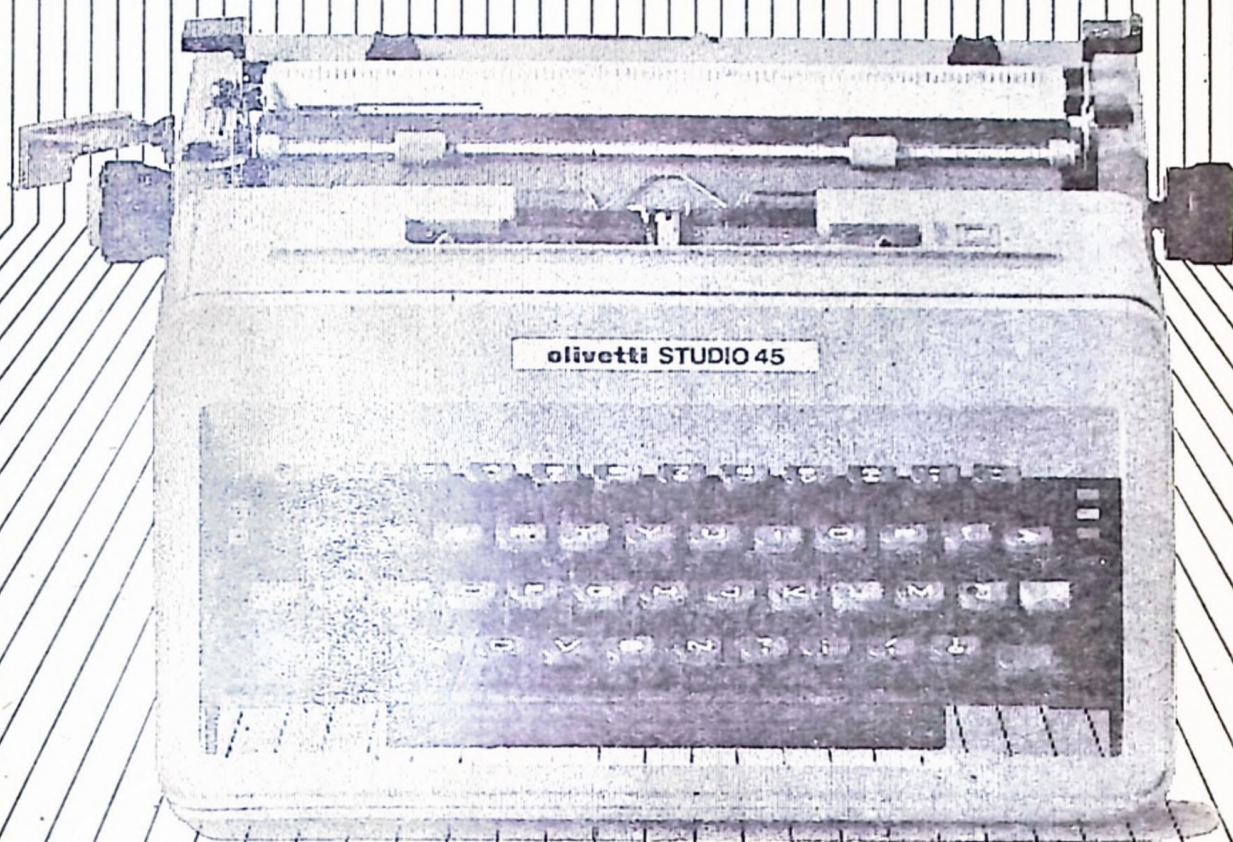
« SAF » - Società Azionaria Fiduciaria SpA - Via Nazionale, 243 Roma

ELABORAZIONE DATI - « Società SIPE-OPTIMATION SpA - Società per elaborazioni elettroniche e per la lettura ottima di dati » - Via S. D'Amico, 40 Roma

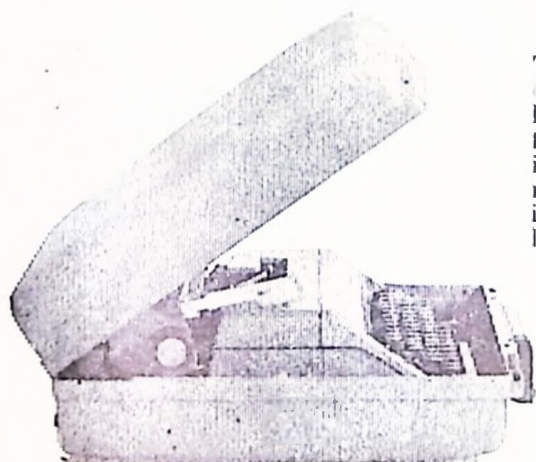
nonché un comodo strumento di credito rappresentato dalla

CARTA DI CREDITO - Diners Club d'Italia SpA - Piazza Cavour, 25 Roma

Una macchina per scrivere per chi vuole di più: completa, forte e facilmente trasportabile



Olivetti Studio 45



Tutte le caratteristiche e i servizi di una macchina da ufficio:

43 tasti con 86 segni;

barra spaziatrice con dispositivo del «mezzo spazio»;

frizione del rullo;

interlinea a tre posizioni più lo «zero»;

regolatore del tocco a tre posizioni;

incollamatore;

liberamargine e capoverso automatico;

selettore del nastro a tre posizioni: blu, nero, rosso e neutro;

fermaschede;

dettettori trasparenti con fori tiralinee;

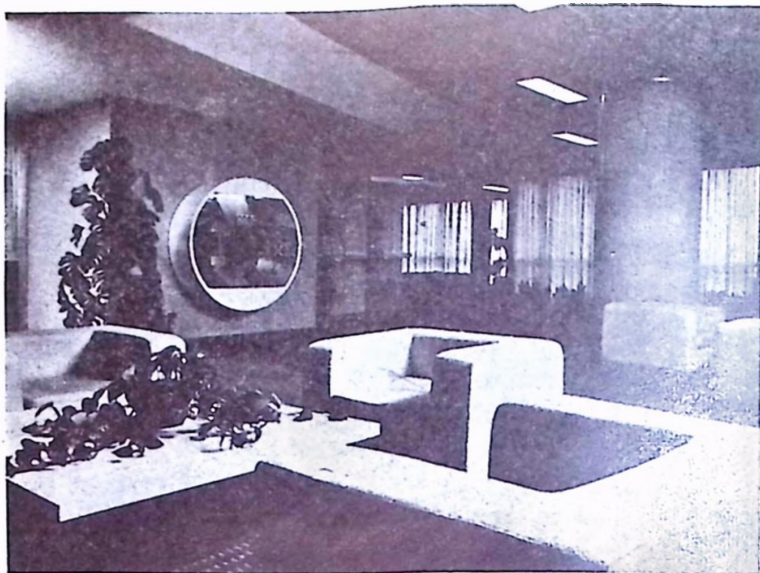
guidacarta scorrevole, leva di bloccaggio del carrello.

Carattere Pica (88 spazi per riga) o carattere Eletto (102 spazi per riga).

Dotata di elegante e pratica valigetta.

pesa poco più di una comune portatile (5,3 kg.).

olivetti



50 Motel Agip una catena di vantaggi su tutte le strade

In Italia ci sono 50 MOTELAGIP: 50 volte sei certo di trovare il comfort-sicurezza al giusto prezzo. La qualità MOTELAGIP è una stanza che ti accoglie con ogni moderna comodità, un modo di servirti che ti fa sentire più libero, un ristorante che sa prepararti i piatti più genuini ed è anche un ambiente adatto alle attività commerciali e d'incontro e una stazione di servizio dove c'è sempre qualcuno a prendersi cura della tua auto.

LINEA SPN



per informazioni
rivolgersi alla

Semi

P.le E. Mattei, 1
00144 Roma.



ecco dove vi attendono i Motel Agip

Su ogni strada importante, ma fuori del traffico e a difesa della vostra tranquillità, i Motel Agip costituiscono la più estesa catena di alberghi per l'automobilista e la sua auto.

Grandi nel numero, sono grandi nel comfort: un Motel Agip significa infatti sicurezza di trovare una stanza accogliente, dotata di ogni moderna comodità, una cucina genuina caratterizzata regionalmente.

E Motel Agip vuol dire anche comfort per la vostra automobile: parcheggi e stazioni di assistenza tecnica.



Agip

per informazioni
rivolgersi alla

Semi

P.le E. Mattei, 1
00144 Roma.

La banca aperta.

Vi ricordate quando gli uomini di banca avevano le mezze maniche? E parlavano con voi attraverso un freddo sportello di cristallo?

Acqua passata.

Come una certa immagine di banca che preferiamo dimenticare.

Siamo cambiati noi, perché siete cambiati voi. Non ci chiedete più soltanto la tutela dei vostri risparmi.

Volete iniziative nuove, proposte interessanti per voi, per i vostri affari, per la vostra famiglia.

Noi siamo aperti a tutto. I problemi nuovi ci stimolano a offrire servizi nuovi o a modernizzare gli attuali.

Qualche esempio?

Specialprestito, Specialcarta, Autobanca TV, Cassa Continua...

Insomma: non abbiamo soltanto eliminato gli sportelli.

Siamo diventati più attivi, più moderni, più cordiali.

vediamoci più spesso.



la banca aperta.

CASSA DI RISPARMIO DI TORINO

194 Sportelli in Piemonte e Valle d'Aosta.

***Condizioni generali
di abbonamento ai periodici
"CEDAM"***

L'abbonamento è annuo e si rinnova tacitamente per l'anno successivo se non viene disdetto entro il mese di novembre, con lettera raccomandata.

La semplice reiezione di fascicoli non può essere considerata come disdetta.

Il canone di abbonamento deve essere pagato anticipatamente. In caso contrario la Casa si riserva la facoltà di interrompere l'invio dei fascicoli.

I pagamenti devono essere effettuati direttamente alla Casa in Padova oppure ai suoi incaricati muniti di speciale delega, che rilasceranno ricevuta sui moduli recanti il marchio Cedam e numerati progressivamente.

Ai correntisti con pagamento rateale si accorda l'addebito in conto della quota di abbonamento con aumento del 20% sul prezzo fissato.

L'abbonamento importa, agli effetti legali, elezione di domicilio in Padova presso la Casa Editrice.

L'ultimo fascicolo di ogni anno si invia ai soli abbonati in regola coi pagamenti. Agli altri si spedisce contro assegno, gravato delle spese.

Elenco e prezzi dei periodici "CEDAM" 1975

- 1) « Archivio di Filosofia » (quadrimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 12.000. Estero L. 14.000.
- 2) « Diritto e Pratica Tributaria » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 36.000. Estero L. 36.000.
- 3) « Economia & Lavoro » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 8.000. Estero L. 10.000.
- 4) « Il Diritto Fallimentare » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 16.000. Estero L. 18.000. Magistrati L. 14.000.
- 5) « La Comunità Internazionale ». Rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale: prezzo di abbonamento per l'Italia L. 10.000. Estero L. 15.000.
- 6) « L'Indice Penale » (quadrimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 10.000. Estero L. 11.000.
- 7) « Rendiconti del Seminario Matematico dell'Università di Padova » (semestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 23.000. Estero L. 26.000.
- 8) « Rivista di Diritto Civile » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 16.000. Estero L. 19.000.
- 9) « Rivista di Diritto Processuale » (trimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 14.000. Estero L. 16.000.
- 10) « Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro » (semestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 12.000. Estero L. 14.000.
- 11) « Rivista di diritto internazionale privato e processuale » (trimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 12.000. Estero L. 14.000.
- 12) « Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali » (mensile): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 18.000. Estero L. 19.000.
- 13) « Trasporti » — Diritto - Economia - Politica (quadrimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 13.000. Estero L. 14.000 (compreso il numero unico del 1973).

***Librerie presso le quali
è in vendita la rivista***

Libreria F.lli Boffi
Via dei Martiri
15100 Alessandria

Libreria Giuseppe Fogola
Piazza Cavour, 4
60100 Ancona

Libreria Carlo Leprino
83100 Avellino

Libreria Laterza & Figli
Via Dante Alighieri, 47
70121 Bari

Libreria Adriatica
Via A. da Bari, 122
70122 Bari

Libreria Patron
Via Zamboni, 26
40126 Bologna

Libreria Internazionale Rizzoli
Via Rizzoli, 8
40125 Bologna

Libreria Cocco
Via Manno, 9
09100 Cagliari

Libreria Romeo Prampolini
Via V. Emanuele, 333
95124 Catania

Libreria Vincenzo Muglia
Via Etna, 134
95100 Catania

Agenzia Libraria Franco Milella
Via Terranova, 46
44100 Ferrara

La Nuova Italia Bibliografica
Piazza Indipendenza, 29
50129 Firenze

Libreria Marzocco
Via Martelli, 22
50129 Firenze

Libreria Treves di Stefano
Roccatagliata Ceccardi
16121 Genova

F.lli Bozzi
Via Cairoli, 2 ar
16124 Genova

Libreria Nuova
Corso Amedeo, 103
57100 Livorno

Libreria Adamo Di Pellegrini
Corso Umberto I, 32
46100 Mantova

Libreria Dell'O.S.P.E.
Piazza Cairoli is. 221
98100 Messina

Libreria Moderna
Piazza Ferretto, 1
30170 Mestre ((Venezia))

Libreria Degli Uffici
Via Moscovia, 10
20121 Milano

Libreria Ulrico Hoepli
Via Hoepli, 5
20121 Milano

Libreria Pirola
Largo Augusto, 1
20135 Milano

Libreria Rizzoli
Galleria V. Emanuele, 79
20149 Milano

Libreria De Simone F.lli
Via Benedetto Croce, 31
80134 Napoli

Libreria Alfredo Guida & Figlio
Port'Alba, 20
80134 Napoli

Libreria Treves di Leo Lupi
Via Roma, 250
80134 Napoli

Libreria Dante delle L.I.R.
Quattro Canti di Città
90100 Palermo

Libreria Angelo Draghi
Via Cavour, 7-9
35100 Padova

Libreria Riccardo Zannoni
 Corso Garibaldi, 4
 35100 Padova
 Libreria Giordano Pellegrini
 Via 29 Maggio, 6
 56100 Pisa
 Libreria Lo Spettatore
 Corso Cavour, 16
 27100 Pavia
 Libreria Galleria Del Libro
 Via Nazionale, 246
 00184 Roma
 Libreria Internazionale Rizzoli
 Galleria Colonna - Largo Chigi
 00187 Roma
 Libreria Comm. Angelo Signorelli
 Via del Corso, 260
 00188 Roma
 Libreria Tombolini
 Via IV Novembre, 146
 00187 Roma
 Libreria LISAC
 Piazza Università
 07100 Sassari
 Libreria Monauni
 Via Mancini, 141
 38100 Trento
 Libreria Editrice Arduini
 Via Cigna, 37
 10152 Torino
 Libreria Luigi Druetto
 Via Roma, 223/225
 10121 Torino
 Libreria G. Giappicchelli
 Via G. Verdi, 39/B
 10124 Torino
 Libreria Levrotto & Bella
 Corso V. Emanuele, 28
 10125 Torino
 Libreria Internazionale Italo Svevo
 Corso Italia, 22
 34122 Trieste
 Libreria Tarantola
 Via V. Veneto, 20
 33100 Udine
 Libreria Universitaria
 Calle Foscari, 3259
 30126 Venezia

Libreria Ghelfi & Barbato
 Via Mazzini, 21
 37100 Verona
 Libreria Prof. M. Malipiero
 Corso XI Settembre, 61
 61100 Pesaro
 Libreria Franceschetti
 Portici Palazzo Comunale
 62100 Macerata
 Libreria N. Massimi di D. Taddei
 Corso Vittorio Emanuele, 23
 63100 Ascoli Piceno
 Libreria dell'Università
 Via Gramsci, 25
 65100 Pescara
 Libreria Agenzia Iapadre
 Corso Federico II, 53
 67100 L'Aquila
 Libreria Antonio Carlucci
 Piazza Vittoria, 4
 72100 Brindisi
 Casa del Libro Cav. Antonio Mandese
 Via D'Aquino, 142
 74100 Taranto
 Libreria Cianflone
 Corso Mazzini, 3/b
 87100 Cosenza
 Libreria Granillo & Arcidiaco
 Corso Garibaldi, 435
 89100 Reggio Calabria
 Casa del Libro
 Via Maestranza, 20-22
 96100 Siracusa
 Libreria Rinascita
 Via delle Botteghe Oscure, 1/2
 00186 Roma
 Libreria Feltrinelli
 Via del Babuino
 00187 Roma
 Libreria Internazionale Paesi Nuovi
 Via Aurora, 33/35
 0087 Roma
 Libreria Feltrinelli
 Via Cavour, 12
 50129 Firenze

GIORGIO CANNELLA

SALVATORE FAZIO

CODICE DELLE LEGGI SULLA PREVIDENZA SOCIALE

Due volumi stampati su carta India, di complessive pp. C-4575,
elegantemente rilegati, con impressioni in oro e astuccio - L. 28 000

« UNA BIBLIOTECA COMPLETA AL SERVIZIO
DEL PREVIDENZIALISTA »

I due tomi contengono:

Libro I - Le norme generali per l'autonomia della intera raccolta.

Libro II - La tutela previdenziale per la generalità dei lavoratori subordinati.

Libro III - La tutela previdenziale per particolari categorie di lavoratori subordinati.

Libro IV - La tutela previdenziale per lavoratori autonomi.

Libro V - Gli Enti di assistenza in favore di particolari categorie di lavoratori subordinati ed autonomi.

Libro VI - Le disposizioni generali e particolari per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

Libro VII - I testi internazionali.

APPENDICE DI AGGIORNAMENTO (LIBRI I E II). 1973. 16°, pp. XLVIII-1109
L. 8.500

BIBLIOTECA LEGISLATIVA

Fondata da DONATO DONATI

CODICE AMMINISTRATIVO

a cura di: † L. RAGGI, Prof. nell'Univ. di Genova - † E. GUICCIARDI,
Prof. nell'Univ. di Padova - L. MAZZAROLLI, Prof. nell'Univ. di Padova

Quarta edizione interamente rifatta - In 16°, pp. VIII-3097

Legato in tela con impressioni in oro L. 17.000

APPENDICE DI AGGIORNAMENTO In 16°, pp. IV-920

Rilegato con impressioni in oro L. 6.600

Allo scopo di tenere sempre aggiornato il classico volume, usato oramai da varie generazioni, è stata pubblicata un'Appendice contenente i testi legislativi di recente emanazione, alcuni dei quali di notevolissimo interesse: basterà citare, fra gli altri, la legge 27 ottobre 1971, n. 865, la cosiddetta riforma della casa, che altera profondamente alcuni principi tradizionali in materia urbanistica e delle espropriazioni per pubblica utilità, la legge di delega al Governo per la « riforma tributaria », che disciplina in modo affatto nuovo una larghissima parte del settore delle imposte sia dirette che indirette, e la recentissima legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali con la quale viene assicurato, anche nel campo della Giustizia amministrativa, il doppio grado di giurisdizione.

LUCIO SICCA

IL CONTROLLO DELLA ATTIVITÀ COMMERCIALE

1974 - 8°, pp. 156 con numerose tabelle - L. 3.500

Questo libro tratta il problema del controllo dell'attività commerciale. È noto che lo studio del marketing riguarda la razionalizzazione delle decisioni aziendali nei confronti dei problemi di commercializzazione dei prodotti; e poiché il processo di commercializzazione condiziona un gran numero di decisioni a monte, le aziende moderne tendono dare all'intera attività gestionale impostazioni orientate verso il marketing. In questa concezione la funzione del controllo delle attività commerciali assume a sua volta un ruolo fondamentale, nel più generale quadro del controllo di gestione. Nel libro sono state distinte due diverse forme di controllo di marketing: quella esplicata da parte della direzione commerciale sull'attuazione delle funzioni ad essa confidate e quella esplicata dalla direzione generale sulla funzione commerciale dell'azienda.

Mentre la prima si attua con l'impiego di analisi aventi natura e contenuto metodologico diversi, e porta ad un continuo adattamento delle azioni di marketing ai cambiamenti che si verificano nell'ambiente esterno (mercato, concorrenza), la seconda richiede l'impiego di strumenti principalmente finanziari che consentono di verificare l'attuazione degli obiettivi di profitto e l'attitudine di marketing alla realizzazione di tali obiettivi.

Si tratta di argomenti forse ancora poco noti agli studiosi di marketing, e questo potrebbe costituire una lacuna che rischia, se perpetuata, di creare un grave distacco tra responsabili di marketing e responsabili finanziari, con la conseguenza di rendere meno efficaci gli sforzi in atto da parte di molte aziende di darsi un'impostazione sempre più orientata verso il marketing. Appare quindi interessante lo sforzo di inquadrare la materia in uno studio che dovrebbe costituire una necessaria integrazione dei principi generali di marketing.

Il volume pertanto costituisce un valido supporto alla migliore preparazione di quanti intendono operare in questo importante settore.

RECENTISSIME

ANGIELLO LUIGI — *Autonomia e subordinazione nella prestazione lavorativa*. (Collana di studi dell'Istituto di diritto del lavoro della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parma, diretta dal Prof. Aldo Cessari, n. 4). 1974. 8°, pp. 143.

[K-13954]

L. 4.000

CONFORTI BENEDETTO — *Le Nazioni Unite. Lezioni di Organizzazione Internazionale. Volume secondo: Le funzioni. Gli atti. 1974 (litografie)*, 8°, pp. x-224.

[Q-14053]

L. 4.500

DACCÒ GIUSEPPE — *L'organizzazione aziendale. Analisi introduttiva*. 1974. 8°, xiv-249 con 7 figure e numerosi schemi.

[M-13964]

L. 6.000

GIACOMINI CORRADO — *Strumenti per una razionale meccanizzazione dell'agricoltura*. Considerazioni per una regione: IL VENETO. (Pubblicazioni dell'Istituto Federale delle Casse di Risparmio delle Venezie. Studi e ricerche, n. 12). 1974. 8°, pp. 162 con numerose tabelle e grafici. Rilegato con sovracoperta.

[P-13901]

L. 5.000

MARIANI FAUSTO — *Il concordato preventivo e l'amministrazione controllata nella giurisprudenza*. (Volume 3° della « Raccolta sistematica di giurisprudenza commentata, diretta dal Prof. Mario Rotondi). Ristampa anastatica. 1974. 8°, pp. viii-314.

[X-13970]

L. 6.000

PARETO VILFREDO — *Manuale di economia politica*, con una Introduzione alla scienza sociale. 1974. 8°, pp. viii-404. Rilegato con impressioni in oro. Edizione numerata di 500 esemplari.

[Y-13169]

L. 18.000

RIVA SANSEVERINO LUISA *Elementi di diritto sindacale e del lavoro*. Terza edizione aggiornata. 1974. 8°, pp. viii-213.

[T-13978]

L. 4.500

SFORZA GIORGIO — *La cambiale nella giurisprudenza*. (Volume 28° della « Raccolta sistematica di giurisprudenza commentata » diretta dal Prof. Mario Rotondi). 1974. 8°, pp. x-696.

[J-13841]

L. 14.000

Anno II

Pubblicazione quadrimestrale

TRASPORTI

DIRITTO - ECONOMIA - POLITICA

DIREZIONE

Prof. Avv. LUDOVICO M. BENTIVOGLIO
Ordinario di Diritto Aeronautico
nell'Università Cattolica di Milano

Prof. Avv. FRANCESCO A. QUERCI
Ordinario di Diritto della Navigazione
nell'Università di Trieste

Prof. FRANCESCO SANTORO
Ordinario di Economia dei Trasporti
nell'Università di Trieste

Abbonamento: Italia L. 13.000 - Estero L. 14.000

La Rivista, di nuova edizione, si propone di aprire un discorso interdisciplinare sulla complessa materia dei trasporti aerei, marittimi e di superficie, che costituiscono l'asse portante dei processi di sviluppo e di integrazione socio-economica del mondo moderno. Seguiranno, nel corso del corrente anno tre fascicoli di circa 200 pagine ciascuno. Accanto ai contributi di dottrina affidati a docenti e specialisti italiani e stranieri, figureranno, in ogni fascicolo, note e commenti, cronache di attualità, recensioni ed un'adeguata documentazione. Per queste vie, la Rivista intende offrire un valido strumento di conoscenza scientifica, di dibattito culturale, di riflessione critica e di incentivazione normativa anche al vasto ambiente degli operatori economici e politici, i quali avvertono sempre più l'esigenza di una visione d'insieme, rigorosa e sistematica, dei problemi posti dal continuo progresso della tecnica dei trasporti.

N. 5 - SETTEMBRE-OTTOBRE 1973 - Editoriale, Osvaldo Tarquinio, *Appunti circa i contenuti della politica degli Impieghi sociali*; Articoli, Paolo Belloc-M. Bordini, *Rendita e occupazione*; Melvin Seeman, *Le alienazioni urbane: alcune tesi incerte da Marx a Marcuse*; Saggio, Alessandra Nannei, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*; Relazioni industriali, *Le relazioni contrattuali in Italia*; *Le relazioni contrattuali nella comunità europea*; Recensioni e schede; Osservatorio.

N. 6 - NOVEMBRE-DICEMBRE 1973 - Articolo, Leone Iraci Fedeli, *Produttività o produzione?*; Dibattito, Giuseppe Bonazzi, *Divisione del lavoro e ruoli di comando in Henri Fayol: una rilettura critica in rapporto al taylorismo*; Relazioni industriali, *Le relazioni contrattuali in Italia*; *Le relazioni contrattuali nella comunità europea*; Recensioni e schede; Osservatorio.

N. 1 - GENNAIO-FEBBRAIO 1974 - Articolo, Giuliano Cazzola, *Esperienza consiliare e strategia sindacale*; Dibattito, Gianni Zandano, *Dove va l'economia italiana?*; Saggio, Federico Butera, *Mutamento dell'organizzazione del lavoro ed egemonia*; Le relazioni contrattuali in Italia; Le relazioni contrattuali in Europa; Recensioni e schede; Documentazione, *L'oggi ed il domani dell'energia*.

N. 2 - MARZO-APRILE 1974 - Articoli, Osvaldo Tarquinio, *Aspetti finanziari dei provvedimenti per l'edilizia e Istituto per il finanziamento*; G. B. Aldo Trespidi, *Vertenze nelle grandi aziende e scontro di classe*; Nicola Cacace, *Democrazia industriale e controllo operaio*; Saggi, Gaetano Veneto, *Crisi delle relazioni industriali in Svezia?*; Gunnar Hogberg, *Recenti tendenze nella contrattazione collettiva in Svezia*; Relazioni industriali, *Le relazioni industriali in Italia* (a cura di A. La Porta e D. Valcavi); *Le relazioni contrattuali in Europa* (a cura di M. Sepi); I libri e le idee; Recensioni e schede, Osservatorio.

N. 3 - MAGGIO GIUGNO 1974 - Editoriali, Osvaldo Tarquinio, *Relazione alla Banca d'Italia; perché tanto pessimismo?*; Giorgio Lauzi, *Sindacato e consigli: un problema aperto*; Articolo, Franco Carinci, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*; Saggio, Leone Iraci, *Bilancio della pianificazione in Italia (1962-1974)*; Relazioni industriali, *Le relazioni contrattuali in Italia*; *Le relazioni contrattuali in Europa*; I libri e le idee, Giuseppe Barbalace, *Il socialismo di Durkheim*; Giorgio Lauzi, *Il sindacato dalla cronaca alla storia*; Recensioni e schede; Osservatorio.

N. 4 LUGLIO-AGOSTO 1974 - Editoriale, Paolo Leon, *Mercato del lavoro, sfruttamento della manodopera e Intensità del capitale*; Articolo, Mario D'Ambrosio, *Infortuni sul lavoro e condizioni economico-sociali*; Saggi, Carmela D'Apice, *Il meccanismo della scala mobile: problemi teorici e pratici*; Jan Adam, *Il sistema di incentivazione in U.R.S.S.: il fallimento della riforma del 1965*; Relazioni industriali, *Le relazioni contrattuali in Italia* (a cura di A. La Porta e D. Valcavi); *Le relazioni contrattuali in Europa* (a cura di M. Sepi); I libri e le idee, Paolo Serri, *Organizzazione produttiva e questione operaia in U.R.S.S.*; Recensioni e schede; Osservatorio.