

Dallo statuto del lavoro allo statuto dei lavori

Emiliano Galati¹

“La politica è un fare per gli altri, per i più deboli, per i lavoratori ...” fu questo l’ideale cui Gino Giugni si attenne lungo gli 82 anni della sua vita ed infatti legò il suo nome ad un’opera di così fondamentale importanza per la società italiana come lo statuto dei lavoratori.

Lo Statuto dei lavoratori è stato approvato dal Parlamento italiano più di trent'anni fa, il 20 maggio 1970: con lo Statuto i diritti fondamentali dei lavoratori dipendenti sono diventati oggetto di una legge dello Stato.

La legge era nata in un clima di forte mobilitazione e di richiesta di cambiamento che non riguardava solo i lavoratori italiani, ma era diffuso in mezzo mondo: era il clima determinato dal famoso Sessantotto. In Italia il conflitto politico-sindacale, iniziato nella primavera del 1968, avrebbe raggiunto il culmine nell'autunno caldo del 1969. In quel periodo sono state approvate leggi importanti come, nel novembre 1968, quella istitutiva sul divorzio (che nel 1974 è stata oggetto di un fallito referendum abrogativo). Inoltre fu approvata questa legge sul lavoro; nel 1969 venne istituita una Commissione governativa per l’elaborazione dello "Statuto dei lavoratori", presieduta dal socialista Gino Giugni. Giugni è chiamato il "padre" dello Statuto perché ha anche steso il testo della legge, promulgata appunto nel 1970.

Lo Statuto non viene applicato nelle aziende con meno di 15 dipendenti.

Oggi molti concordano sulla necessità di riformare la legge, per adattarla alle esigenze di un mercato del lavoro molto diverso rispetto a trent'anni fa: ma iniziare la riforma del mercato del lavoro partendo dalla modifica dell'articolo 18 ha scatenato la reazione dei sindacati che invece avrebbero voluto iniziare una trattativa col governo sugli "ammortizzatori sociali", cioè sul sistema di tutele per chi perde il posto di lavoro.

Verso lo Statuto dei lavori

Da metà degli anni '90 sono state progressivamente introdotte nel nostro Paese forti innovazioni nel mercato del lavoro nell’ambito di un processo più ampio di flessibilità già operante da tempo sul piano internazionale. Ciò ha comportato conseguenze in termini di proliferazione, prima sconosciuta, delle tipologie dei rapporti di lavoro e di flessibilizzazione, in qualche caso molto accentuata, dei modi di organizzare l’attività lavorativa.

Questo processo ha avuto in Italia un’evoluzione molto travagliata, innescando fortissime tensioni sociali spesso accentuate da un’ideologizzazione regressiva. Non è mancato purtroppo il dramma, con la barbara uccisione di Marco Biagi da parte delle Brigate Rosse, come prima di lui erano stati uccisi altri uomini del dialogo sociale: Tarantelli e D’Antona.

In quello che è stato definito il “decennio maledetto” del mercato del lavoro, si sono purtroppo perse complessivamente di vista le necessità di adeguamento e rimodulazione del sistema delle tutele che l’avvento su larga scala della flessibilità rendeva necessario. Si è così venuta a creare una flessibilità asimmetrica che ha permesso di dare opportunità di lavoro ad un numero crescente di persone (e questo è un fatto positivo da non dimenticare come spesso succede) ma non è stata integrata dalle necessarie tutele che la rendessero anche sostenibile per le persone e sul piano sociale. Il problema esiste da tempo, tuttavia negli scorsi anni è stato in parte “nascosto” dalla dinamica positiva dell’occupazione che permetteva ad esempio di trovare rapidamente un altro lavoro quando finiva un contratto temporaneo. La grave crisi economica in atto dal settembre 2008 ha viceversa fatto esplodere il problema di come tutelare sul piano degli ammortizzatori sociali le centinaia di migliaia di lavoratori temporanei, somministrati, con il lavoro a progetto che sono stati licenziati in questi ultimi dodici mesi. E’ necessario quindi esaminare con attenzione le forme di flessibilità che si sono via via instaurate e le principali necessità di tutela che esse richiedono per le persone impegnate in questi processi lavorativi.

¹ Segretario regionale FELSA CISL Veneto.

Sono tre le principali difficoltà che si sono create in questi anni tra flessibilità e mancanza di tutele.

- La proliferazione di tipologie professionali nell’ambito del lavoro dipendente che si sono caratterizzate in particolare come lavoro a tempo determinato e interinale o somministrato (circa il 13% dell’occupazione complessiva in media europea). Contrariamente a quello che spesso si sente dire, non si tratta di tipologie lavorative completamente de-regolamentate, anzi, sul piano delle retribuzioni e della normativa contrattuale sono in linea con il lavoro a tempo indeterminato. Presentano invece altre forti problematiche: una tendenza a intrappolare per tempi patologicamente lunghissimi una parte significativa di coloro che hanno questi rapporti di lavoro, la debole copertura degli ammortizzatori sociali in caso di conclusione del contratto, la discontinuità nella previdenza frutto di ricorrenti periodi scoperti di versamenti contributivi.
- La progressiva crescita di un’area intermedia tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, denominato lavoro parasubordinato, in particolare nella forma che un tempo veniva definita collaborazione coordinata continuativa ed ora lavoro a progetto. Sul piano della tutela in quest’area i problemi sono maggiori sia per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali e la previdenza sia per gli aspetti tipicamente contrattuali e normativi, riguardanti la retribuzione, la disciplina del recesso, le tutele su malattia e infortunio. Non sono infrequenti, purtroppo, forme di abuso nell’utilizzo improprio di questa tipologia di lavoro, in virtù del minor costo complessivo per le aziende che la impiegano.
- Una forte crescita di piccole e piccolissime aziende, anche in virtù di ampi processi di terziarizzazione nelle attività produttive e nei servizi, in particolare con l’accentuarsi della dinamica degli appalti su scala plurisettoriale. Una quota molto consistente di occupazione in questi anni si è allocata in quest’area di micro-imprese dove esistono condizioni legislative e contrattuali di tutela notevolmente inferiori alle aziende di dimensioni maggiori, prima fra tutte la mancanza di ammortizzatori sociali e la debolissima tutela della stabilità del rapporto di lavoro, nei momenti di crisi in particolare.

Queste tre aree di criticità sociale diventano ulteriormente problematiche quando si incrociano con le debolezze storiche del nostro mercato del lavoro: la bassa occupazione femminile, le difficoltà di accesso al lavoro dei giovani e da qualche tempo anche degli *over-55*.

Il fatto positivo che di fronte alla gravità della crisi il Governo, incalzato dalle parti sociali e in collaborazione con le Regioni, abbia reagito e che siano stati messi in campo interventi straordinari “in deroga” per estendere a tutti coloro che erano scoperti gli ammortizzatori sociali, non modifica per nulla l’urgenza di un’azione di sistema che sappia coniugare finalmente la flessibilità con le necessarie tutele sociali. Da qui nasce l’esigenza di riprendere il tema dello “Statuto dei Lavori”, già da anni sullo sfondo delle politiche sociali e del lavoro, ma tuttora privo di concretizzazioni.

Negli ultimi anni, infatti, è sempre più cresciuta quell’area intermedia tra subordinazione ed autonomia comprensiva di tutte quelle forme di lavoro che, pur in assenza di un vincolo di subordinazione, si concretizzano in una prestazione continuativa e coordinata di carattere personale, funzionalmente connessa con l’attività del committente. In tali casi non si dispone né delle tutele proprie del lavoro dipendente né della libertà di gestione e di guadagno tipica del lavoro autonomo. Anche questi lavoratori hanno tuttavia bisogno di: ammortizzatori sociali o altre forme di sostegno al reddito nei periodi di non lavoro; formazione continua; previdenza integrativa; copertura in caso di malattia e gravidanza; servizi per l’impiego che li aiutino a trovare un nuovo lavoro.

Come rispondere a tali esigenze?

Il primo progetto di Statuto dei Lavori risale al 1998 e fu predisposto dal prof. Marco Biagi su indicazione dell’allora Ministro del lavoro Tiziano Treu, una prima bozza preliminare che opportunamente affrontava la questione delle nuove tutele. L’idea è ripresa da Marco Biagi nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia dell’ottobre 2001, nell’ambito di una complessiva rivisitazione del nostro ordinamento del lavoro.

L’idea riassume le tematiche sulle quali si intendeva intervenire nel corso della legislatura. In merito si distingueva tra un nucleo essenziale di norme e di diritti inderogabili, soprattutto di specificazione di principi internazionali e di diritti costituzionali, applicabili a tutte le forme di

lavoro rese a favore di terzi e diritti, più limitati, di cui sarebbero rimasti titolari i soli lavoratori subordinati. In tale prospettiva, funzione centrale era svolta dalla previsione di un meccanismo di certificazione della qualificazione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre in via preventiva i motivi di possibile contenzioso. Oltre alla soglia minima di tutela, ampio spazio avrebbe dovuto essere peraltro attribuito all'autonomia collettiva e individuale, nell'ottica del passaggio da un quadro legale basato su tutele ritenute eccessivamente rigide ad una disciplina del rapporto di lavoro a carattere parzialmente disponibile. A ciò avrebbe dovuto del resto accompagnarsi un corrispondente riassetto delle prestazioni previdenziali.

Nella successiva intesa che viene sottoscritta tra Governo e Parti sociali, ad eccezione della Cgil, nel luglio 2002, a conclusione di una fase di alta conflittualità sociale, viene confermato l'obiettivo di uno Statuto dei lavori quale testo unico sulla legislazione del lavoro e viene prevista allo scopo una Commissione di alto profilo scientifico che verrà istituita nel 2004, ma che dopo alcuni incontri concluderà la sua attività senza esito.

Nello stesso periodo viene proposto dall'opposizione parlamentare il progetto "Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori", predisposta dai senatori Amato e Treu, che ha come obiettivo quello di "recuperare le forme di flessibilità introdotta in questi anni ad un quadro generale di principi e diritti che corrisponda al nuovo mondo del lavoro".

Lo Statuto dei lavori

La questione da affrontare riguarda la natura dello Statuto dei lavori rispetto a quanto oggi già esiste con lo Statuto dei lavoratori, ricordando che proprio sulla pretesa che il nuovo Statuto dovesse avere carattere sostitutivo rispetto allo Statuto vigente si sono infranti i tentativi della Commissione scientifica nel 2004.

E' fondamentale rilievo procedere in tempi rapidi alla definizione di uno Statuto dei lavori.

Sul punto è da precisare con chiarezza che la definizione dello Statuto dei lavori non ha carattere sostitutivo bensì esclusivamente integrativo dello Statuto dei lavoratori del 1970, al fine di completarlo in riferimento a quei rapporti di lavoro che al tempo non esistevano. Ciò significa che non si accetta l'idea di una revisione complessiva dell'ordinamento giuridico del lavoro, dovendo innanzitutto garantire tutele a categorie di lavoratori che oggi ne sono prive.

Il quadro dei diritti sociali contenuti nella Costituzione, ampio ed attuale, offre un essenziale ed impegnativo punto di riferimento, unitamente alla più recente, ma ugualmente importante, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Si tratta più precisamente di definire un più adeguato catalogo delle tutele per tutte le forme di lavoro, in particolare per quelle flessibili ed atipiche e per quelle che si collocano oltre i confini del lavoro dipendente, nelle aree del lavoro semi-autonomo caratterizzate comunque da condizioni di subordinazione socio-economica.

Vanno pertanto escluse meccaniche operazioni di mera estensione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, ritenendo nondimeno che la struttura generale di questa legge offra, con i necessari adattamenti, uno schema utilizzabile per definire l'adeguamento del sistema delle tutele sociali alle nuove necessità. Un'impostazione non sostitutiva quindi dello Statuto dei Lavoratori, bensì "integrativa" per un necessario adeguamento in riferimento a quei rapporti e a quelle condizioni di lavoro subentrate successivamente.

Le aree di intervento per adeguare il quadro delle tutele al lavoro flessibile, atipico, parasubordinato sono:

- le tutele sociali fondamentali universalmente riconosciute quali: libertà e dignità del lavoratore, difesa dalle discriminazioni, pari opportunità, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, formazione continua ed aggiornamento professionale, fruizione dei servizi per l'impiego.
- Una contribuzione previdenziale omogenea per tutte le tipologie lavorative, in modo da evitare abusi motivati dal *dumping* sui costi.

- Un sistema di ammortizzatori sociali che preveda un adeguato sostegno al reddito (almeno dodici mesi) in caso di sospensione e perdita del lavoro, strettamente collegato alle politiche attive del mercato e all'accettazione di riqualificazione e ricollocazione lavorativa.
- Gli ambiti di esercizio della contrattazione collettiva, particolarmente importante laddove oggi non è prevista
- La stabilizzazione delle relazioni sindacali secondo un'impostazione di reciproca responsabilizzazione delle rappresentanze datoriali e sindacali sui grandi filoni della prevenzione e del raffreddamento dei conflitti attraverso la valorizzazione della conciliazione e l'arbitrato per via negoziale, lo sviluppo della bilateralità in chiave integrativa sugli ammortizzatori sociali e sul *welfare*, la promozione della partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende, incentivando la redistribuzione dei risultati economici, valorizzando l'azionariato dei dipendenti e favorendo l'accesso dei lavoratori alla governance delle imprese.

Lo spessore e la rilevanza di questi temi fa emergere questioni connesse ai soggetti pubblici e privati da considerare competenti ad affrontarli, nel pieno rispetto dei principi del nostro ordinamento costituzionale e dell'ordinamento comunitario.

La fonte contrattuale collettiva, anche in ragione della sua specializzazione e duttilità, è da privilegiare, ad esempio prevedendo sull'insieme degli argomenti in via prioritari alla regolazione contrattuale e la produzione di conseguenti avvisi comuni tra le parti a beneficio della legislazione.

Le misure di carattere legislativo dovrebbero essere finalizzate alla definizione delle essenziali basi di regolazione e di sostegno sociale ed altresì per concorrere a definire un sistema di tutele sociali e di promozione del lavoro anche attraverso un utilizzo proattivo di politiche di incentivazione su base economica e fiscale per favorire lo sviluppo virtuoso delle relazioni tra le parti.

Le normative di legge, qualora un maggiore dettaglio non sia richiesto da specifiche e motivate richieste di regolazione, sono da configurare come normative di principio, tali da poter operare come principi fondamentali anche nel rapporto con le Regioni nelle nuove materie che ad esse competono con la revisione recente della carta Costituzionale.

La partecipazione e il contributo delle Regioni e degli Enti locali alla promozione e alla tutela del lavoro risultano essenziali in settori cruciali come quelli dell'occupazione e dei servizi all'impiego. Va invece escluso che gli obiettivi di uguaglianza delle opportunità e la necessaria solidarietà sociale possano cedere a malintesi e ad utilizzi forzati del decentramento e del federalismo. Sotto questo profilo il dibattito estivo sulle gabbie salariale risulta fuorviante e rappresenta un esempio da non imitare. Molto meglio, se le istituzioni anziché ipotizzare di intervenire sulle materie salariali si predisponessero ad incentivare fortemente la contrattazione decentrata, aziendale o territoriale, come prevista nel recente accordo di riforma degli assetti contrattuali, con benefici significativi per i lavoratori e per il sistema delle imprese, senza indulgere in anacronistiche divisioni tra il Nord e il Sud del paese.

Il dibattito di questi ultimi tempi si è positivamente riaperto sulla costruzione dello Statuto dei lavori, anche per la pubblicazione da parte del Ministero del Welfare del Libro Bianco su Occupazione e modello sociale e ancor più per la dichiarata e positiva volontà del Ministro Sacconi secondo cui i tre diritti fondamentali del lavoro – salute e sicurezza, equa remunerazione, apprendimento continuo - vanno perseguiti nell'ottica unitaria di uno Statuto dei lavori, come ipotizzato da Marco Biagi, quale corpo di tutele progressive costruite per geometria variabile e modulabili in funzione della anzianità di servizio e del grado di dipendenza economica del lavoratore.

Le questioni più significative sulle quali prevedibilmente si articolerà il confronto appaiono tre, oltre, beninteso, ai contenuti delle tutele da estendere su cui c'è sostanziale convergenza.

La prima riguarda l'opportunità che lo Statuto dei lavori possa diventare un Testo Unico sul Lavoro, di riforma complessiva del diritto del lavoro, come proposto nel Libro Bianco del 2001. L'esigenza di riordino e semplificazione è reale, così come la necessità di rivisitare alcuni aspetti del diritto del lavoro che risentono dell'usura del tempo, ma il rischio che ambizioni evocative ma troppo ampie diventino poi inconcludenti è oggettivamente molto forte. Appare preferibile pertanto un approccio

gradualista che sappia portare a sistema i punti di concretezza e convergenza già emersi in questi anni, ad esempio sul miglioramento della contribuzione per il lavoro a progetto e, in questi mesi di crisi economica, l'estensione degli ammortizzatori sociali a tutte le tipologie lavorative.

La seconda questione riguarda l'interrogativo se lo Statuto dei lavori possa coincidere con il cosiddetto contratto unico, proposto in questi mesi da economisti e giuslavoristi come soluzione al dualismo del mercato del lavoro italiano. Anche in questo caso l'esigenza reale di semplificazione delle troppe tipologie contrattuali appare troppo compressa in una formula che sembra accattivante ma in realtà è impraticabile, per l'oggettiva situazione del nostro mercato del lavoro. Da quelle proposte, in particolare da quella del Professor Ichino, si possono trovare importanti riferimenti per costruire, attraverso lo Statuto dei lavori, un nucleo forte di tutele omogenee per tutte le tipologie contrattuali, partendo da ammortizzatori sociali e da una parificazione dei costi contrattuali e previdenziali, che sono la premessa logica ad una naturale semplificazione delle stesse tutele, a partire da una forte valorizzazione del contratto di apprendistato inteso nel senso pieno di formazione/lavoro come contratto di accesso per i giovani, canale che di per sé favorirebbe nella grande maggioranza dei casi una stabilizzazione in pochi anni.

La concretizzazione di questi elementi toglierebbe molta enfasi al tema spinoso dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, che per tale motivo è bene non far entrare in questa discussione.

Infine si dovrà approfondire il rapporto tra lo Statuto dei lavori e il ruolo della contrattazione collettiva, in particolare della bilateralità. In particolare si pone l'esigenza che lo Statuto dei lavori non dovrebbe limitarsi ad estendere le tutele ma interessarsi anche agli strumenti volti a garantirne l'effettività. Rispetto allo Statuto dei Lavoratori del 1970 che aveva come riferimento diretto l'azione sindacale sul luogo di lavoro, ora il contesto è dato da un mercato del lavoro frantumato e disperso nel territorio e nei settori e ciò rende molto problematico l'esercizio della tradizionale tutela sindacale. Vi è, tuttavia, la necessità di garantire ugualmente a questi lavoratori una serie di prestazioni e servizi, anche se difficilmente raggiungibili. Per questo motivo nel settore delle costruzioni è nata la bilateralità, allargatasi poi ad altri settori quali il terziario e l'artigianato. Recentemente sono stati riconosciuti agli enti bilaterali, costituiti dalle parti sociali, altri significativi ambiti di intervento in materia di mercato del lavoro, contratti a contenuto formativo, certificazione dei rapporti di lavoro e da ultimo sostegno al reddito. Alla bilateralità va ora fornito con lo Statuto dei lavori un assetto compiuto di matrice contrattuale che sappia risolvere con la logica della responsabilità e della partecipazione delle parti datoriali e sindacali il difficile problema di come estendere in maniera effettiva le tutele sociali ai lavoratori di tutte le tipologie lavorative, di tutte le dimensioni d'impresa, in tutti i settori.

Inoltre, di recente, sono state avanzate altre proposte che impattano sul tema delle tutele "minime" per ogni forma di lavoro:

- la proposta di un *contratto unico a tutele progressive* (Boeri/Garibaldi), che prevede la riduzione delle diverse tipologie contrattuali esistenti (tranne limitate eccezioni, ad esempio il lavoro stagionale) in una unica forma a tempo indeterminato, con una fase di inserimento, di tre anni, ed una di stabilità, con tutele progressive nel tempo;
- la proposta del professor Ichino, che prefigura per tutti i nuovi occupati un contratto a tempo indeterminato più flessibile, ma con maggiore sicurezza in caso di perdita del posto di lavoro, attraverso l'attivazione di un'assicurazione contro la disoccupazione, finanziata dalle imprese, gestita dalla bilateralità e condizionata alla disponibilità del lavoratore alle offerte di reimpiego o di riqualificazione professionale. Ichino ci spiega che i recenti dati sul mercato del lavoro mostrano il nostro Paese in una decorosa posizione mediana tra i maggiori Paesi del mondo.

In quest'*aurea mediocritas* la vera situazione è caratterizzata da un netto dualismo tra la metà protetta della forza-lavoro e la metà poco o per nulla protetta, tra i nove milioni e mezzo di lavoratori regolari stabili, cui si applica lo Statuto dei lavoratori nella sua interezza, e gli altri nove milioni di lavoratori sostanzialmente dipendenti, che oggi portano tutto il peso della flessibilità di

cui il sistema ha bisogno. Due facce della stessa medaglia, entrambe prodotte dai medesimi fattori istituzionali.

Alla perpetuazione del modello del mercato del lavoro duale non devono e non possono rassegnarsi le organizzazioni sindacali. Innanzitutto perché quel modello è iniquo (genera posizioni di rendita da una parte, dall'altra situazioni di precarietà di lunga durata, per ragioni che hanno poco o nulla a che vedere con il merito delle persone interessate). Ma anche perché esso è inefficiente: per un verso, scoraggia l'investimento nella formazione dei lavoratori che ne avrebbero più bisogno, i precari; per altro verso, nella parte più protetta del tessuto produttivo, genera una cattiva allocazione delle risorse umane; per altro verso ancora, espone gli imprenditori più scrupolosi alla concorrenza differenziale di quelli più spregiudicati nell'utilizzo della manodopera.

Quel modello è stato prodotto, nei decenni passati, da una politica debole, incapace di far prevalere gli interessi generali su quelli organizzati, di dar voce alla metà della forza-lavoro non rappresentata nel sistema delle relazioni industriali.

Occorre voltar pagina rispetto a questa lunga stagione infelice della nostra politica del lavoro.

Come farlo? La tesi del professor Ichino è che un primo passo decisivo può consistere nel disegnare un nuovo ordinamento del lavoro, capace di ridurre drasticamente, almeno nella fase iniziale, il costo del lavoro regolare per le imprese; e capace al tempo stesso di offrire a tutti i *new entrants* una forma di lavoro accettabile e una vera uguaglianza di opportunità, scegliendo il meglio delle tecniche protettive sperimentate nei Paesi più avanzati, ripartendo equamente fra tutti le protezioni e la flessibilità necessarie.

Il problema è l'uscita dalla crisi: per questo è bene parlarne ora, presentare il disegno di legge per essere così pronti nel 2011.

Sono quattro i punti che devono stare alla base del nuovo sistema di tutela del lavoro e dei lavoratori.

1. Sistemare bene le coperture universali, in costanza di rapporto di lavoro, in modo tale che quei settori che attualmente sono legati alla cassa integrazione in deroga abbiamo invece una forma di protezione grazie alla bilateralità e alla cassa ordinaria.
2. L'altro pilastro deve essere il miglioramento delle protezioni per i collaboratori a progetto che si può ottenere aggiungendo al costo del lavoro dei collaboratori poco più dell'1% (di cui due terzi a carico del datore e un terzo a carico del lavoratore).
3. È poi necessario rendere più agevole l'accesso alle protezioni per i lavoratori temporanei, soprattutto per salvaguardare i più giovani che con le norme attuali (*due anni di contributi*) sono i più penalizzati.
4. Infine servono politiche attive per far rientrare nel mercato chi ha perso il lavoro.

Può essere che la politica e le parti sociali non riescano a portare in porto questo disegno di legge; ma non possiamo permetterci di non tentare.

È possibile anche che l'accordo non si trovi, o lo si trovi più o meno esplicitamente nel senso di lasciare le cose come stanno. Purché si tenga ben presente che questo non corrisponde certamente all'interesse degli *outsiders* e dei *new entrants*.