

CARLO SMURAGLIA

Scritti, discorsi e atti istituzionali

VOLUME VII

IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE E NELLO STATUTO DEI LAVORATORI



Milano University Press

Carlo Smuraglia

SCRITTI, DISCORSI E ATTI ISTITUZIONALI

VOLUME VII

**IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE
E NELLO STATUTO DEI LAVORATORI**

a cura di Olivia Bonardi



Milano University Press

Il lavoro nella Costituzione e nello Statuto dei lavoratori. / Carlo Smuraglia, edizione a cura di Olivia Bonardi - Milano: Milano University Press, 2026.

ISBN 979-12-5510-517-6 (print)

ISBN 979-12-5510-413-1 (PDF)

ISBN 979-12-5510-414-8 (EPUB)

DOI 10.54103/milanoup.310

Il presente volume e tutti quelli che compongono l'opera: Scritti, discorsi e atti istituzionali di Carlo Smuraglia, validati dal Comitato editoriale e pubblicati da Milano University Press, sono conformi al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:

<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>

© The Author(s), 2026

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: redazione.milanoup@unimi.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni (<https://www.ledizioni.it/>)

Gli eredi, titolari dei diritti d'Autore, hanno autorizzato la curatrice Olivia Bonardi a ripubblicare le opere e gli scritti di Carlo Smuraglia con Milano University Press e a diffonderle in open access con licenza CC-BY-SA.

Salvo qualche limitato aggiustamento di editing, il presente volume riproduce fedelmente i testi originali degli scritti pubblicati da Carlo Smuraglia.

Carlo Smuraglia

SCRITTI, DISCORSI E ATTI ISTITUZIONALI

Piano dell'opera

VOLUME I

Carlo Smuraglia. La vita e le opere

VOLUME II

La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro

VOLUME III

Il comportamento concludente nel rapporto di lavoro

VOLUME IV

La persona del prestatore nel rapporto di lavoro

VOLUME V

La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale

VOLUME VI

Il Diritto penale del lavoro

VOLUME VII

Il lavoro nella Costituzione e nello Statuto dei lavoratori

VOLUME VIII

I diritti fondamentali della persona che lavora

VOLUME IX

Tutela della salute e sicurezza sul lavoro

VOLUME X

La rappresentanza sindacale e il diritto di sciopero

VOLUME XI

Le sanzioni nel diritto del lavoro

VOLUME XII

Il funzionamento delle istituzioni e l'attuazione della Costituzione

VOLUME XIII

La difesa della Costituzione e della democrazia

VOLUME XIV

Il principio di legalità e la lotta alla mafia

VOLUME XV

La Resistenza

**SCRITTI, DISCORSI E ATTI
ISTITUZIONALI
DI CARLO SMURAGLIA**

Comitato Scientifico

Olivia Bonardi - Università degli Studi di Milano

Francesco Campobello - Università di Torino

Fernando Dalla Chiesa - Università degli Studi di Milano

Davide Galiani - Università degli Studi di Milano

Comitato Editoriale

Maria Leotta, Sonia Nava, Enrica Smuraglia, Ettore Zanoni

Sommario

Presentazione	11
---------------	----

SAGGI SCELTI

SEZIONE I

IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE

Costituzione e lavoro	27
Il lavoro nella Costituzione	37
Il lavoro nella Costituzione	49
Il lavoro nella Costituzione attualità ed efficacia	61
V come Valore lavoro. Libertà, dignità, emancipazione: lo vuole la Costituzione, lo ribadisce lo Statuto	73

SEZIONE II

SCRITTI SULLO STATUTO DEI LAVORATORI

Un problema ormai maturo: lo statuto dei diritti dei lavoratori	83
Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo	103
Dallo Statuto ad un moderno sistema di relazioni industriali	115
L'approvazione dello Statuto	125
50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori	137

SEZIONE III

SCRITTI SULLE RIFORME DEL LAVORO

Interventi legislativi nel settore del lavoro (dalla legge n. 604 alla riforma del processo del lavoro) e realtà del Paese	147
Magistrati «scomodi» ed evoluzione del diritto del lavoro	157

Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale	165
Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative	207
Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione	223
Lavoro e diritto nella XIII legislatura	243

SEZIONE IV

SCRITTI SUI DIRITTI DI SICUREZZA SOCIALE

Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge infortuni	251
Verso il tramonto degli artt. 10 e 11 del Testo Unico infortuni?	257
Il rischio professionale	263
Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale	267
La riforma dei patronati e lo sviluppo del loro ruolo di servizio	273

Presentazione

Dopo aver dedicato i volumi II, III, IV, V, e VI alle monografie, con questo iniziamo la pubblicazione dei numerosi saggi di Carlo Smuraglia. Rispetto a quanto era stato inizialmente ipotizzato nel Piano dell'opera pubblicato nel vol. I¹ (e ora corretto), abbiamo spostato nel vol. VIII, dedicato alla persona del lavoratore, gli scritti e i disegni di legge dedicati ai lavori atipici, alle molestie nei luoghi di lavoro e a tutto quanto attiene ai diritti individuali della persona. Certamente la scelta è opinabile, perché i temi della garanzia dei diritti costituzionali e della tutela della persona, nel pensiero di Carlo Smuraglia, non sono scindibili, ma ci è parso di poter meglio organizzare gli scritti in questo modo. Come già avevamo anticipato nella presentazione dell'opera complessiva, abbiamo ritenuto opportuno evitare di seguire rigorosamente l'ordine cronologico, in quanto, dati i numerosi interessi e approfondimenti del nostro Autore, l'esito sarebbe stato decisamente dispersivo. Non senza un certo margine di arbitrarietà, dovuto anche alla sovrapposizione di alcuni argomenti, abbiamo scelto di iniziare la pubblicazione dei saggi e degli scritti ripartendo dai temi del lavoro nella Costituzione e nello Statuto dei lavoratori, proseguendo idealmente, sempre in questo volume, con alcuni saggi e relazioni a convegni dedicati all'evoluzione del diritto del lavoro. Questi ci offrono una visione diacronica della materia, nella quale, come il lettore avrà modo di verificare, alcuni temi di fondo, alcuni nodi mai sciolti del diritto del lavoro e del sistema di relazioni industriali ritornano, riproponendosi in contesti economici e politici del tutto diversi, ma che al contempo ripresentano questioni che mantengono inesorabilmente tratti di continuità. Ma la riproposizione di dibattiti e discussioni risalenti nel tempo è utile non solo per ripercorrere l'exkursus storico del diritto del lavoro: ciò che interessa maggiormente è il modo con cui Carlo Smuraglia si avvicina ai problemi del suo tempo, sempre con la stessa attenzione ai bisogni, alle rivendicazioni dei movimenti sindacali e al contempo guardando alle esperienze straniere per trarne insegnamenti e idee. Sempre, inoltre, con uno sguardo propositivo, volto a delineare le possibili soluzioni e le linee di politica del diritto da perseguire per la soluzione delle difficoltà.

Al tema del lavoro nella Costituzione, come vi sarà ormai noto, Carlo Smuraglia ha dedicato la sua prima monografia, già pubblicata nel vol. II di quest'opera². Qui riproponiamo alcuni dei suoi scritti più recenti che, pur scontando una qualche ripetitività nell'analisi delle singole disposizioni, si differenziano per i temi affrontati. Il primo, intitolato Costituzione e lavoro, è stato pubblicato su Legalità e giustizia nel 1984 ed è fondamentalmente incentrato sul tema dei rapporti tra lavoro, impresa e governo dell'economia. Muovendo dal significato del principio lavoristico del nostro testo fondamentale, quale formula di "riconoscimento del movimento di emancipazione dei lavoratori", cardine dei nuovi rapporti sociali che il costituente andava delineando, Carlo Smuraglia accoglie una visione della Costituzione come un

1 Carlo Smuraglia. *La vita e le opere*, <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/book/178>.

2 *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/book/171>.

documento che non può essere interpretato in modo statico. «Il modello di società individuato a base del sistema costituzionale non è immobile né definitivo», egli scrive, sicché il rapporto tra impresa e lavoro può evolvere, entro un quadro di sviluppo economico programmato, in un contesto di governo democratico dell'economia. È insomma l'intervento pubblico sull'economia, l'attuazione della seconda parte dell'art. 41 Cost., ovvero l'indirizzo dell'impresa ai fini sociali, unito alle politiche attive del lavoro, a determinare le condizioni per l'effettività del diritto al lavoro.

A questo saggio si ricollegano idealmente le riflessioni che Carlo Smuraglia ci offre sull'evoluzione del diritto del lavoro e dell'economia che pubblichiamo nella parte III di questo volume e su cui si tornerà in prosieguo.

Il secondo, intitolato Il lavoro nella Costituzione, è il testo di una relazione svolta al Comune di Celle Ligure il 31 gennaio 1998 e, per quanto consta, inedito. Esso ripercorre le vicende, il contesto politico e le scelte che portarono a conferire l'impronta sociale alla nostra Costituzione, ritornando sulla questione dei limiti dell'iniziativa economica di cui al secondo comma dell'articolo 41 Cost. Carlo Smuraglia non ritorna a sostenere, come fece nei suoi primi scritti, l'immediata precettività del limite dell'utilità sociale, tesi che del resto non ha avuto seguito rilevante negli anni successivi, ma non abbandonerà mai la tesi dell'immediata precettività dell'altro limite posto dall'articolo 41: il contrasto con la sicurezza, la libertà e la dignità delle persone (oggi integrato, per effetto della riforma costituzionale n. 1/2022, con i riferimenti alla salute e all'ambiente). La relazione interessa soprattutto per gli approfondimenti relativi al valore attribuito dalla Costituzione alla persona. Carlo Smuraglia non amava parlare di Costituzione di compromesso, preferiva considerare il testo come il frutto dell'incontro di due grandi culture — quella cattolica e quella comunista — che hanno trovato nel riconoscimento del valore della persona la possibilità di una reciproca valorizzazione. Il tema dei valori costituzionali è contestualizzato al periodo in cui si svolge la relazione: sono gli anni della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e il nostro Autore non risparmia le critiche agli effetti negativi che questa produce, sia in termini di qualità del lavoro, sia della creazione di nuovi poveri. È un tema — quello della povertà nonostante il lavoro — che a distanza di quasi trent'anni dal monito contenuto nella relazione si profila quale vera e propria emergenza sociale del Paese. Beninteso, Carlo Smuraglia non rifiutava in toto l'idea della flessibilità, riteneva tuttavia necessario il suo indirizzo verso il lavoro di qualità attraverso gli strumenti dell'istruzione, della formazione professionale e della riduzione dell'orario di lavoro.

Il terzo testo che pubblichiamo, anch'esso intitolato Il lavoro nella Costituzione, è la relazione tenuta il 12 dicembre 2006, all'Università Cattolica di Milano, pubblicato sulla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, nel 2007. Rispetto al precedente, ha carattere più tecnico e si focalizza prevalentemente sulla lettura e interpretazione delle singole norme costituzionali in materia di lavoro. Anche in questo non mancano riferimenti alle questioni più attuali del momento e all'analisi delle modalità con cui i principi costituzionali sono stati attuati nella legislazione, nonché alla distanza intercorrente tra la direzione indicata dalla Costituzione e la realtà sociale sottostante.

Il quarto testo che pubblichiamo, intitolato Il lavoro nella Costituzione: attualità ed efficacia — di cui abbiamo rinvenuto solo il dattiloscritto, per quanto consta inedito — è

quello che ha carattere più marcatamente politico ed è incentrato maggiormente sulle ragioni dell'inattuazione del progetto costituzionale di riscatto della classe lavoratrice. Qui spicca l'osservazione relativa ai mutamenti sociali ed economici in atto. Il dattiloscritto risale presumibilmente al 2011, ovvero al tempo in cui la grande crisi finanziaria e del debito pubblico ha sortito i suoi effetti più negativi. Carlo Smuraglia osserva come siano cambiate le aspirazioni sociali, si sia modificato il substrato culturale sotteso al progetto costituzionale e siano mutati anche gli attori sociali. L'acquiescenza alla predominanza delle ragioni dell'economia e delle esigenze del mercato, l'accettazione acritica dei processi di globalizzazione e di flessibilizzazione del lavoro, che invece avrebbero richiesto maggiore ponderazione, fa parlare Smuraglia di "delusione", che porta con sé la caduta del consenso e della fiducia nella forza dei principi costituzionali e nelle istituzioni. La risposta che Carlo Smuraglia offre muove da una distinzione tra valori, che sopravvivono alle intemperie, e modelli. Questi ultimi rappresentano applicazioni specifiche di idee che vengono tradotti in termini concreti in un dato momento storico, e che, per questo, possono essere superati. La prospettiva è quella dunque della ripresa dell'indirizzo politico-economico e dei valori sanciti dalla Costituzione. Un progetto politico, questo, che verrà poi ripreso e sviluppato negli scritti successivi e in particolare nell'organizzazione dei seminari dedicati all'attuazione della Costituzione e dei lavori collettivi poi raccolti nel volume La Costituzione 70 anni dopo. Del saggio qui pubblicato merita ricordare il monito che ci lascia Carlo Smuraglia: «l'inottemperanza alla Costituzione si manifesta con l'inerzia rispetto alla sua attuazione, con l'emanazione di norme contrastanti, scegliendo tra le varie misure possibili per la sua attuazione "la più blanda, la più scolorita, la più lontana dai propositi del legislatore costituente"». Chiude la prima parte lo scritto V come valore lavoro, che è uno degli ultimi pubblicati da Carlo Smuraglia, nel quale ritorna sui temi del valore del lavoro sia in un'ottica storica, sia nel contesto della globalizzazione, con riflessioni sugli effetti che questa determina sia sulle condizioni di lavoro, sia in senso più ampio sulle possibilità di indirizzo dell'economia all'utile sociale.

È lo Statuto dei lavoratori a costituire il punto di maggiore inveroamento dell'indirizzo costituzionale. Ad esso Carlo Smuraglia dedicherà diversi scritti, sia nella fase antecedente alla sua emanazione, contribuendo a plasmarne il contenuto, sia negli anni successivi.

Il primo saggio, intitolato Un problema ormai maturo: lo Statuto dei diritti dei lavoratori, si inserisce nel dibattito antecedente all'approvazione della legge, cercando di andare oltre le proposte di mera ripetizione dei principi costituzionali al fine di dare contenuto effettivo ai diritti di libertà, dignità e sicurezza umana. La costruzione teorica muove ancora una volta dai limiti delineati dal 41, comma II, Cost. La tesi di fondo è quella della necessità di un chiarimento sui modi con cui i diritti della persona possono essere limitati sul luogo di lavoro e sulle conseguenti tecniche di intervento normativo. Qui le riflessioni sui concetti di libertà morale come diritto a non subire illecite intrusioni nella propria sfera psichica ed a sviluppare integralmente la propria personalità sono di grande interesse, richiamando sia l'aspetto interno della libertà di coscienza, di pensiero e di opinione, sia l'integrità psichica e quel complesso di beni (non sempre perfettamente determinati) che vanno sotto il nome di personalità morale e di dignità. Ritornano qui anche i discorsi, già affrontati in La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro, sull'eguaglianza e sulla parità di trattamento, mentre l'ultima

parte, dedicata alla sicurezza — declinata non solo nel senso della sicurezza del lavoro ma anche del diritto a un'occupazione stabile — è quella che sino a quel momento aveva ricevuto minore attenzione nel dibattito sull'adozione dello Statuto. Ad essa si collega idealmente il terzo saggio che pubblichiamo, intitolato L'approvazione dello Statuto, che ripercorre le vicende politiche dei primi Governi di centro-sinistra e il dibattito politico e sindacale che l'ha preceduta, con una ricostruzione delle diverse opzioni di politica del diritto espresse dai vari attori. Le preferenze verso un intervento legislativo o solo contrattuale, su una legge più orientata alla tutela dei diritti individuali o al sostegno al sindacato, il dibattito sulla costituzione delle Sezioni sindacali aziendali (peraltro subito soppiantate dai consigli dei delegati, la nuova forma di rappresentanza emersa dall'autunno caldo del '69) sono parte di un processo di ravvicinamento di posizioni inizialmente antitetiche che troveranno poi composizione con l'intervento di una Commissione di giuristi appositamente costituita e nel d.d.l. dell'allora Ministro del lavoro Brodolini. Scontata l'opposizione di Confindustria e dei partiti di destra, il Pci si astenne, spiega Carlo Smuraglia, per il mutato contesto seguito all'autunno caldo e per la necessità di riconoscere una maggiore valenza politica all'impegno sindacale, oltre che per l'insoddisfazione verso il bilanciamento operato tra diritti individuali e poteri imprenditoriali, ancora troppo ampi.

Il tema ritorna pochi anni dopo nel saggio di apertura di un convegno milanese intitolato Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo, volto ad approfondire in specifico il ruolo svolto dai Magistrati del lavoro nell'applicazione dello Statuto. L'analisi qui si concentra sulle norme che avevano dato maggiore adito a critiche e, in particolare, sui temi dei controlli sanitari, della disciplina delle mansioni, della reintegrazione e della condotta antisindacale.

Nel saggio di chiusura dello stesso convegno, intitolato Dallo Statuto ad un moderno sistema di relazioni industriali, le conclusioni di Carlo Smuraglia confermano l'importanza e l'innovatività — tenendo conto del contesto in cui lo Statuto si calava — della legge. Non si negano taluni eccessi applicativi, soprattutto nel ricorso all'art. 28 St. lav., ma nel complesso, dopo un primissimo periodo di incertezza, si è assistito a una fase di assestamento e il fenomeno si è ridimensionato. I poteri dell'imprenditore sono stati limitati, ma non senza riconoscersi «valvole di sfogo» e anche la necessità di qualche correzione, come ad esempio la necessità di rafforzare i controlli pubblici sul fenomeno dell'assenteismo. Il giudizio del nostro Autore è quindi sostanzialmente positivo: la giurisprudenza ha colto bene la profonda carica innovativa della legge; qualche entusiasmo eccessivo ha finito per assestarsi e rientrare in limiti fisiologici. Quanto ai rapporti collettivi, l'assunto secondo il quale lo Statuto li avrebbe irrigiditi, viene messo in seria discussione. Carlo Smuraglia osserva infatti come la conflittualità non sembri costituire il leitmotiv delle relazioni sindacali italiane, sia perché essa è generata dai comportamenti di tutti gli attori, inclusi gli imprenditori, sia perché anche i sindacati sono sempre stati più orientati verso la contrattazione, con aspetti anche collaborativi. Ma il nostro Autore sapeva benissimo che i tempi erano già cambiati e che la crisi economica che chiuse il decennio poneva già altre ineludibili questioni, rendendo necessarie nuove riforme volte a una disciplina coerente e organica del mercato del lavoro e delle riduzioni di personale. A questi temi Carlo Smuraglia dedicherà, nel corso degli anni, diversi studi, alcuni dei quali sono pubblicati nella III parte di questo volume.

Quaranta anni più tardi, in pieno lockdown per la pandemia da Covid-19, Carlo Smuraglia celebra i cinquanta anni dello Statuto con uno dei suoi ultimi scritti, pubblicato su Patria Indipendente, il periodico dell'Anpi, e intitolato 50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori. Non si tratta di festeggiare una legge che, come ha lucidamente scritto, è divenuta «una componente essenziale e “naturale” del nostro sistema sindacale e giuridico», ma di una riflessione su cosa è accaduto in seguito e di cosa resti dello spirito statutario. E a chiare lettere il nostro Autore non nasconde né l'amarezza sugli attacchi a cui alcune disposizioni dello Statuto sono state sottoposte, né la preoccupazione per il futuro. È, sia pure in un contesto economico profondamente mutato, la restituzione di fatto (e anche di diritto per alcuni versi) all'imprenditore di quei poteri che lo Statuto aveva inteso limitare, a destare la maggiore amarezza. Il riferimento principale qui è alla progressiva riduzione dell'ambito di applicazione della tutela consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro avvenuta in particolare con il Jobs Act del 2015. Ma non si tratta di recriminare: davanti alle sfide, anche quelle ardue poste dalla pandemia, la risposta non deve consistere in un arroccamento sulla difesa dello Statuto, che va sì preservato, ma guardando avanti, perché il modo migliore per celebrare lo Statuto, è coglierne «l'alta idea di socialità e di sviluppo», in un contesto di una rinnovata partecipazione e di impegno politico volto a fare fronte alle trasformazioni in atto.

Nella parte terza pubblichiamo diversi saggi che riflettono i dibattiti che hanno accompagnato le diverse fasi storiche ed economiche del Paese, e le varie risposte, più o meno emergenziali, più o meno strutturali a seconda dei tempi e delle circostanze, che il diritto del lavoro ha tentato di offrire. Il primo, intitolato Interventi legislativi nel settore del lavoro (dalla legge n. 604 alla riforma del processo del lavoro) e realtà del Paese, è dedicato alla riforma del processo del lavoro e chiude sostanzialmente il cerchio dei 3 provvedimenti – la legge sui licenziamenti del 1966, lo Statuto dei lavoratori del 1970 e, appunto, la riforma del processo del lavoro – che maggiormente hanno tentato di dare effettiva attuazione ai principi costituzionali nei luoghi di lavoro. Sarebbe infatti un errore, scrive Carlo Smuraglia, ridurre la portata della riforma alla mera correzione delle disfunzioni del sistema processuale, perché ciò significherebbe non comprendere appieno come essa miri a correggere quegli aspetti di disuguaglianza sostanziale che sono sottesi al rapporto di lavoro. Anche in questo saggio il nostro Autore non si ferma all'analisi della nuova legge, preferendo sottolinearne quegli aspetti che avrebbero ben potuto essere migliorati. Il riferimento va in primo luogo alla legittimazione processuale dei soggetti sindacali, un tema che aveva già affrontato negli studi sulla sicurezza del lavoro e che costituirà uno dei fili conduttori delle sue analisi e proposte. Ma sono gli aspetti della riforma che mirano ad avvicinare il giudice alla realtà dei luoghi di lavoro quelli che appaiono forse oggi di maggiore attualità. L'interrogatorio libero, l'accesso ai luoghi di lavoro e i poteri di indagine che la legge conferisce al giudice sono tasselli fondamentali di un sistema giudiziario che, però, già in quella riforma si fermano al primo grado di giudizio. Una limitazione che, ci permettiamo di aggiungere, sembra oltretutto ampliata dalle più recenti riforme processuali che si aggiungono, oggi, agli ostacoli nell'accesso alla giustizia che le più recenti riforme hanno introdotto, sia con troppo stringenti termini di decadenza, sia con gli interventi sulle spese processuali.

In linea di continuità, il saggio intitolato Magistrati scomodi ed evoluzione del diritto del lavoro pone il tema – oggi forse ancora più attuale di allora – del confine

esistente tra interpretazione della legge e operazione creatrice del diritto. Il contesto è quello di procedimenti disciplinari avviati in quegli anni nei confronti di tre Pretori del lavoro milanesi, definiti scomodi o forse, come voleva la vulgata dell'epoca, pretori d'assalto, e Carlo Smuraglia ci richiama tutti alla necessità di non concepire il diritto e, in particolare il diritto del lavoro, come un fenomeno statico, bensì come un elemento dinamico, aperto verso la realtà del contesto sociale ed economico entro il quale si cala. È questa concezione — la necessità di un ampio e continuo dialogo con la giurisprudenza sui valori di fondo che la normativa rappresenta e che l'interprete è chiamato ad applicare — che mette al riparo sia dalle visioni statiche e reazionarie del diritto del lavoro, sia dalle letture estremizzanti.

Ma passeranno pochissimi anni perché la grande epopea dello Statuto lasci il posto ad altre, più urgenti questioni. Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale, pubblicato nel 1976 è il primo a segnare il mutamento dei tempi: la crisi economica ha posto in primo piano temi — del collocamento, della formazione professionale, delle riduzioni di personale e della mobilità dei lavoratori — che fino a quel momento erano rimasti secondari. Qui il rammarico per l'occasione mancata (quella dello Statuto) per una riforma a tutto campo delle politiche per il lavoro e per il collocamento costituisce il tratto dominante. Un rammarico che peraltro riemerge, nel saggio di pochi anni successivo, intitolato Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative, in cui non si risparmiano critiche alle inefficienze del sistema di collocamento pubblico: «Mostriamo di credere alla forza delle rigidità, mentre altri cercano incentivazioni; pensiamo di imporre il nostro "prodotto" mentre altri cercano di qualificarlo; ci fondiamo su apparati burocratici ed arcaici, mentre altri puntano sulla preparazione professionale dei "collocatori"; manteniamo ferme le antiche credenze di una possibile separazione tra i vari strumenti di intervento, mentre altri cercano di unificarli, dettiamo regole che inseguono l'emergenza e le situazioni specifiche mentre altri cercano di individuare linee tendenziali coordinate».

Siamo nella fase storica in cui si comincia a delineare un ruolo delle Regioni nella gestione della crisi e del mercato del lavoro, ed è anche per questo che l'analisi e il compito del giurista — scrive Carlo Smuraglia — si fanno più complessi, richiedendo metodologie di analisi e di intervento più raffinate. A fronte del divario abissale tra le esigenze che nascono dalla realtà sociale e gli strumenti apprestati dall'ordinamento giuridico, per il nostro Autore occorre una svolta radicale. Probabilmente forte anche della sua esperienza di Consigliere regionale (dal 1970 al 1985) in Lombardia, Carlo Smuraglia intravede una possibilità di rinnovamento e di uscita dalla crisi nella concentrazione nelle neoistituite regioni delle funzioni di politica attiva del lavoro, da indirizzarsi in senso coerente alla programmazione economica. Se, come già osservato, il tema dell'indirizzo dell'economia è un tratto costante del pensiero di Carlo Smuraglia, è invece da dire che anni dopo la sua fiducia nel regionalismo viene meno. Carlo Smuraglia votò contro la riforma costituzionale del 2001, come ben spiega nel saggio conclusivo di questa terza parte. Ma già all'epoca il nostro Autore aveva individuato i limiti del regionalismo nostrano: l'attenzione alla formazione professionale costituisce l'occasione per ripercorrere le vicende che hanno portato, con il D.P.R. n. 10/1970 al trasferimento della competenza alle Regioni. Un sistema di trasferimento che Carlo Smuraglia non esita a definire aberrante, per la confusione che ha generato. Il discorso conseguentemente si sposta sul ruolo del

sindacato, sulla necessità della sua partecipazione all'indirizzo del Paese attraverso pratiche di partecipazione democratica. Il confronto, limitato ai rapporti con l'esecutivo, non appare adeguato, dovendosi piuttosto meditare sul ruolo e sui i rapporti tra il sindacato e le assemblee legislative. Si anticipa qui un dibattito – quello dei rapporti tra protocolli sociali e funzione legislativa – che diventerà incandescente dopo l'accordo di San Valentino del 1984.

I due saggi che chiudono la terza parte, intitolati Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione e Lavoro e diritto nella XIII Legislatura, rispettivamente del 1998 e del 2001, sono scritti in un'epoca relativamente più recente, in cui Carlo Smuraglia era Presidente della Commissione lavoro del Senato. Il primo ritorna sui principi costituzionali e propone una profonda riflessione su quella che, al momento in cui scriveva, avrebbe dovuto essere una grande riforma costituzionale, avviata, e poi naufragata, con la proposta di Massimo D'Alema di una Commissione bicamerale per le riforme Costituzionali (istituita con l. cost. n. 1/1997). L'attenzione qui è prevalentemente alle modifiche, di cui si discuteva, riguardanti il decentramento amministrativo avviato con la legge Bassanini (n. 59/1997) e, una volta fallita la Bicamerale, culminate nella legge di riforma costituzionale n. 3/2001. Il contesto è quello della diffusione dei c.d. lavori atipici, e delle più ampie trasformazioni del mondo del lavoro, sul quale la prospettiva del decentramento amministrativo non avrebbe potuto non impattare. La tesi di fondo muove dal riconoscimento dell'ampiezza dei fenomeni del c.d. lavoro atipico, della necessità di apprestare quindi un minimo di tutele per coloro che, proprio in ragione del moltiplicarsi delle forme di lavoro, ne sono sprovvisti, ma non al prezzo di una riduzione delle garanzie predisposte per il classico lavoro subordinato, che, per Carlo Smuraglia, continuerà ad esistere in maniera rilevante. Sono i tempi in cui si discute dell'ipotesi di un nuovo "Statuto dei lavori", che per il nostro Autore doveva essere inteso come predisposizione di nuove tecniche di tutela, anche più dinamiche e adattative, per le nuove forme di lavoro e non come l'occasione per un ridimensionamento del complesso di tutele già approntato per il lavoro subordinato. Ma su questo tema non ci soffermiamo in questa sede, rinviando agli scritti e al disegno di legge presentato nel corso della XIII Legislatura, pubblicati nel vol. VIII di quest'opera.

Ma il discorso di Carlo Smuraglia va ben oltre; il suo impegno presto si sposta su altre questioni bisognose dell'attenzione del legislatore: la definizione dei criteri di misurazione della rappresentatività effettiva; la formazione e il ruolo delle rappresentanze sindacali a livello aziendale, i rapporti fra queste e i sindacati, la possibilità per organismi collettivi nascenti di partecipare ad alcune delle fasi su cui si forma gradualmente la rappresentanza; le modalità con cui i lavoratori possono far sentire la propria voce anche al di là dell'adesione al sindacato; la stessa possibilità, infine, di fare ricorso, in alcune ipotesi, al referendum. E la relazione ritorna sulle pratiche di concertazione, che hanno visto una particolare reviviscenza per tutti gli anni '90, al punto di far parlare di una nuova costituzione materiale e della necessità di una rivisitazione del sistema delle fonti. Il punto di caduta di queste riflessioni è quello, tuttora irrisolto, del nodo della definizione della rappresentatività sindacale e dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. Ma il contesto stava già per cambiare di nuovo: chiusa la XIII legislatura, il Libro bianco del lavoro del Governo Berlusconi sostanzialmente decreterà la fine delle pratiche concertative e aprirà un lungo ciclo di instabilità delle relazioni sindacali.

Il bilancio conclusivo della XIII Legislatura è svolto nell'ultimo saggio di questa III parte del volume. Gli interventi e le riforme normative di quel periodo non sono stati pochi: la riforma del collocamento (d. lgs. 469/1997), la legge sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (l. n. 53/2000), la riforma del lavoro dei soci di cooperativa (l. n. 142/2001), la legge sul collocamento delle persone con disabilità, la riforma dei patronati, l'estensione dell'ambito di applicazione dell'assicurazione Inail, la legge per l'incentivazione del lavoro dei detenuti, di cui Carlo Smuraglia era il primo firmatario. Ma il giudizio, come è emerso chiaramente anche dai molti ricordi pubblicati nel vol. I di quest'opera, non è soddisfacente. Sono rimaste al palo le riforme che Carlo Smuraglia forse considerava più importanti: quelle sulla rappresentanza sindacale, quelle sui lavori atipici e sul telelavoro, quelle sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro (le si v. nel vol. VIII), e i numerosi disegni di legge in materia di sicurezza del lavoro, incluso quello contenente la delega al Governo per la predisposizione di un testo unico innovativo in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro (in corso di pubblicazione nel vol. IX). Le ragioni sono ben spiegate nel testo, e vanno dalla mancata consapevolezza circa la strategicità di certi interventi alla scarsa compattezza della maggioranza, dall'opposizione parlamentare e delle associazioni imprenditoriali a un dibattito sterile perché ridotto alla contrapposizione tra presunti conservatori e supposti innovatori, senza adeguati approfondimenti.

Abbiamo raccolto in questo volume anche i pochi saggi che Carlo Smuraglia ha scritto in materia di sicurezza sociale. Alcuni riguardano l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, che abbiamo ritenuto di collocare qui e non nel vol. IX dedicato alla Tutela della salute e sicurezza sul lavoro credendo di rispettare il pensiero dell'Autore, che probabilmente avrebbe mal digerito l'idea di parlare delle tutele assicurative all'interno dei discorsi sulla prevenzione, per quanto le ritenesse comunque fondamentali e per quanto anche nella sua professione forense si sia fortemente impegnato per assicurare piene tutele ai lavoratori infortunati.

Il primo saggio si concentra sull'art. 4 del r.d. n. 1765/1935, che regolava, prima della riforma attuata con il D.P.R. n. 1124/65, l'obbligo di assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Si tratta di una nota di commento all'ordinanza del Tribunale di Milano che rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della norma nella parte in cui limitava la responsabilità del datore per infortunio sul lavoro derivante da reato all'ipotesi in cui questo fosse stato commesso dagli incaricati della direzione o della sorveglianza e non anche dagli altri dipendenti, del cui fatto lo stesso datore dovesse comunque rispondere a norma del codice civile. La tesi di fondo di Carlo Smuraglia è che quella norma, risalente alle origini della tutela assicurativa, sia incompatibile con il quadro costituzionale, per varie ragioni, il cui perno centrale è dato dal fatto che l'esonero dalla responsabilità civile del datore di lavoro impedisce il pieno ristoro dei danni subiti dal lavoratore infortunato. L'incostituzionalità non discende solo dalla violazione dell'art. 38 Cost.: è anche il raffronto con la situazione di chi ha subito lesioni a causa di incidente da circolazione stradale a mostrare la sperequazione tra quest'ultima situazione, in cui si ha il pieno ristoro dei danni a prescindere dall'azione penale, e quella del lavoratore. Nel giudizio innanzi alla Corte Costituzionale, nel quale Carlo Smuraglia è difensore del lavoratore, la questione verrà dichiarata fondata con la storica sentenza n. 22 del 1967. È — questa sentenza — considerata la prima breccia che si apre in un muro che, nel corso degli anni, con successivi interventi del giudice delle leggi, ha portato

all'estensione dell'obbligo risarcitorio del datore di lavoro, qualora la sua responsabilità penale sia accertata dal giudice civile (Corte Cost. n. 102/1981 e n. 118/1986). Ma, scrive Carlo Smuraglia nel successivo saggio che qui pubblichiamo, intitolato Verso il tramonto degli artt. 10 e 11 del Testo Unico infortuni?, per quanti speravano in una trasformazione radicale del sistema, questa sentenza fu una delusione. Anni dopo, nelle vesti del legislatore, il nostro Autore contribuì alla riforma dell'assicurazione infortuni, con importantissime innovazioni, tra le quali il risarcimento del danno biologico e l'estensione ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Gli artt. 10 e 11 però non vennero modificati. Il sistema rimane estremamente complesso e bisognoso di revisione (soprattutto per quanto riguarda la problematica delle azioni di regresso e surroga dell'Inail rispetto alla posizione del datore di lavoro o dei terzi che hanno causato l'infortunio), ma già il riconoscimento del diritto all'integrale copertura del danno alla salute sancito dalla Corte costituzionale con le tre storiche sentenze del 1991 (nn. 87, 356 e 485), sia pure con più di venti anni di ritardo, aveva in parte rimediato ai limiti che Carlo Smuraglia denunciava.

Il l'accuse al sistema di tutela per gli infortuni sul lavoro continua poi nell'intervento di Carlo Smuraglia al V congresso Aidlass del 1975, dedicato a Il rischio professionale. Qui le critiche mosse al sistema di tutele per gli infortuni sul lavoro si saldano con le dottrine previdenziali e con l'attenzione, costante in Carlo Smuraglia, alla prevenzione. La visione muove dall'idea che la vita associata comporti sempre dei rischi e che sia quindi fondamentale un'attività di tutela e, prima ancora, di prevenzione che coinvolga l'intera collettività, in una logica chiaramente di sicurezza sociale. Ma questo non implica disconoscere il principio che chi esercita una particolare attività creatrice di situazioni pericolose, ha per ciò solo il dovere di eliminare i rischi che questa comporta. Ma, come detto sopra, al tema della prevenzione dedicheremo l'intero vol. IX. Qui portiamo l'attenzione sui profili di sicurezza sociale e la posizione di Carlo Smuraglia è netta: «Non credo comunque che la via dell'avvenire sia legata allo schema assicurativo. Ritengo invece che con i principi dell'art. 38, con il richiamo ai doveri di solidarietà, la Costituzione indichi una strada ben precisa che è quella di sganciare questi meccanismi dal sistema assicurativo per legarli a qualche cosa che attiene ad esigenze, bisogni e doveri dell'intera collettività, pur lasciando un complesso di obblighi a carico di alcuni soggetti specifici».

Il saggio Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale è pubblicato nel 1994, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del medesimo anno, che aveva imposto la c.d. cristallizzazione delle pensioni. La vicenda era complessa, perché interveniva su una disposizione di interpretazione autentica di una norma del 1983 che aveva sancito il diritto a una sola integrazione al minimo per i titolari di più pensioni, senza mantenere fermo l'importo già calcolato (e limitando quindi la riduzione agli assorbimenti derivanti dagli aumenti di pensione successivi). Al di là della specifica vicenda, ciò che più interessa dello scritto di Carlo Smuraglia sono le considerazioni sul bilanciamento tra i diritti costituzionali di sicurezza sociale e i vincoli di bilancio. Siamo nel 1994, la riforma dell'art. 81 Cost., con l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, arriverà circa venti anni dopo. Ma già allora si apriva una fase – che si chiuderà solo con la sentenza n. 70/2015 in materia di perequazione automatica – in cui la giurisprudenza della Corte costituzionale si mostrava più

sensibile alle esigenze della finanza pubblica rispetto alla garanzia dei diritti fondamentali. Il tema, come noto, è ritornato attuale negli anni più recenti a seguito della riforma dell'art. 81 Cost., e pone oggi questioni nuove che incidono sull'accesso ai diritti di sicurezza sociale attraverso il diniego della prestazione in assenza delle risorse economiche in caso di carenza di fondi e che limitano le possibilità di riforme strutturali del sistema, che sembra destinato a interventi sempre limitati nel tempo, in corrispondenza con le risorse stanziare. A queste problematiche non resta che rispondere con quanto scriveva già allora Carlo Smuraglia sulla preminenza dei diritti di sicurezza sociale, soprattutto ove i provvedimenti illegittimi del legislatore colpiscano, com'era nel caso di specie, le prestazioni più basse.

L'ultimo saggio che pubblichiamo, intitolato La riforma dei patronati e lo sviluppo del loro ruolo di servizio, presenta i caratteri fondamentali della legge n. 152/2001, uno degli ultimi provvedimenti con cui si chiude la XIII Legislatura e l'attività parlamentare di Carlo Smuraglia. La riforma fa seguito alla richiesta di referendum avviata su iniziativa del Partito radicale che, con una nutrita serie di quesiti, mirava ad incidere profondamente su aspetti centrali della legislazione italiana. Tra questi meritano di essere ricordati, oltre al referendum per abolire il monopolio Inail dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, quello volto ad abolire la reintegrazione nel posto di lavoro di cui all'art. 18 St. lav., quello mirante a liberalizzare le possibilità di assunzione a termine e quello volto ad abolire l'art. 26 St. lav., limitando la possibilità di trattenere le quote associative sindacali dalla retribuzione e dalle pensioni. Tra i vari quesiti volti, in un'ottica liberista, a smantellare parti significative dello stato sociale, vi era anche quello di abrogazione della legge istitutiva dei patronati e del loro finanziamento pubblico. Come quella riguardante l'Inail, anche questa richiesta di referendum venne dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 42/2000. La Corte considerò i Patronati parte integrante di quel nucleo costituzionale irrinunciabile di strumenti e istituti organizzativi che sono indispensabili per la garanzia dei diritti di previdenza sociale sanciti dall'art. 38 Cost. L'eliminazione delle strutture in questione, hanno argomentato i giudici, avrebbe finito per trasferire le loro attività, oggi non lucrative e garantite a tutti i lavoratori, al campo dell'autonomia privata, cioè delle libere scelte individuali. È sulla scia di quanto sancito dalla Corte che la riforma attuata con la l. n. 152/01, alla cui scrittura Carlo Smuraglia collaborò in modo significativo, si inserisce, non solo salvaguardando il ruolo esclusivo degli istituti di Patronato, ponendoli al riparo da una concorrenza di faccendieri e non meglio selezionati soggetti privati che avrebbero potuto approfittare proprio della situazione di bisogno di chi necessita di tutele previdenziali, ma anche rilanciandone il ruolo in modo significativo. Non è questa la sede per riprendere in toto i contenuti della riforma, ma mi pare essenziale sottolineare quanto questa fosse stata lungimirante, soprattutto ampliando le funzioni attribuite ai Patronati. L'idea di fondo è quella di non limitare più le prestazioni da questi fornite ai lavoratori all'accesso alle sole tutele previdenziali, ma di ampliare il raggio d'azione all'assistenza a tutte le forme di sicurezza sociale a favore di tutti i cittadini, in un'ottica di vero e proprio servizio di "segretariato sociale". La riforma è, ricordiamolo, del 2001, un'epoca in cui i cellulari iniziano a diffondersi, ma non con l'ampiezza e pervasività attuali, mentre lo Spid, che diventerà in seguito la chiave di accesso a un sistema di servizi in gran parte digitalizzato, verrà istituito tra il 2013 e il 2014. Ebbene, la riforma del 2001

ha costituito un passaggio fondamentale per consentire ai cittadini e ai lavoratori di poter accedere ai vari istituti di sicurezza sociale. Oggi, semmai, si pone il tema del sovraccarico di funzioni che sono attribuite ai Patronati e credo di poter onorare la memoria del mio Maestro rilanciando la discussione sulla necessità di un ulteriore ampliamento delle funzioni da essi svolte, in una con quella del loro finanziamento pubblico.

Olivia Bonardi

SAGGI SCELTI

SEZIONE I

IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE

Costituzione e lavoro*

Sommario: 1. Tutela e garanzie del lavoro nel sistema costituzionale. – 2. Lavoro e impresa nel modello di società delineato dalla Costituzione. – 3. L'attuazione della Costituzione e i problemi ancora aperti. – 4. Diritto al lavoro e governo dell'economia: le prospettive.

1. Tutela e garanzie del lavoro nel sistema costituzionale

La Carta costituzionale italiana si distingue rispetto ad altre Costituzioni per la particolare accentuazione dedicata al fenomeno del lavoro. Se in altri Statuti non mancano riferimenti al carattere di «socialità» dello Stato (e da varie parti si è rilevato che la formula può anche essere ambigua o quanto meno generica), nel nostro la formula consacrata nell'art. 1 e seguita da una serie di altre affermazioni, di cui alcune assai specifiche, ha un significato ben più pregnante. Il rigetto, da parte dell'Assemblea Costituente, di una formula ancora più avanzata («Repubblica di lavoratori») nel timore che essa potesse assumere un significato spiccatamente classista, non vuol dire affatto che non si siano con ciò riconosciuti il ruolo e la funzione «determinante» del lavoro nel complessivo contesto statale: lavoro assunto come mezzo di sviluppo della personalità e come strumento di progresso dell'intera società.

È ben vero che le formule troppo ampie possono anche essere semplicemente retoriche; e in questo senso non è mancata qualche critica alla formulazione soprattutto dell'art. 1 della Costituzione.

Ma si tratta di intendersi e soprattutto di cogliere il senso delle affermazioni costituzionali di principio nell'ambito di una corretta interpretazione sistematica. Se infatti da alcune disposizioni della Costituzione può desumersi l'intento di attribuire una posizione di rilevanza costituzionale ad ogni attività socialmente utile (v. ad esempio, la norma dell'art. 4, comma secondo), è certo che l'impegno di riconoscimento e di garanzia del Costituente è soprattutto rivolto al lavoro inteso in un senso più ristretto e definito, vale a dire come prestazione di attività dipendente. Ed è sotto questo profilo che va intesa anche la formula adottata dall'art. 1, che ha un senso effettivo e concreto solo se collegata ad una serie di altre disposizioni, che vanno da quelle più generali, come l'art. 4, l'art. 35 e l'art. 46, a quelle più specifiche, come gli artt. 36 e 37, ed a quelle relative all'autotutela (art. 39 e 40).

La retorica della formula si disperde allora, di fronte al delinearsi di un disegno chiaro e definito: un disegno che in qualche modo recupera – per dirla con

* Saggio pubblicato in *Legalità e giustizia*, 1984, pag. 689.

Costantino Mortati – anche un riconoscimento della funzione del movimento di emancipazione dei lavoratori e della nuova concezione dei rapporti sociali di cui esso era portatore. Se la Costituzione, insomma, non aveva voluto assumere un connotato classista, essa tuttavia non si collocava al di fuori della storia ed anzi ne assumeva a propria base alcuni elementi essenziali, cogliendoli soprattutto nella loro fase dinamica ed evolutiva: ed è in questo, appunto, che risiede la straordinaria importanza del secondo comma dell'art. 3, cui è assegnata la funzione di denuncia «del dissidio tra il principio di uguaglianza e lo stato di fatto con esso contrastante» e di affermazione dell'obbligo della sua rimozione (Mortati). Sicché l'auspicio di ottenere l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese finisce per assumere il valore di un programma e contemporaneamente fornisce un criterio interpretativo generale di tutti i riferimenti costituzionali al fenomeno del lavoro.

È in questo contesto che si spiega perché il legislatore Costituente non abbia voluto fermarsi ai contorni generali, alla cornice, ma abbia preferito scendere perfino ad un dettaglio, almeno apparente (in realtà, si tratta di «dettagli», dotati di una forte carica precettiva e di una valenza pressoché generale).

Al tempo stesso, la forte carica personalistica che pervade tutta la Costituzione investe anche e soprattutto gli aspetti relativi al lavoro sì che al lavoratore non viene più garantita protezione solo in quanto contraente più debole, ma anche e soprattutto in quanto soggetto che, nel rapporto, implica direttamente la propria persona.

Nel tradizionale concetto di corrispettività, che è alla base del rapporto tra le prestazioni dei contraenti, si inseriscono fattori nuovi, come quello indicato dall'art. 36, secondo il quale la retribuzione non deve più solo corrispondere alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche alla garanzia di un'esistenza «libera e dignitosa» per il lavoratore e per la sua famiglia.

La stessa parità, consacrata dall'art. 37, in relazione alle categorie più deboli, finisce per assumere un valore più pregnante di quello meramente economico, inserendosi decisamente in quella prospettiva dinamica cui fa riferimento l'art. 3, comma 2.

La collaborazione, che il Codice del 1942 considerava come un dovere del lavoratore e nella quale identificava, anzi, una delle fondamentali prestazioni (art. 2094), diventa un diritto, riconosciuto nell'art. 46 non tanto ai fini della produzione, con i quali è sufficiente che sia compatibile, quanto ai fini della «elevazione economica e sociale del lavoro».

L'art. 35, pur nella genericità delle sue formulazioni, introduce per la prima volta in un testo costituzionale, il riferimento alla professionalità (comma secondo).

Troppo noto il dibattito sull'art. 4, perché vi sia bisogno di soffermarvisi a lungo. La formula è molto solenne e impegnativa, contenendo non solo il

riconoscimento del diritto al lavoro a favore di tutti i cittadini, ma anche l'impegno alla promozione delle condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Una importante dottrina (Mancini) ha sottolineato giustamente che la garanzia consacrata nell'art. 4 ha per oggetto due pretese, di cui una positiva (a che siano suscitate occasioni di lavoro) e l'altra negativa (all'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo di esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa). Un principio, dunque, di estremo rilievo, pur nei limiti e con le implicazioni di cui si dirà più oltre.

Ma non va trascurato anche il collegamento tra gli artt. 32 e 38, ai fini del delinearsi di un sistema di sicurezza sociale, nel quale la tutela del lavoro anche contro i rischi connessi ad ogni attività produttiva assume una valenza assai più pregnante, specialmente ove si tenga conto del richiamo alla sicurezza espressamente contenuto anche nell'art. 41 (comma 2).

E infine, l'autotutela. Il legislatore Costituente ha mostrato di avere fiducia non solo (e si potrebbe dire non tanto) nella legge, quanto nella stessa autonomia collettiva, alla quale ha riservato ampio spazio col principio, assai solenne, della prima parte dell'art. 39 e con la indicazione di un sistema idoneo a garantire l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Ma è con l'art. 40 che l'impegno del Costituente a tutela dei lavoratori assume un particolare rilievo, trattandosi di un diritto d'azione riconosciuto soltanto a favore di una delle parti in potenziale conflitto. Non è vero che, in questo modo, il legislatore Costituente abbia voluto assegnare una posizione di privilegio ad una parte, che anzi a ben vedere, altro non ha fatto che applicare già nello stesso testo costituzionale la regola consacrata nel secondo comma dell'art. 3, adoperandosi per rimuovere un ostacolo verso l'effettiva uguaglianza delle parti, individuali e sociali. A fronte dell'ipocrisia delle formule tradizionali, che immaginano una libertà ed un'uguaglianza astratte, la nostra Costituzione è partita dalla constatazione di una situazione di squilibrio ed ha cercato in qualche modo di compensarla con l'art. 40, proprio perché potesse assumere un valore reale quell'autonomia collettiva che tanta parte è destinata ad assumere nella concreta definizione dei rapporti individuali e collettivi. Si tratta di un punto sul quale il dibattito alla Costituente fu particolarmente vivace e talora addirittura aspro; ma la formula emersa dall'inevitabile compromesso, è – in definitiva – tutt'altro che generica, tant'è che essa si è calata perfettamente nella realtà di questi anni del dopo-Costituzione, assumendo talora un valore che va addirittura al di là delle previsioni del Costituente.

2. Lavoro e impresa nel modello di società delineato dalla Costituzione

Se questo è, in rapidissima linea, il sistema tracciato dalla Carta Costituzionale per ciò che attiene al lavoro, viene subito da chiedersi come esso si inserisse nel

contesto complessivo del disegno costituzionale, anche per stabilire se si trattasse di un quadro utopistico ed illusorio oppure di un quadro destinato ad operare nel concreto, pur nella necessità di completamenti e specificazioni.

È noto che non sono mancate critiche al sistema e che vi sono studiosi che hanno considerato alcune formulazioni come mere espressioni di retorica costituzionale (Giannini) ed altri che hanno parlato addirittura di mistificazione o al più di un semplice tentativo di superare le contraddizioni (Rescigno U.).

Ciò che ha colpito di più è stato il fatto che la visione costituzionale del lavoro si inserisce (o dovrebbe inserirsi) nel contesto di uno stato a regime capitalista; e qui si è ritenuto di vedere una essenziale contraddizione, almeno da parte di chi pensa che l'impresa, il suo sviluppo, la sua tutela come uno degli elementi motori della società, siano inesorabilmente incompatibili con l'esaltazione e lo sviluppo del lavoro dipendente.

In realtà, una Costituzione non può essere interpretata secondo rigidi schemi filosofici o puramente ideologici, trattandosi di un documento che esprime la visione complessiva alla quale in un dato momento storico sono giunte le forze politiche che l'hanno dettata. Essa va vista per quello che è, per il disegno che tenta di tracciare, per le speranze (e magari anche per le illusioni) che ad esso affida; ma non può essere considerata come un documento statico, soprattutto quando contiene in sé, come nel nostro caso, gli stessi strumenti e le stesse indicazioni per un'ulteriore possibile evoluzione (è ancora una volta il caso di richiamare, in proposito, l'art. 3, comma 2, che resta – tutto sommato – la norma chiave del sistema costituzionale). Né va dimenticato che, oltre alla Costituzione formale vi è anche quella materiale; e che quest'ultima, spesso, è destinata ad assumere grande rilievo, soprattutto se è lo stesso legislatore Costituente a fornire precise indicazioni ed a formulare programmi ed impegni per il legislatore ordinario.

Sotto questo profilo, va detto che la Costituzione riflette quella che era la convinzione delle maggioranze possibili nel 1947: che cioè una società socialista non fosse in quel momento immaginabile, nel nostro Paese, ma non fosse neppure immaginabile un regime borghese *tout court*. Nella scelta del sistema da adottare, prevalse dunque l'idea di una soluzione certamente non facile, ma in qualche modo nuova: di un sistema capitalistico, ma permeato di socialità, di un riconoscimento forte del valore dell'impresa, ma accompagnato dall'indicazione di una serie di limiti e nel contempo di un ancora più forte riconoscimento del fattore lavoro, assunto come fondamento stesso della società e della Repubblica. Ne nasceva un quadro potenzialmente conflittuale, ma non necessariamente tale e nel quale non mancavano momenti di composizione (l'autonomia collettiva, la collaborazione alla gestione delle aziende, ecc.).

Ne nascevano anche alcune condizioni esplicitamente poste allo sviluppo della libera iniziativa economica: l'utilità sociale come limite interno, e il rispetto della libertà, dignità e sicurezza umana come limiti esterni. Per meglio chiarire

tutto questo, bisogna tenere conto di due ulteriori elementi, che sono da ritenere fondamentali.

Il primo: di fronte al potenziale contrasto di interessi, lo Stato non resta neutrale e non sta a guardare, nel disegno costituzionale, ma interviene, indirizzando e programmando attraverso gli strumenti e nei modi di cui agli artt. 41, comma 3, 42 comma 2, 43 e 44.

Il secondo: il modello di società individuato a base del sistema costituzionale non è immobile né definitivo, ma è suscettibile di sviluppi, trasformazioni e rinnovamenti, secondo le indicazioni evolutive dell'art. 3 comma 2, che sembrano anche riferirsi a modelli diversi di società, visti naturalmente solo sul piano del possibile e del realizzabile, a seconda della volontà popolare.

In questo contesto, è chiaro che il disegno può apparire complesso, difficile e perfino contraddittorio, ma ha una sua originalità ed una sua peculiarità, sul piano dei sistemi giuridici, ma anche sul piano dei sistemi sociali. In quel contesto, può ben dirsi che lavoro e impresa non sono necessariamente da considerare in modo antitetico e che la composizione – sia pure in forme fortemente dinamiche – può avvenire non già nell'idilliaco e mistificatorio sistema cui pareva riferirsi il corporativismo, ma in un quadro di sviluppo orientato, programmato e influenzato dai pubblici poteri, in altre parole in un contesto di governo democratico dell'economia.

3. L'attuazione della Costituzione e i problemi ancora aperti

Se questo era il disegno, è interessante ora vedere come esso si sia svolto ed esplicato nella realtà, come cioè la Costituzione formale si sia trasformata in senso materiale.

Anche qui, il dato è complesso ed è difficile formulare una valutazione complessiva adeguata. Converrà allora prendere le mosse dalle singole norme per poi tentare di risalire ad una visione più globale.

Va anzitutto rilevato che il tentativo di ridurre gran parte dei principi generali al livello di semplici formulazioni “programmatiche”, nel settore del lavoro è approdato a risultati complessivamente modesti.

Gran parte dei principi, infatti, sono stati ritenuti immediatamente operanti; per altri, prima o poi, è intervenuto il legislatore ordinario; altri ancora sono rimasti al livello di formulazione, soprattutto perché ragioni squisitamente politiche (in senso lato) hanno suggerito di non tradurli in termini di concretezza. Infine, vi sono alcune indicazioni della Carta costituzionale che non hanno approdato a concreti risultati attuativi, non tanto perché sia mancata l'opera del legislatore o degli interpreti, quanto perché è mancato – se mai – il quadro

anche normativo, ma complessivo, al cui interno l'attuazione delle regole avrebbe potuto essere dotata di concreta efficacia.

Vi sono, dunque, due norme che sono state praticamente "abbandonate": alludo all'art. 39, comma 2 e all'art. 46. La prima, dopo gli entusiasmi dell'epoca Costituente, ha suscitato solo perplessità e resistenze; e quest'ultime sono venute soprattutto da parte di un movimento sindacale fortemente preoccupato di conservare la propria autonomia e timoroso che meccanismi di registrazione e di formazione di rappresentanze unitarie finissero per determinare forme di controllo o comunque interferenze. I tentativi di risolvere la questione dell'obbligatorietà generale dei contratti collettivi con soluzioni intermedie (vedi la legge Vigorelli del 1959) si sono rapidamente esauriti: ed altrettanto rapidamente siamo finiti in un limbo, nel quale la norma costituzionale c'è ma non pare possibile attuarla, ed al tempo stesso altre soluzioni non sono giuridicamente possibili perché finirebbero inesorabilmente per incorrere nei fulmini della incostituzionalità. Una *impasse* da cui non è facile uscire, ma dalla quale non sembra neppure che vi sia un gran desiderio di uscire, probabilmente perché il problema è, oggi, meno grave di un tempo e l'osservanza del contratto collettivo, come ha rilevato una qualificata dottrina (Giugni) finisce per essere di fatto garantita al di là di ogni schema o imposizione normativa.

L'altra disposizione che è finita nel nulla è quella dell'art. 46. Di essa, per molti anni non si è più neppure parlato, probabilmente perché aveva corrisposto ad una speranza e ad un'illusione, direttamente derivanti dall'esperienza dei consigli di gestione. Finita quella esperienza, pochi si sentirono di riprendere un discorso che più che interrotto era apparso addirittura impossibile. D'altronde, ci si è chiesti – in questi anni – se la collaborazione alla gestione delle aziende sia davvero possibile e produttiva di effetti, ove essa non corrisponda anche ad una reale partecipazione alle complessive scelte economiche. Un tema politico di grande rilievo, sul quale non sembra possibile soffermarsi in questa sede. Quello che è certo è che da anni siamo alla ricerca di una soluzione italiana del problema della partecipazione, suggerita dal fatto che non sono finora apparse come importabili da noi certe esperienze straniere e neppure certe indicazioni che pure sono state dettate da organismi della Comunità cui appartiene il nostro Paese. La tipicità del caso italiano è tale da consigliare di non codificarla e di non cristallizzarla in singole normative prima che sia sufficientemente definita. È indubbio che il lato più saliente della ricerca partecipativa di questi anni sta nel riconoscimento dei diritti di informazione; ma anche qui la materia è tutta *in fieri* ed i problemi sono talmente complessi da non consentire altre soluzioni che quelle, pur sempre caute ma ad ogni modo più facilmente adattabili, che si possono fare in sede di contrattazione collettiva.

Altre disposizioni, invece, si sono concretamente calate nella realtà: è il caso, prima di tutto, dell'art. 36, per il quale l'opera appassionata di una corretta giurisprudenza ha funzionato egregiamente, consentendo di dare al principio un

valore di immediata operatività. E non c'entra qui tutto il dibattito sulla struttura giuridica della retribuzione, che ha oggi un grande rilievo, ma che è estraneo a quel concetto di «minimo sufficiente» cui fa riferimento l'art. 36. Lo stesso è da dirsi per le altre regole contenute nel precetto, che consacrano un diritto al riposo che può variamente atteggiarsi, ma che appare ormai intangibile ed al di sopra di ogni discussione.

La parità assicurata dall'art. 37 è apparsa di più difficile attuazione, ma certo non per colpa del legislatore Costituente. La stessa legge 903/1977 sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro, che pure ha cercato di andare al di là della schematica formulazione costituzionale, preoccupandosi della parità dei diritti prima ancora che della parità delle retribuzioni, ha dimostrato con chiarezza, anche per i suoi problemi di attuazione, che le difficoltà non sono tutte superabili con lo strumento giuridico di parificazione, ma occorrono anche altri tipi di intervento legislativo che operino non tanto sul rapporto di lavoro, quanto e soprattutto sulle strutture sociali e pubbliche.

Del sistema di sicurezza sociale contenuto negli artt. 32 e 38 può solo dirsi che solo in questi ultimi anni si è faticosamente arrivati vicini al traguardo della pratica attuazione. La legge 833/78 di riforma sanitaria, di cui sono fin troppo note le traversie e le difficoltà, costituisce tuttavia il primo segno di una concreta volontà di attuare il dettato costituzionale in direzione di un'effettiva sicurezza, basata più sulla prevenzione e sulla eliminazione dei rischi che non sul postumo risarcimento dei loro effetti. Purtroppo, si deve anche riconoscere che a tutt'oggi, di quella che era la disciplina più importante (il nuovo T.U. indicato dall'art. 24 della legge) non si è ancora fatto assolutamente nulla, mentre per altri settori pur rilevanti (il sistema ispettivo, l'omologazione, ecc.) si è fatto poco e male.

Connotati singolari sono presentati dalla concreta attuazione dell'art. 40. La formula, certamente discussa e discutibile, aveva tuttavia in sé una forte carica attuativa. In effetti tutte le obiezioni furono spazzate via dalla realtà sociale e lo sciopero fu rapidamente acquisito come un diritto di tutti i lavoratori, assolutamente intangibile. Nasceva il problema dei suoi limiti; ma mentre il legislatore ordinario taceva (ed è probabile che continui ancora a tacere), spettava alla Corte costituzionale ed alla magistratura ordinaria il compito di individuare, non senza difficoltà, i limiti coesenziali al diritto di sciopero e quelli esterni. Ne è venuto fuori un quadro ormai preciso, al di là di qualsiasi formulazione normativa (la stessa Cassazione, del resto, ha finito per far giustizia della teoria delle cosiddette forme «anomale», che si assumeva essere estranee allo schema ipotizzato dal legislatore Costituente). Con una sola eccezione, che riguarda il settore dei servizi pubblici essenziali, per il quale ci si dibatte da tempo tra una serie di posizioni, che vedono da un lato la pretesa dei lavoratori di essere loro stessi a valutare i limiti della propria azione, dall'altro la pretesa degli utenti di determinati servizi di poter usufruire anche dei propri diritti senza pericolose compressioni, e dall'altro ancora l'incertezza del sistema politico che non sa

trovare soluzioni adeguate che consentano di comporre gli interessi contrastanti. È noto che tra la giustizia costituzionale e quella ordinaria non si è ancora pervenuti ad un criterio appagante di definizione dei servizi di «preminente interesse generale»; tuttavia, la giurisprudenza ha quanto meno affermato un principio di grande valore che è quello dell'esigenza di contemperamento tra i vari diritti in gioco, almeno ogni volta che ciò sia concretamente possibile.

La materia è certamente delicata, al punto che si giustificano perfettamente le stesse difficoltà di intervento legislativo, pur preferibile – in sé – agli interventi di tipo amministrativo come la precettazione, che presentano forti dubbi di legittimità, che conservano una eccessiva discrezionalità e che comunque difficilmente sono dotati di concreta efficacia quando rilevanti sono le masse dei lavoratori interessati all'azione sindacale. Tutto sommato, la strada dell'autoregolamentazione, che pure viene lentamente e faticosamente battuta da qualche anno, appare ancora quella più soddisfacente, ma a due condizioni: che essa proceda più speditamente ad opera delle stesse organizzazioni sindacali, giungendo ad una diffusione e penetrazione complete e generalizzate; e che poi si individuino gli strumenti anche normativi per dotarla di efficacia generale. Senza la realizzazione di queste due condizioni, il problema è destinato ad acuirsi periodicamente, producendo tutti quei fenomeni negativi ai quali non è il caso di abituarsi o rassegnarsi: l'incertezza del diritto, la diffusione del malcontento dei cittadini, il riversamento sulla magistratura di forme di supplenza, tanto necessitata quanto sgradita agli stessi magistrati.

Va invece, segnalato, a riguardo dello sciopero, un fenomeno del tutto singolare e caratteristico, che è quello della carica espansiva del principio costituzionale, al di là delle stesse categorie a cui aveva pensato il legislatore Costituente nel dettare la norma. Tutta la dottrina lavorista (dalla Riva Sanseverino a Ghezzi, Romagnoli, Treu, Giugni, ecc.) ha sottolineato da tempo l'espansione del diritto di sciopero anche nei confronti dei lavoratori autonomi e dei cosiddetti lavoratori parasubordinati; ed anche la giurisprudenza va prendendo atto gradatamente del fenomeno (basti pensare, tanto per fare un esempio, alla sentenza 29 giugno 1978 della Corte di Cassazione, che riconosce il diritto di sciopero anche a favore dei medici convenzionati con l'INAM). Ma ancora più rilevante appare il fenomeno ove si consideri che la stessa Corte costituzionale (sent. n. 222 del 17-7-1975) ha finito per parlare di sciopero a proposito della cosiddetta serrata dei piccoli esercenti prevista dall'art. 506 c.p.; e la Corte di Cassazione e diversi giudici di merito l'hanno seguita su questa strada, dando così luogo ad un fenomeno piuttosto singolare, rilevato da Giugni, che cioè lo stesso individuo possa essere considerato come lavoratore per il diritto del lavoro e imprenditore per il diritto commerciale.

Ma a parte qualche discrasia nel sistema giuridico, il fenomeno non è negativo e rivela la forte carica espansiva dei principi costituzionali quando essi si fondano su criteri di rilevante socialità: in certa misura infatti, non è reperibile

– sul piano dei principi – una reale differenza tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi o para-subordinati, quando sia in discussione la loro implicazione personale nel rapporto, una loro eventuale menomazione economica e la stessa esigenza di riequilibrare le posizioni complessive delle parti contrapposte.

4. Diritto al lavoro e governo dell'economia: le prospettive

Si è lasciato per ultimo il discorso sull'art. 4, perché esso apre la strada a rilievi di più ampio respiro e che investono l'intera problematica cui si è fatto riferimento più sopra, a proposito dei rapporti tra lavoro, impresa e governo dell'economia.

Se infatti vi è una norma inattuata nella Costituzione, questa è proprio l'art. 4, almeno nella parte relativa alla pretesa che Mancini definiva come positiva. Invero, in qualche misura l'art. 4 ha avuto attuazione là dove lo si era inteso come diritto alla conservazione del posto di lavoro, ovvero come pretesa negativa all'astensione da ogni altrui interferenza. Basta pensare, a questo riguardo, alla legislazione post-costituzionale sui licenziamenti individuali e in particolare alla legge 604 del 1966 ed all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Ma, anche a prescindere dal fatto che manca tuttora qualsiasi tutela contro i licenziamenti collettivi (costantemente esclusi da ogni intervento legislativo), di diritto al lavoro è difficile parlare, per ridurre la questione a termini di elementarità, quando si oscilla tra un milione e mezzo-milioni di disoccupati.

Se l'art. 4 riconosce la pretesa dei cittadini ad un comportamento dei pubblici poteri che realizzi condizioni di pieno impiego, è indubbio che questa pretesa è stata scarsamente esaudita. Certo, ci sono ragioni economiche di fondo, la crisi mondiale e quella più specifica del nostro Paese, le difficoltà di sviluppo e di espansione economica. Ma è anche vero che tutte quelle funzioni di direzione, programmazione, incentivazione e stimolo cui sembrano fare riferimento gli art. 41 e segg. della Costituzione non hanno trovato grandi riscontri in un Paese in cui ogni tipo di programmazione sembra essere destinato al fallimento, almeno a stare alle esperienze del passato.

Eppure, questo è il vero problema: che non può essere risolto con norme di diritto del lavoro o di semplice protezione, ma ha bisogno di ben altri interventi, che riguardano la stessa politica economica. È troppo facile rilevare che siamo all'anno zero perfino col sistema del collocamento e poco più avanti con quello della formazione professionale: la verità è che se non si imbocca la strada del rinnovamento tecnologico e degli investimenti produttivi e se i pubblici poteri non orientano i loro poteri di intervento, di controllo, di guida, di incentivazione proprio in questa direzione, le formule sono destinate a restare sulla carta.

Ed è qui che il discorso si allarga, ponendo in discussione quegli stessi limiti e quelle stesse indicazioni che emergono dall'art. 41 Cost. e dalle norme immediatamente successive. Ancora oggi non è sufficientemente definito il valore della

formula «utilità sociale»; ancora oggi si discute sul come l'attività economica pubblica e privata possano essere «indirizzate e coordinate a fini sociali». Ma pur esclusa ogni idea di funzionalizzazione dell'impresa, che ci sembra appartenere irrimediabilmente al passato, qui sta il nodo da sciogliere. Quello stato sociale cui sembra fare riferimento la Costituzione non può essere in grado di riconoscere le effettive garanzie che pure ha solennemente promesso, se per primo non si attiva in termini positivi, con azioni organicamente dirette ad incidere sulla disoccupazione, a riconoscere a tutti il diritto al lavoro, attraverso il meccanismo della espansione dell'area produttiva e dello sviluppo. Anche qui una visione statica non serve: un giusto equilibrio tra il rispetto dei diritti e degli interessi del lavoro e le esigenze dell'impresa non può essere assicurato se non in una visione dinamica, di innovazione tecnologica, di sviluppo, di effettivo orientamento del mercato del lavoro.

È questa la ragione per cui, nel dibattito che oggi vede impegnata la dottrina lavorista attorno al futuro del diritto del lavoro, a me sembra che le posizioni più corrette siano quelle di chi si rende conto che ormai il limite dello stesso diritto del lavoro è sopravanzato, nel senso che esso non può presumere di tutelare o garantire interessi e di assicurare compatibilità senza interventi di più ampio respiro, senza il riferimento ad una politica economica efficiente, ad una politica attiva del lavoro, ad una politica di sicurezza sociale. In questo contesto, allora, ci renderemo conto che l'insegnamento costituzionale era davvero più ampio ed esteso di quanto talora si sia ritenuto; che lo stesso legislatore Costituente pensava, in realtà, non solo ad interventi protettivi, ma anche e soprattutto ad interventi «promozionali».

Proprio per questi aspetti, che sono quelli indicati dall'art. 3, dall'art. 4, dall'art. 35, dall'art. 41 della Costituzione, sembra ancora che il maggior cammino sia da percorrere e che restino fondamentali obiettivi da raggiungere e da realizzare proprio perché il nostro diventi non più quello stato assistenziale di cui [da] ogni parte si sta constatando la fine, ma quello stato «sociale» che costituisca davvero uno strumento di sviluppo e di progresso, nel quale le garanzie divengano dinamiche, nel quale le libertà e i diritti assumano un valore sostanziale e non meramente formale, nel quale la profonda contraddizione evidenziata dall'art. 3, comma secondo, Cost., possa considerarsi finalmente superata.

Il lavoro nella Costituzione*

Per la piena comprensione del ruolo e del rilievo assegnati al lavoro nella Costituzione, è necessaria una breve premessa di inquadramento del dibattito che si sviluppò – nell’Assemblea costituente e nel Paese – circa la struttura complessiva che doveva essere data alla Carta fondamentale.

C’erano in discussione diverse formule alternative, ciascuna delle quali associata ad un’opzione politica di fondo.

Tra le possibilità considerate c’era quella di fare una Costituzione che si raccordasse direttamente alle costituzioni ottocentesche, concepite per limitare i poteri monarchici e per riconoscere ai cittadini un nucleo di diritti fondamentali e alcune nuove libertà. La possibilità opposta era quella di fare una costituzione molto innovativa e avanzata – secondo alcuni addirittura a forte caratterizzazione socialista –, capace di dare un assetto completamente nuovo allo Stato, che non fosse di mera cancellazione della parentesi fascista.

L’opzione tra queste due formule implicava già una scelta di fondo di grandissimo rilievo: da una parte, una costituzione costruita sull’enunciazione dei diritti tradizionali di libertà discendenti direttamente dalla Costituzione francese – quelli che, agli albori del secolo, sarebbero stati impressi sui frontoni dei palazzi di giustizia e degli edifici pubblici –; dall’altra, una costituzione orientata a garantire l’effettività di questi diritti, cioè una costituzione che contenesse al suo interno anche l’indicazione dei modi e degli strumenti per rendere non solo formali, ma sostanziali i diritti fondamentali tradizionali.

Una seconda, rilevante opzione riguardava il grado di rigidità che la Carta doveva avere. Si poteva, infatti, immaginare una Costituzione statica, ritagliata su una società concepita come cristallizzata, che contenesse il rigido riconoscimento di una serie di diritti e di strutture già socialmente codificati o esistenti; oppure, in alternativa, una Costituzione dinamica, proiettata verso l’avvenire, costruita non per essere calata nella società del tempo, ma per indicare le direttrici e fornire gli strumenti del cambiamento auspicato. Una costituzione – si potrebbe dire sinteticamente – di tipo evolutivo.

Una terza opzione si presentò ai Costituenti: accanto ai diritti tradizionali di libertà, ai diritti fondamentali dell’uomo - di cittadinanza e così via - dovevano o meno essere riconosciuti anche i cosiddetti diritti sociali?

Si trattava di una recente categoria di diritti che non figurava nelle costituzioni del secolo scorso. Erano diritti che riguardavano tutti gli aspetti della socialità della persona, quelli cioè riferiti alla persona vista non come soggetto che si pone individualmente di fronte alle istituzioni dello Stato, all’amministrazione

* Discorso di Carlo Smuraglia tenuto al Comune di Celle Ligure il 31 gennaio 1998, per quanto consta inedito.

pubblica e agli altri soggetti privati, ma come elemento organico alla collettività, alle formazioni sociali in cui vive e lavora.

Ciascuna di queste opzioni sottendeva o suggeriva una scelta del modello di società futura. Già all'articolo 1 si poneva un interrogativo centrale: l'Italia aveva scelto la forma repubblicana, ma quale ulteriore e fondante qualificazione doveva avere la Repubblica?

Un emendamento di Togliatti proponeva la formula: «l'Italia è una Repubblica di lavoratori». La scelta di una soluzione del genere avrebbe, da sola, orientato una serie di opzioni. Ma non c'erano le condizioni perché una maggioranza si formasse attorno a quella formulazione di esplicito stampo socialista. D'altro canto, non c'erano nemmeno le condizioni perché si ripiegasse sulla concezione opposta, quella dello stato puramente liberale.

È a questo punto che si delinea quello che alcuni avrebbero chiamato – in modo ingiusto e improprio – il “compromesso della Costituzione”.

Una costituzione moderna non può che essere basata sull'avvicinamento, ed eventualmente la sintesi, di posizioni anche tradizionalmente diverse. Se nessuno ha la forza sufficiente per costruire la società a sua somiglianza, le vie disponibili rimangono quella del conflitto, quella della risoluzione del problema a colpi di maggioranza oppure quella inevitabile quando la contrapposizione diventa insostenibile: la ricerca di un punto di confluenza.

È ciò che accadde in sede di elaborazione dell'articolo 1. Non passò l'emendamento Togliatti, ma passò una formulazione che non coincideva nemmeno con quella liberale, in quanto poneva al centro dell'attenzione il lavoro: «L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro». Questa scelta scioglieva già il primo nodo, quello della polarizzazione del confronto tra i due schemi – apparentemente irriducibili – della costituzione socialista e di quella liberale.

La seconda opzione venne risolta sulla base di una constatazione su cui si ritrovò una più larga maggioranza. La libertà, comunque declinata, è una bellissima cosa. Ma le sue enunciazioni e denominazioni sono esposte al rischio di rimanere puramente formali, prive di effettività e di aderenza alla realtà. I Paesi anglosassoni, per primi, maturarono la consapevolezza di questo limite. Fu lì che, accanto alle libertà tradizionali, comparve un tipo nuovo di libertà: la libertà dal bisogno.

Il ricco ed il povero – si rilevò allora – non potevano accedere ugualmente ai diritti di libertà tradizionali, poiché il vincolo della condizione economica lo impediva di fatto.

È a questo punto che prese forma quell'interrogativo che anche i legislatori costituenti italiani avrebbero dovuto sciogliere: la Carta fondamentale deve essere ritagliata sulla società vista come dato cristallizzato, oppure deve contenere l'indicazione di un modello di organizzazione sociale cui tendere e, contestualmente, fornire gli strumenti per realizzarlo? Deve essere una lista chiusa di diritti – eventualmente estensibile, ma concepita come statica – oppure un complesso

organico di prescrizioni che concorrono a disegnare una società in cui quei diritti sono garantiti nella sostanza, non più, dunque, solo formalmente disponibili?

Questa seconda opzione era destinata a condizionare tutta la struttura dei rapporti economici e dei rapporti politici. Le Costituzioni del secolo scorso erano rimaste scritte sui muri, non si erano tradotte in realtà concreta. D'altro canto, scegliendo – come si è fatto – l'impostazione moderna, quella dinamica e innovativa, la sola proclamazione dei diritti non sarebbe bastata più: occorreva un'indicazione chiara sulla via della sostanzialità ed effettività.

È la ragione per la quale insisto nel ritenere l'articolo 3 una norma chiave della Costituzione. Al comma 1, si afferma l'uguaglianza fra i cittadini, indipendentemente da ogni questione di sesso, razza, condizione politica, eccetera. Ma è al comma 2 che si esplicita l'orientamento scelto: la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli che impediscono che questa uguaglianza sia effettiva e che i lavoratori possano accedere alla direzione e al governo del Paese.

È una scelta molto importante, perché conferisce un connotato evolutivo alla nostra Costituzione. In sostanza, i Costituenti dicono: l'uguaglianza sociale che vorremmo, di fatto, ancora non c'è; ci sarà soltanto se di questa mancanza si prenderà atto e la Repubblica farà quanto necessario per rimuovere gli ostacoli che impediscono agli uomini e alle donne di essere davvero uguali, di godere di un'uguaglianza sostanziale. In questo senso l'articolo 3, comma 2, finisce per permeare e informare l'intero impianto costituzionale.

Calamandrei, con una celebre battuta, una volta disse che la nostra Costituzione era senz'altro bellissima, ma conteneva un errore addirittura letterario: è coniugata al presente invece che al futuro. Voleva alludere al fatto che la Costituzione proclama come immediatamente attuali diritti ancora non realizzati. Perfino Calamandrei, dunque, sembrava non cogliere quel nucleo innovativo essenziale che è contenuto nell'articolo 3, dove è chiaramente scritto che, non coincidendo ancora la realtà con la società sottesa da quel quadro normativo, la Repubblica deve impegnarsi sostanzialmente a superare questo sfasamento, rimuovendo ogni condizione che ostacoli il processo di convergenza.

La terza opzione venne risolta con una considerazione analoga. Se si vogliono riconoscere dei diritti, devono diventare effettive le condizioni necessarie perché essi possano essere esercitati. Perché questo avvenga occorre che il Paese cambi, che si trasformi anche la sua struttura economica. Da una parte, dunque, c'è il riconoscimento dell'esigenza di mettere in atto alcune riforme, per cambiare la struttura sociale e consentire l'effettività dei diritti enunciati, dall'altra parte c'è la necessità di allargare la base tradizionale dei diritti, affiancando ai diritti tradizionali di libertà i diritti sociali, nella consapevolezza che senza i secondi, anche i primi perdono consistenza reale.

Ma un'altra fondamentale questione fu affrontata e risolta; e la soluzione adottata è stata così ben assimilata che oggi quasi non ci rendiamo conto del suo grandissimo rilievo. È il concetto che si sarebbe poi chiamato di autotutela:

la Repubblica attribuisce agli stessi titolari di una serie di diritti il potere di sostenerli, conferendo loro la forza per difenderli.

Sono i lavoratori i principali beneficiari di questo istituto. Ai lavoratori non si assegnano, infatti, dei diritti astratti, ma si dà loro anche lo strumento per farli valere attraverso il riconoscimento – proclamato solennemente nella Costituzione – del diritto all'associazionismo sindacale e addirittura del diritto di sciopero.

Un grande giurista dell'epoca si chiedeva come si potesse riconoscere ad una delle parti, unilateralmente, il diritto di colpire – sia pure sul piano economico – l'altra: la sospensione della produzione, infatti, cerca di piegare la controparte colpendola nella possibilità di realizzazione del profitto. A questa obiezione ci fu chi rispose che i lavoratori sono e resteranno economicamente svantaggiati. Se non si dà loro uno strumento per riequilibrare questa situazione di disuguaglianza, si nega già in partenza lo spirito dell'articolo 3: non si rimuove un grosso ostacolo – quello di ordine economico – all'effettiva partecipazione democratica di tutti i lavoratori. È per questa via che il riconoscimento del diritto di sciopero è entrato – ma non senza una dura battaglia – nella Costituzione.

Comincia dunque a delinearsi, attraverso il chiarimento delle tappe del processo che ha portato all'attuale assetto costituzionale, il contesto complessivo in cui si è formato l'approccio del legislatore costituente alla materia del lavoro.

Una volta affiancato, alla proclamazione dei diritti dei lavoratori, l'istituto dell'autotutela – per mezzo del riconoscimento dell'associazionismo sindacale e del diritto di sciopero –, al legislatore si è posto un altro problema.

La volontà di costruire una società nella quale siano pienamente riconosciuti i diritti dei lavoratori non può tradursi nella negazione del ruolo dell'impresa e della cosiddetta iniziativa privata come cardine del ciclo economico e, dunque, come fonte della stessa possibilità di lavorare. Si era respinta la formula della Repubblica dei lavoratori, ma si erano accolti e riconosciuti i diritti in materia di lavoro. Quale posto doveva, quindi, essere assegnato all'impresa?

Uno Stato liberale riconosce come fondamentale la libertà di iniziativa economica privata e l'esercizio di essa attraverso l'attività imprenditoriale: può eventualmente offrire delle tutele alla controparte, ma al centro del sistema delle garanzie rimane l'impresa. Al livello di discussione cui si era giunti, l'opzione liberale era stata già respinta: si era scelto di fondare la Repubblica sul lavoro. In quale modo, allora, si poteva inserire l'impresa nella cornice costituzionale?

La chiave dell'accordo raggiunto sta nell'articolo 41, al primo comma, là dove si dice che l'iniziativa economica privata è libera.

È singolare che, a tanti anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione, c'è sempre un gruppo di liberisti ad oltranza che si esercita nella lettura del primo comma di questo articolo, trascurando di leggere il resto. L'articolo 41, infatti, dopo il comma 1 continua, dando l'indicazione precisa della scelta che è stata

compiuta: l'iniziativa economica privata è libera, ma non senza limiti. Quali limiti? Due, essenzialmente. Non può porsi in contrasto con l'utilità sociale, cioè si può perseguire il profitto, ma questo non può corrispondere soltanto al proprio interesse personale: deve corrispondere ad un interesse collettivo più vasto, l'interesse di quello che oggi chiamiamo il "sociale". Il secondo limite è ancora più penetrante: l'iniziativa economica privata può essere esercitata a condizione che non entri in contrasto con la sicurezza, la libertà e la dignità delle persone.

È un'indicazione di estrema importanza e non è un caso che, ogni tanto, alcuni diano mostra di dimenticarsene. Essa dà il senso della definizione di un ambito entro il quale impresa e lavoro possono e debbono convivere. Pur mantenendo ferma la priorità del lavoro — che è infatti proclamata all'articolo 1 —, si è inteso fissare un limite costituzionale entro cui il lavoro può essere legittimamente svolto: il rispetto della libertà, dignità e sicurezza delle persone.

Emerge, a questo punto, un altro fondamentale aspetto della Carta costituzionale.

Si tratta della sua forte connotazione personalistica, nel senso di un'accentuata enfasi sul valore della persona. È un punto di estrema importanza, che ci tengo a sottolineare anche per coloro che criticano la Costituzione, parlando con disprezzo di soluzione di compromesso. Su questo aspetto è avvenuto l'incontro di due grandi culture: la cultura socialista, che invocava la libertà e rivendicava i diritti dei lavoratori, e la cultura cattolica, che voleva l'esaltazione della persona umana.

Trovando un punto di confluenza tra due esigenze che fino a quel momento erano sembrate contrapposte, nella Costituente si è compiuta una grande ed importante operazione. Non solo si è superata la supposta contraddizione, ma si è indicata la possibilità di una reciproca valorizzazione delle due culture. Il riconoscimento del valore della persona, anche nel lavoro, è un elemento di fondamentale importanza, sul quale le culture cattolica e socialista hanno potuto incontrarsi. Questo presupponeva che nel riconoscere i diritti ai lavoratori si tenesse d'occhio non solo il contenuto economico della prestazione, ma anche il fatto che nel lavoro la persona umana deve trovare il suo punto di esaltazione, la sua massima possibilità di esplicazione. E dunque nella Costituzione, fin dai primissimi articoli, si dice che il lavoro è un diritto, ma è anche un dovere: gli oziosi sono posti fuori dall'ambito di tutela costituzionale.

È anche questa la ragione per la quale i Costituenti hanno compiuto un'altra scelta del tutto innovativa, non solo rispetto alle costituzioni ottocentesche, ma anche rispetto a molte costituzioni contemporanee — e io credo che vada ricordato, a fronte di tanti attacchi alla sua presunta vetustà, che la nostra è una delle costituzioni più avanzate di questo secolo. L'elemento di forte innovazione è che la nostra Costituzione non si limita alla proclamazione di alcuni diritti dei lavoratori, ma entra in profondità, si spinge perfino nel dettaglio, come mai nessuna costituzione aveva fatto.

Se in una Carta costituzionale si proclama il diritto al lavoro, l'interpretazione della norma secondo cui ogni cittadino gode immediatamente di un diritto soggettivo perfetto, quello di avere un posto di lavoro, presuppone una società strutturata in modo da rendere sostanziale questo diritto. Viceversa, se queste condizioni non sussistono, la proclamazione del diritto al lavoro va intesa come l'indicazione di una linea tendenziale, come il vincolo a fare tutto ciò che occorre per dare effettività alla norma. Può infatti accadere che la Repubblica non riesca a garantire il diritto al lavoro[:] nella congiuntura attuale, per esempio, quasi nessuna istituzione statuale riesce a farlo. In tal caso, il diritto al lavoro rimane proclamato in questa forma di indicazione generale e tendenziale, ma in un contesto di norme più specifiche, che delimitano con grande precisione il quadro. L'articolo 35, per esempio, tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Ma è l'articolo 36 che introduce un concetto che in una costituzione non si era mai visto. Non solo il concetto di corrispettività tra prestazione e retribuzione, nel senso che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, ma anche un altro elemento assolutamente nuovo: la retribuzione deve essere tale da garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Quest'ultimo punto è davvero una novità rispetto al principio di corrispettività tradizionale fino ad allora insegnato nel diritto del lavoro, quello secondo cui io ricevo per quanto do o per quanto faccio (*do ut des* oppure *do ut facias*). L'elemento di innovazione è che al datore di lavoro si impone di retribuire il lavoratore in modo commisurato all'opera prestata e, comunque, in modo sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa, non solo a lui — che è la sua controparte —, ma anche alla sua famiglia. All'aspetto strettamente economico si sovrappone, dunque, un aspetto di fortissima carica personalistica: il diritto, per chi vive del proprio lavoro, a condurre un'esistenza dignitosa si connota di un significato più esteso rispetto al tradizionale diritto al sostentamento. La possibilità di mandare i figli a scuola, per esempio, rientra nell'insieme di cose che fanno libera e dignitosa la vita di una persona.

Nella proclamazione dell'uguaglianza nel lavoro, è l'articolo 37 a scendere ulteriormente in profondità. Esso non si limita ad affermare il principio della non discriminazione, ma dice una cosa che oggi ci appare addirittura ovvia: a lavoro uguale deve corrispondere una retribuzione uguale, indipendentemente dal sesso di chi svolge il lavoro.

È una delle cose alle quali ci siamo talmente abituati da dimenticare che, prima di allora, era del tutto normale che le donne fossero pagate meno degli uomini. Si riteneva che la donna rendesse meno per una gran parte di lavori. Ricordo addirittura che, pochi anni dopo la promulgazione della Costituzione, nel biellese fu stipulato un contratto collettivo — che poi fu dichiarato nullo dalla Magistratura — con cui si assegnava alle donne, a parità di prestazione, una retribuzione pari al 92% di quella degli uomini. La Magistratura, a ragione, annullò

quel contratto perché contrario alla Costituzione: a uguale tipo di lavoro deve corrispondere un'uguale retribuzione, a prescindere dal sesso del prestatore. Ma il dettato costituzionale si spinge ancora più in là, prescrivendo che le condizioni di lavoro siano tali da consentire l'adempimento delle incombenze connesse alla conduzione familiare. L'enfasi sul ruolo della famiglia è certamente espressione della cultura cattolica, ma in quel contesto la norma ha anche un'altra funzione: per la prima volta in una costituzione compare l'esplicito riconoscimento di quello che oggi chiamiamo il doppio lavoro della donna, il lavoro nella società e il lavoro svolto in casa. Quest'ultimo, in realtà, continua tuttora a non essere sufficientemente considerato, nonostante il riferimento costituzionale alla necessità di garantire le condizioni perché esso possa esplicarsi nel modo migliore e, quindi, all'obbligo per la società di apprestare strutture, servizi e condizioni di uguaglianza effettive, capaci di eliminare le oggettive difficoltà.

Altre norme, ancora, hanno introdotto elementi del tutto innovativi per una Carta fondamentale. L'articolo 36, con un livello di puntualizzazione inedito per una costituzione, stabilisce che la durata massima della giornata lavorativa è fissata dalla legge e che il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite. In particolare, non si era mai visto affermare che le ferie sono irrinunciabili. Tant'è che alcuni hanno potuto scrivere che si era costituzionalizzato non solo il diritto al lavoro, ma anche il diritto al riposo. Ma perché dare questo rilievo alle pause, alle ferie, introducendo perfino un obbligo costituzionale al loro godimento, al limite anche contro la volontà del lavoratore?

Alla base di questo approccio c'è una constatazione modernissima. Il lavoro senz'altro nobilita, sicuramente giova allo sviluppo della persona, ma è anche usurante. Non è concepibile, quindi, che esso venga svolto in condizioni tali da non consentire al lavoratore di ricostituire le energie perse. Per l'epoca – siamo nel '47 – si è trattato di un'intuizione molto importante, cui ha fatto seguito una forte volontà di dare una precisa e stringente disciplina a questo aspetto.

Sull'articolo 40 ci fu – come è immaginabile – una discussione lunghissima. L'esplicito riferimento al diritto di sciopero suscitò varie e forti reazioni. A qualcuno parve un'aberrazione che questo diritto fosse riconosciuto addirittura in Costituzione, laddove sarebbe apparsa sufficiente la legislazione ordinaria. Altri osservarono che, se non lo si fosse sancito a livello costituzionale, il diritto di sciopero sarebbe rimasto esposto alle fluttuazioni della politica, con il rischio di vederlo ora concesso ora abolito, in dipendenza degli orientamenti dei vari Governi. D'altronde, si poneva un altro problema: in molti settori produttivi, l'esercizio del diritto di sciopero rischia di entrare in conflitto con altri interessi e con altri diritti. È il caso, per esempio, dello sciopero nei servizi pubblici: lo sciopero, esercitato per colpire la controparte, finisce per colpire anche il diritto del cittadino a godere di un servizio. Fu dunque introdotto il concetto di limite; e su questo si arrivò, ancora una volta, ad un punto di confluenza, di mediazione tra le diverse istanze. La soluzione non fu quella – da qualcuno

auspicata – di limitare comunque lo sciopero: secondo la formula che si scelse di adottare, lo sciopero «si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano». Tale scelta implicava anche il fatto che la legge ordinaria non potesse comunque porre dei limiti allo sciopero in termini di titolarità e di contenuto, ma solo dei limiti al suo esercizio. Questo era molto importante perché, se la formula non fosse stata così congegnata, la tentazione sarebbe stata quella di indicare questa o quella categoria tra le ammesse all'esercizio del diritto di sciopero, secondo questa o quella modalità. Con la scelta di indicare dei limiti che possono essere soltanto di esercizio, si è tracciata una linea che negli anni sarebbe stata consacrata. Nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici, per esempio, si dettano dei limiti, garantendo contestualmente il diritto di sciopero. Eventuali aggiustamenti possono essere fatti attraverso la legislazione ordinaria, ma ciò che deve essere comunque garantito è l'esercizio del diritto di sciopero, sia pure all'interno di alcuni limiti tassativamente determinati.

La struttura complessiva, a questo punto, si delinea con sufficiente chiarezza, evidenziando la matrice di quegli esiti che sarebbero stati dirompenti anche per la struttura complessiva del rapporto di lavoro. L'introduzione della forte carica personalistica avrebbe infatti obbligato, prima o poi, a prendere in considerazione il problema della libertà, della dignità e della sicurezza dei lavoratori. Ci sono voluti molti anni perché ciò accadesse, ma lo Statuto dei lavoratori – nato nel 1970 – è proprio da quel solco tracciato in Costituzione che trae la sua origine e la sua ispirazione. Il diritto alla libertà, dignità e sicurezza aveva bisogno di una dettagliata e analitica indicazione dei diritti collettivi – oltre che dei diritti dei singoli –, specificati nelle loro modalità di esercizio.

Da quel momento, una dottrina avveduta ha cominciato a chiedersi se fosse corretto interpretare il diritto al lavoro soltanto in termini di diritto ad avere un posto di lavoro; o se piuttosto nel concetto – costituzionalmente sancito – di diritto al lavoro non si fosse inteso comprendere anche il diritto a conservare il posto di lavoro, una volta conquistato.

La formulazione di questi interrogativi fu la premessa di una riflessione che sarebbe maturata solo nel 1966, con l'emanazione della legge sui licenziamenti.

Dopo una grande battaglia e un vasto movimento di opinione sviluppato attorno a questi temi, la legge sui licenziamenti arrivò a porre un limite alla facoltà indiscriminata di licenziare, riconoscendo che la libertà di licenziare costituiva un'oggettiva e grave limitazione della libertà e dignità del lavoratore. Il soggetto che sa di essere esposto al licenziamento, che percepisce il suo rapporto di lavoro come appeso ad un filo che il datore di lavoro può, in qualunque momento, spezzare, di dignità ne conserva ben poca. Il suo tasso di sindacalizzazione finisce per diminuire, il suo impegno a tenere alto il livello di tutela si abbassa. Le vicende degli anni '50 sono lì a dimostrarlo. Fu allora, infatti, a Costituzione ormai pienamente vigente, che accadde un fatto inedito, destinato a suscitare nel Paese una sorta di rivolta: la FIAT, per la prima volta, licenziò

un lavoratore sindacalista e comunista solo perché tale, senza addurre alcuna motivazione di altro ordine. All'ondata di reazioni negative che fecero seguito a questo episodio, partecipò, in varia misura, tutto il Paese e non soltanto la cultura di sinistra. Ricordo che in quel periodo, nel 1955, si svolse a Torino un convegno che sarebbe rimasto famoso, sulla libertà di licenziamento. Ad esso parteciparono giuristi di sinistra e giuristi di destra, dell'antica scuola liberale. Gli studiosi di entrambi gli orientamenti arrivarono a convenire che i principi della Costituzione cozzavano inesorabilmente con ogni forma di licenziamento per ragioni manifestamente discriminatorie e ponevano seri problemi anche per i licenziamenti ingiustificati.

Questo, almeno nelle linee fondamentali, è il quadro di riferimento. Si potrebbe andare oltre nelle considerazioni generali; ma intanto occorre chiedersi se questo sistema abbia correttamente funzionato.

In apertura ho rilevato che, a tutt'oggi, alcuni diritti non sono ancora diventati effettivi.

I due milioni e mezzo di disoccupati, in un Paese con il nostro impianto normativo in materia di lavoro, sono una contraddizione stridente. La mancata effettività di almeno alcuni di questi diritti dipende senz'altro da una situazione economica mondiale complessivamente problematica, che la Costituzione di un singolo Paese non basta certo ad arginare. Altri diritti, invece, sono entrati in modo così penetrante che quasi non ce ne rendiamo più conto. Anzi, in qualche caso, essi hanno avuto una forza espansiva che ne ha allargato l'ambito di efficacia. Ci facciamo poco caso, ma quando gli studenti decidono di fare una manifestazione, diciamo ormai che gli studenti scioperano. Quando sono i negozi a chiudere i battenti per protesta, diciamo che c'è uno sciopero dei commercianti. Eppure, il diritto di sciopero originariamente era un diritto riconosciuto solo ai lavoratori, con chiaro riferimento ai lavoratori subordinati. Si è invece esteso come forma di manifestazione della propria autotutela e dei propri diritti. Si è esteso anche fuori dei suoi confini naturali ed è entrato nell'orizzonte delle forme di espressione collettiva ormai comunemente acquisite.

Chi si ricorda più che nel '43 per fare gli scioperi si dovevano affrontare la galera, il confino o i tribunali speciali; che per venti anni lo sciopero è stato un reato? Ormai esso è diventato esperienza quotidiana, così come la possibilità di organizzarsi sindacalmente e di esercitare i diritti fondamentali.

Alcuni di quei diritti sono oggi rimessi in discussione – in modo un po' troppo disinvolto, se non addirittura pericoloso –, assieme ad alcuni aspetti del nostro impianto costituzionale.

La legge elettorale è cambiata, stiamo andando verso un sistema di autonomie decentrate, si parla ormai da tempo di federalismo e la Costituzione – si sente spesso dire – è diventata obsoleta, almeno in alcune delle sue parti, rispetto a questo quadro sostanzialmente mutato. Sono considerazioni giuste, almeno per quanto concerne la seconda parte della Costituzione, quella che riguarda la

struttura dello Stato. I legislatori costituenti erano effettivamente ben lontani da un'impostazione statuale a forte decentramento, quale quella verso cui ormai tendiamo. Quella parte, dunque, deve essere adeguata e riformata.

Non si potrebbe dire altrettanto della parte relativa al lavoro. Eppure, in modo per ora solo strisciante, qualcuno si adopera se non per fare entrare il lavoro nel dibattito sulle riforme costituzionali, quanto meno per indebolirne i puntelli costituzionali. Il rischio è di fare affievolire di fatto, nel tempo, una serie di proclamazioni contenute nella Costituzione, facendo circolare parole d'ordine che con il dettato costituzionale sono addirittura incompatibili. Quella che affiora, in frangenti come questo, è una linea tutt'altro che inedita: la linea di chi vuole mano libera, di chi vuole perseguire liberamente il suo profitto. È un anelito che sono perfino disposto a comprendere, se considerato come obiettivo ideale, ma che trova un limite concreto nel concetto di utilità sociale. Periodicamente accade che questi limiti appaiano meno vincolanti, in relazione ad un mutamento delle condizioni economiche o politiche, ed allora quell'anelito ritorna, nella forma subdola di un'istanza di cambiamento e di innovazione.

A favorire questi processi provvede l'insieme – sempre nutrito e disponibile – dei servi sciocchi, di quelli che cedono alle lusinghe di certe parole d'ordine senza prendersi la briga di informarsi o, se pure sono informati, senza dare mostra di capire come stanno effettivamente le cose. Non è vero, infatti, che non esistano parametri certi cui fare riferimento: la liberalizzazione completa è stata largamente sperimentata in varie parti del mondo. Negli Stati Uniti, per esempio, c'è una deregolamentazione completa dei rapporti di lavoro, in un regime di flessibilità totale. Il risultato è direttamente valutabile: dieci milioni di precari, dieci milioni di nuovi poveri. Lo stesso è accaduto in Giappone; e, a chi sostiene che nell'Inghilterra della Thatcher si sono raggiunti livelli di occupazione superiori a quelli precedenti, andrebbe chiesto di precisare quali tipologie di occupazione si sono effettivamente sperimentate. Se questo genere di valutazioni è demandato alla sinistra, le risposte possono anche apparire tendenziosamente orientate, ma se a farle è la Comunità Europea, i margini per non fidarsi o non voler vedere si assottigliano.

Il Parlamento europeo, per ben due volte, attraverso suoi atti formali, ha invitato i Governi a fare attenzione nel battere la strada della flessibilità e della deregolamentazione, additando, come monito, l'unico esito rilevato nei Paesi che le hanno sperimentate: la creazione di nuovi poveri.

Per quanto è diffusamente citato, il Libro bianco di Delors dovrebbe costituire, per tutti, un riferimento fondamentale. Io ho il sospetto che, in realtà, ben pochi lo abbiano letto. La maggior parte dei suoi supposti lettori ha fatto come con l'articolo 41 della Costituzione: ne ha letto un pezzetto, trascurando completamente il resto.

Delors teorizza che si può senz'altro avere una modulazione del grado di flessibilità nel rapporto di lavoro, dal punto di vista organizzativo, come

risposta ai mutamenti delle strutture economiche nella società. Ma il problema è tutt'altro. La tesi su cui insiste ogni pagina del Libro bianco è che il problema vero è creare nuovi posti di lavoro, produrre nuove opportunità, sapere scegliere la strada della concorrenza, con riguardo alle possibilità concretamente sostenibili per ciascun Paese.

È evidente, infatti, che l'applicazione di un modello coreano di concorrenza sarebbe per noi disastrosa e che, se ci misuriamo con i costi di quel sistema e con i corrispondenti livelli di tutela e protezione sociali, saremo sempre soccombenti. Non è quella la strada che possiamo battere, ma è piuttosto la strada dell'intelligenza, della qualità, dell'innovazione, della ricerca.

In questo senso, quello che Delors dice corrisponde allo spirito personalistico della nostra Costituzione: la risorsa da valorizzare è il capitale umano, l'unico investimento che può assicurarci risultati competitivi con gli altri sistemi economici. Ma lo sfruttamento di questa grande risorsa presuppone alcuni passaggi fondamentali: la riforma della scuola, il collegamento degli ultimi anni dell'obbligo scolastico con il mondo del lavoro, la creazione di un livello formativo di base, destinato a tutti, e di vari sistemi di formazione continua e permanente, ritagliati sulle tipologie professionali e sulle esigenze economiche congiunturali. Queste innovazioni sarebbero già una rivoluzione per il nostro sistema. Basti pensare che attualmente spendiamo un sacco di soldi per la formazione professionale, con i risultati che tutti vedono. Molti altri soldi potrebbero essere spesi e non lo sono, per ingiustificabili inerzie o miopie gestionali. Ci permettiamo il lusso di lasciare inutilizzati dei fondi europei, per la nostra incapacità progettuale. Ma allora, invece che seguire miti che conducono ai risultati che conosciamo, dovremmo tutti convincerci che la strada dell'investimento nel capitale umano è l'unica percorribile. È la strada della modernità e dell'innovazione, quella che consente – in armonia con le indicazioni costituzionali – il rispetto delle libertà e dei diritti, ma anche quella che conduce alla presa d'atto delle trasformazioni della società, senza implicare la negazione delle conquiste di civiltà.

In questi giorni, anche all'interno della sinistra, si sta facendo circolare un disegno di legge di modifica della disciplina sui licenziamenti.

A mio avviso, coloro che stanno sostenendo e diffondendo questo testo, nella migliore delle ipotesi, non hanno compreso a fondo la struttura dell'attuale sistema. Intanto, qualunque dato statistico può suggerire loro che abbiamo già un altissimo livello di elasticità e di flessibilità. La presenza su tutto il territorio nazionale – dal Sud economicamente più depresso fino al Nord avanzato, passando per la cosiddetta civile Milano – di una quantità enorme di lavoro nero e di lavoro sommerso, non costituisce forse il più vistoso indicatore di una flessibilità già massicciamente in atto? La grande quantità di contratti di lavoro a tempo determinato che si collocano fuori dei confini della legge, non rappresentano una forma di flessibilità?

Per evitare di smontare le conquiste del passato, avendo in cambio qualcosa che è al di fuori del nostro sistema costituzionale, dovremmo sforzarci di vedere come adattare le indicazioni della nostra Costituzione a una realtà mutata.

Un esempio è fornito dal dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro. È una misura in sintonia con un'esigenza moderna, comune a tutti i paesi avanzati, per la quale si sono già sperimentate alcune formule. L'accordo alla Volkswagen, in Germania, per esempio, è stato un tentativo di rimodulare l'orario per consentire la partecipazione di un maggior numero di persone al processo produttivo e, in tal modo, scongiurare la chiusura di alcuni stabilimenti. Quell'accordo costituisce un esempio di flessibilità, in particolare di flessibilità dei modelli organizzativi, che non contrasta con le indicazioni costituzionali e consente il rispetto della libertà e dignità dei lavoratori. Sono questi i modelli di flessibilità che dovremmo ricercare, quelli che non trasformano i lavoratori in un esercito di precari o, almeno, che non costringono anche quelli che non lo vorrebbero a svolgere un lavoro non fisso e non stabile. Perché, come è ovvio, ci sono anche dei soggetti – tanti giovani fantasiosi, per esempio – che non aspirano affatto ad un lavoro stabile e standardizzato, ma vogliono misurarsi con esperienze lavorative autonome e originali. Per loro, dovremo studiare soluzioni ancora diverse, capaci di garantirli senza comprimere la loro peculiarità lavorativa. Ma quello che deve essere chiarito, una volta per tutte, è che questa condizione di volontaria rinuncia al sistema di tutele tradizionali non è condivisa da tutti. Non mi si dica che il precario di Napoli sta liberamente esprimendo la sua fantasia, perché per lui semplicemente non esiste alcuna alternativa lavorativa ed esistenziale alla precarietà. E questo, evidentemente, è vero non solo a Napoli, ma ormai anche a Milano, a Genova e altrove.

Posta nei giusti termini, la questione è: non rinnegare niente, non smantellare alcun pezzo dell'impianto di tutele esistente; cercare, piuttosto, di fare dei passi avanti sulla linea – secondo me ancora pienamente valida – che la Costituzione continua a indicarci.

Il lavoro nella Costituzione*

Sommario: 1. Le origini della Carta Costituzionale. – 2. Lo «spirito» e la carica personalistica della Costituzione; il lavoro, il suo valore e la sua tutela. – 3. L'effettività dei principi sul lavoro. – 4. L'attualità della Costituzione e la necessità di farla «vivere».

1. Le origini della Carta Costituzionale

Una premessa necessaria: la Carta Costituzionale nasce da un lavoro intensissimo e impegnato, tra forze politiche molto diverse fra loro e concezioni dello Stato, della società e dei cittadini altrettanto diversificate. Tuttavia, c'era una volontà comune: costruire le fondamenta durevoli di uno Stato democratico, che non fosse ispirato né al modello tradizionale dello Stato liberale dell'Ottocento, né a un modello rigorosamente classista, ma fosse permeato da una forte carica di socialità e solidarietà e di tutela e valorizzazione della persona. Fu questo il punto d'incontro più rilevante tra culture e ispirazioni diverse; e fu questo il dato più importante della creazione di una Carta Costituzionale destinata a incidere nel tempo non solo sui rapporti tra lo Stato e il cittadino, ma anche sui rapporti intersoggettivi.

Ci sono molti fattori storici che possono spiegare le ragioni di quest'incontro, che non aveva il carattere di un compromesso – come da alcuni si è sostenuto – ma piuttosto il connotato di una fattiva ricerca di individuazione di alcuni fondamenti comuni, idonei a costruire le basi di una società futura, comunemente accettate. Sono aspetti che vanno sottolineati perché spiegano le ragioni del risultato: una delle Costituzioni contemporanee più moderne, più avanzate, più profondamente democratiche.

Va anche detto che a questo contribuì la particolare levatura di molti degli uomini che lavorarono nella Costituente, la capacità di porsi al di sopra delle meschine e banali contrapposizioni, l'impulso a tener conto della triste esperienza che l'Italia aveva vissuto e a creare le condizioni perché quel periodo fosse superato non tanto per tornare all'antico, quanto per proiettarsi in avanti. Intenti e volontà che seppero resistere persino alla rottura dell'unità che si era realizzata nella formazione del governo: se questo provocò notevole asprezza sul piano

* Testo della «lezione» tenuta da Carlo Smuraglia il 12 dicembre 2006, nell'Università Cattolica di Milano, nel 60° anniversario della Repubblica, per iniziativa del Cedri, del Dipartimento di Diritto privato e pubblico di economia, in collaborazione con l'Associazione nazionale consulenti del lavoro, in occasione della consegna dei diplomi del Master in Consulenza del lavoro e direzione del personale. L'iniziativa è stata coordinata dal Prof. M. Napoli, ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica di Milano. Il testo è stato pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, parte II, pag. 424.

strettamente politico, non riuscì invece a incidere su quella ricerca dei valori comuni di cui ho parlato e che rimase intatta fino al varo della Costituzione, approvata – del resto – con una maggioranza amplissima.

2. Lo «spirito» e la carica personalistica della Costituzione; il lavoro, il suo valore e la sua tutela

Una premessa necessaria, ho detto, non solo per capire lo spirito della Carta Costituzionale, ma anche per introdurre il tema fondamentale del «lavoro nella Costituzione», un tema sul quale quella ricerca, quello sforzo di non creare contrapposizioni insormontabili furono perseguiti con volontà straordinaria e con successi, come vedremo, evidenti.

È stata notata, da più parti, l'estrema rilevanza della carica personalistica della Costituzione, resa palese non solo attraverso la lettura di tanti articoli specifici, ma anche dalla valutazione dello spirito complessivo che anima l'intero documento.

Era, questo, uno dei punti più delicati; perché se in linea astratta e teorica tutti potevano convenire sul valore della persona umana, tradurre tutto questo in termini concreti era più difficile, data la distanza che separava la concezione cattolica della persona e quella rigorosamente marxista. Eppure, questo fu uno dei punti fondamentali di conclusiva convergenza. E anche questo è un dato rilevante, proprio per l'approccio al nostro tema, perché è ovvio che quando si parla della persona, dei valori, delle esigenze di tutela, il pensiero corre – fra l'altro – al lavoro, a quel fenomeno di fatto, cioè, in cui l'implicazione della persona è assolutamente evidente, con altrettanto palese necessità di efficaci garanzie e di sicure tutele.

È fondamentale rilevare che di lavoro si parla anzitutto nei «Principi fondamentali», quelli che riguardano i cardini del sistema e le connotazioni e le garanzie connaturate a ogni individuo, come persona e come cittadino. Ma se ne parla anche, e più analiticamente, nel Titolo III (rapporti economici), in modi molto più specifici e analitici e con riferimento particolare al lavoro che si svolge in condizioni di dipendenza o di inferiorità economica, secondo le concezioni più tradizionali. È altrettanto evidente che il legislatore costituente usa una terminologia, per così dire, variabile, sia per riferirsi oggettivamente al lavoro, sia per riferirsi ai soggetti che lo svolgono, cioè ai «lavoratori». Non si tratta di una contraddizione, a mio parere, ma solo di un approccio diversificato a un fenomeno che si prospetta in termini e con connotazioni diverse, e come tale non è assoggettabile a categorie e a forme di tutela unitaria.

Ma l'ispirazione di fondo si ricava già dai «Principi fondamentali».

L'articolo 1, con un'espressione scultorea, fornisce una definizione del modello di Stato prescelto, ripeto, per durare. Colpisce la semplicità e la chiarezza della formula del comma 1; ci fa ricordare che Calamandrei diceva che una

Costituzione deve essere scolpita nella pietra, per essere accessibile a tutti i cittadini; e al tempo stesso ci fa constatare la nostra inadeguatezza di contemporanei, che per introdurre il principio del giusto processo nella Costituzione abbiamo avuto bisogno di ben 29 righe (peraltro, in gran parte mutate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Con quella frase, la Costituzione riesce a evidenziare i caratteri generali della struttura organizzativa e politica dello Stato e il suo stesso fondamento.

La forma organizzativa è la Repubblica; la struttura politica è la democrazia; il fondamento, che qualifica l'intera struttura dello Stato, è il lavoro.

È ben vero che su quest'ultimo termine si sono aperte le più accanite discussioni nell'intento di coglierne il reale significato, e i più accesi contrasti tra chi voleva accentuare una possibile connotazione classista e chi si preoccupava di estendere talmente la nozione di lavoro da renderla, alla fine, pressoché irrilevante.

Non è il caso di soffermarsi su quel dibattito, non ancora del tutto sopito. È evidente, comunque, che l'espressione «lavoro» va apprezzata in riferimento agli altri principi, alle altre norme costituzionali che in qualche modo a quel concetto siano riferibili.

C'è, nella Costituzione, tra i principi generali, nell'articolo 4, comma 2, l'affermazione del dovere di ogni cittadino di svolgere un'attività socialmente utile, per utilizzare un'espressione riassuntiva.

Si tratta di uno degli aspetti meno approfonditi dalla stessa dottrina, che ha tuttavia una sua rilevanza, ma quasi più sul piano etico che su quello giuridico.

Alla fine, un dovere può essere proclamato e potrebbe essere persino sanzionato, in caso di inadempienza; ma non c'è dubbio che esso abbia, in sé, minor bisogno di garanzie e di tutela rispetto ai diritti e perfino a determinate categorie di interessi.

Trovare, dunque, un collegamento tra la formula dell'articolo 1 e quella dell'articolo 4, comma 2, non è facile, se non in termini generalissimi, e anche abbastanza astratti, tutto sommato, nel senso che – in teoria – anche quel tipo di attività doverosa potrebbe essere assunto nel grande ambito dei fondamenti della Repubblica. Ma su questo piano, non si andrebbe molto lontano e, alla fine, si rischierebbe di svilire la stessa importanza della formula dell'art. 1.

Alla stessa stregua, poca strada si riesce a percorrere seguendo la via, pur da taluni proposta, di considerare «lavoro» ogni tipo di attività che richieda comunque un dispendio di energie, così proiettando l'espressione in un ambito che comprenderebbe lavoratori e imprenditori, sacerdoti e volontari, e così via, col risultato – ancora una volta – di vanificare l'importanza reale della formula e dello stesso principio.

È assai più agevole, certamente, reperire un collegamento tra l'articolo 1 e l'articolo 3, comma 2, in cui l'uso dell'espressione «lavoratori» è intesa in un senso certamente più ristretto e più connotato.

Ma ancora, se al Titolo III, dedicato ai rapporti economici, l'articolo 35, che prevede la tutela del lavoro, in tutte le sue forme e applicazioni, può apparire ancora generico (ancorché distinto, a sua volta, dal concetto di attività socialmente utile, consacrata nel comma 2 dell'articolo 4), altre disposizioni sono inequivocabilmente dirette a garantire specifiche tutele e a fornire analitiche garanzie all'attività che si svolge nell'ambito di un vero e proprio rapporto di lavoro. E infine, le norme sull'auto-tutela (sulla libertà di organizzazione sindacale e sul diritto di sciopero) appaiono – di tutta evidenza – riferibili a una categoria di «lavoratori» nel senso stretto del termine, se non altro perché è a loro che si sente il bisogno di garantire specifiche modalità di riequilibrio di situazioni economicamente diverse a loro svantaggio.

Si può dunque immaginare, in questo contesto, da un lato, che l'affermazione che la Repubblica italiana è fondata sul lavoro è tutt'altro che una generica e retorica dichiarazione di principio e, dall'altro, che essa non è, e non può essere, una formula sostitutiva di quella – più nettamente e dichiaratamente classista – (Repubblica di lavoratori) che pure fu proposta in seno alla Costituente, ma fu bocciata.

È mia convinzione che il sistema costituzionale, per ciò che attiene al lavoro, vada inteso sotto il profilo della manifestazione della volontà di riconoscere al lavoro, nelle sue più alte espressioni, il connotato di un valore fondamentale per lo Stato e per la società nel suo complesso, articolando poi in specifiche disposizioni una tutela tanto più particolare e penetrante quanto più il lavoro si svolge in condizioni di dipendenza o inferiorità economica.

Può ben dirsi, allora, che il lavoro – nel senso più ampio, ma non in quello talmente generale da finire per diventare generico – è un valore fondamentale dell'intero ordinamento, così rilevante da attribuire una forte connotazione sociale al modello di Stato prescelto.

La Repubblica può perfino assistere coloro che non fanno nulla per qualsiasi motivo, ma per mere ragioni di solidarietà umana e sociale. Ma un vero valore lo coglie soprattutto nell'attività, umile e silenziosa, oppure appariscente e/o di alto livello, di quanti – nel lavoro – trovano non solo la possibilità di sopravvivenza, ma anche la possibilità di sviluppo della propria personalità (art. 2) e addirittura dell'elevazione sociale (art. 46).

È a questo tipo di lavoratori (quale che sia la natura giuridica del rapporto) che lo Stato dedica una particolare attenzione, proprio perché si tratta di un «valore fondante» e di uno strumento di progresso personale; ed è qui che esplode la carica personalistica della Costituzione, quando al valore del lavoro, così inteso, collega una carica profonda di eticità, riferendosi più volte all'elevazione delle qualità personali, al diritto al pieno sviluppo della personalità, al diritto al lavoro, al diritto a partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. E non basta perché i riferimenti alla formazione e all'elevazione professionale di chi lavora, il richiamo – più volte ripetuto – al

concetto di «dignità» (art. 36, art. 41), rivelano l'intenzione del legislatore costituente di articolare la tutela e approfondire il sistema delle garanzie man mano che può emergere il connotato non solo e non tanto della disuguaglianza economica fra le parti di un rapporto, quanto e soprattutto della implicazione della persona nel rapporto.

Un grande giurista scriveva, molti anni fa, che la differenza fondamentale fra le parti di un rapporto di lavoro sta nel fatto che il datore di lavoro investe nel rapporto il suo patrimonio e le sue aspettative di un legittimo profitto, mentre il lavoratore implica addirittura la propria persona e tutte le aspettative (non solo economiche) che vi sono connesse.

Certo, la sensibilità del legislatore costituente nei confronti di queste particolari situazioni si rivela anche negli aspetti di tutela, per così dire, economica e sostanziale. Ed ecco il riconoscimento del diritto a una retribuzione minima sufficiente, per il lavoratore e per la sua famiglia, per condurre un'esistenza libera e dignitosa; ecco l'introduzione (inusitata per una Costituzione) di una disciplina – seppur necessariamente generica – della durata del lavoro e del diritto al riposo e del principio di irrinunciabilità delle ferie, in funzione della tutela della possibilità per il lavoratore di recuperare le energie consumate nel lavoro e al tempo stesso di dedicarsi ad attività legate ad altri aspetti essenziali della persona, tra cui il progresso culturale; ecco, ancora, l'affermazione del diritto della donna lavoratrice non solo alle stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, a parità di lavoro, ma anche alle stesse garanzie, in senso più generale (art. 37).

Infine, nell'art. 38, tanto più se collegato all'art. 32, è facile riconoscere un diritto alla sicurezza, intesa nel senso più ampio, che va dalla garanzia dell'integrità fisica nello svolgimento del lavoro, fino alla garanzia di mezzi di sostentamento quando l'attività lavorativa, per qualche ragione, diventa impossibile.

E non è il caso di dimenticare quello strumento fondamentale che è l'auto-tutela, addirittura costituzionalizzata nei suoi due aspetti fondamentali, cioè la libertà di organizzazione sindacale e lo sciopero. Da notare che se l'organizzazione sindacale è libera per tutti, il diritto di sciopero è riconosciuto soltanto a una delle parti, in evidente funzione di equilibrio, e dunque ricollegabile, in definitiva, anche al principio generale consacrato in quella norma fondamentale che è l'articolo 3, in tutte le sue formulazioni, ma soprattutto in quella contenuta nella parte più dinamica ed evolutiva (il professor Romagnoli direbbe «nella parte più sincera») contenuta nel comma 2, ove la Repubblica è impegnata a rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Un aspetto che merita una particolare sottolineatura è quello relativo ai rapporti tra il lavoro (dipendente) e l'impresa. Come è facile capire, sul punto ci fu – alla Costituente – un ampio e animato dibattito, poiché una parte pretendeva di equilibrare il quadro complessivo, riconoscendo appieno, allo stesso

titolo del lavoro, il ruolo e il valore dell'impresa, mentre un'altra parte era del parere che l'impresa, pur dovendo essere libera, non avesse bisogno di essere costituzionalizzata.

Il punto d'incontro che si riuscì a trovare è quello consacrato nell'articolo 41, del quale – purtroppo – in questi anni, molti hanno fatto una lettura limitata soltanto al comma 1. In realtà, la Costituzione riconosce appieno la libertà di iniziativa economica privata, ma pone due limiti, di cui uno interno (la rispondenza all'utilità sociale) e l'altro esterno (divieto di recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana). Insomma, pur riconoscendo la libertà dell'impresa, si è voluto che il suo esercizio rispondesse a connotati di socialità. L'utilità sociale, per il vero, è concetto un po' arduo da definire e soprattutto da concretare; ma l'aggettivo «sociale» è tuttavia sufficiente per rivelare una tendenza e una pretesa: che la libertà di perseguire il profitto non sia esclusivamente dotata di caratteri individualistici, soggettivi e magari egoistici, ma risponda in qualche modo anche a un interesse sociale (diverso, naturalmente, rispetto a quella «funzione sociale» su cui si era tanto discusso, ma che non ebbe successo). Quanto ai limiti esterni, essi sono oltremodo significativi, non solo per le oggettive limitazioni che vengono poste all'esercizio dell'impresa, ma anche perché in questo modo si sottolinea la predominanza del valore etico del lavoro, non solo per il richiamo alla dignità umana, ma anche per il riferimento alla sicurezza e alla libertà. Insomma, ancora una volta, si è colta l'occasione per riaffermare il valore del lavoro e per indicarlo come uno dei valori fondamentali dello Stato, davanti al quale altri valori e interessi, pur formalmente riconosciuti, devono cedere il passo.

Un altro aspetto di notevole importanza dev'essere attentamente considerato: in tema di lavoro, come si è accennato, la Costituzione prevede norme di principio, disposizioni impegnative per il legislatore ordinario e per i governi, e infine precetti di immediata applicazione.

È nota la polemica circa il preteso valore meramente «programmatico» delle disposizioni costituzionali nella materia che ci interessa. Si trattò del più rilevante sforzo di togliere concreto valore ed effettività alla Carta Costituzionale, appena cominciò a spirare il consueto vento di controriforma, che non manca mai nei periodi successivi a grandi mutamenti. Questo sforzo fu però battuto in breccia dall'intervento di un'agguerrita dottrina e anche di una parte notevole della giurisprudenza di merito.

Sulle disposizioni di principio vere e proprie non fu difficile obiettare che le norme programmatiche devono essere considerate come principi generali dell'intero ordinamento giuridico dello Stato, e dunque idonee a contribuire alla definizione dell'indirizzo generale dello Stato e delle finalità cui l'intero sistema deve ispirarsi. Fu anche abbastanza agevole dimostrare che le norme «programmatiche» rispondono anche alla funzione di porre limiti all'attività del legislatore ordinario e alla stessa attività della pubblica amministrazione nel suo complesso;

che inoltre esse devono valere anche come criterio interpretativo delle norme giuridiche, ordinarie e costituzionali. Fu questo, in definitiva, il punto di approdo del dibattito, che consentì di attribuire un'effettività reale, sotto i cennati principi, anche alle disposizioni di carattere più generale.

Quanto alle indicazioni rivolte al legislatore ordinario e ai governi, si trattava – e si tratta – evidentemente di un problema soprattutto politico, perché dipende poi da questi organi dare concreta attuazione ai programmi, spesso piuttosto imperativi, contenuti – ad esempio – negli artt. 3, 4, 35, 37, 38.

In alcuni casi, si andò ancora oltre, nel tentativo di svuotare di contenuto alcune norme, definite – erroneamente – come programmatiche. Ad esempio, vi fu chi sostenne che il diritto di sciopero, alla luce della dizione dell'articolo 40, non potesse essere esercitato finché il legislatore ordinario non ne avesse concretamente fissato i limiti; ma l'assunto aveva scarso respiro e prevalse quasi subito la linea secondo la quale la norma era di immediata precettività e, in attesa dell'intervento del legislatore, sarebbe spettato alla Magistratura di individuare i limiti già deducibili dall'ordinamento e dalla necessità di temperamento con altri diritti.

È andata peggio per l'articolo 39, perché – se il comma 1 relativo alla libertà sindacale è stato universalmente recepito in tutta la sua efficacia – degli altri commi, destinati a risolvere il problema della rappresentanza e della rappresentatività, non si è fatto nulla, perché tutte le soluzioni proposte non erano idonee a risolvere il problema, nel quadro dei limiti posti, appunto, dall'articolo 39, oppure finivano per porsi in contrasto con la disciplina ivi prevista, rischiando la dichiarazione di incostituzionalità; e nessuno ha avuto la forza (e forse non è stato neppure un male) di proporre una riforma costituzionale dei citati commi dell'art. 39. Il che, peraltro, non incide per nulla sulla libertà di organizzazione sindacale, ma pone seri problemi sul piano sindacale e su quello dei rapporti tra organizzazioni sindacali e istituzioni pubbliche. Altrettanto scarso successo ha avuto l'articolo 46, sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende. La norma era apparsa utile e opportuna a tutti, sulla base dell'esperienza realizzata nella fase di ricostruzione, nell'immediato dopoguerra. Ma poi, di fatto, anche se il problema è stato periodicamente riproposto, a livello nazionale e a livello europeo, in concreto quel precetto è finito nel limbo di una mera affermazione di un generalissimo (e astratto) principio. Un limbo dal quale forse sarebbe opportuno liberarlo, per riprendere una discussione senza pregiudiziali che a livello europeo ha già avuto esiti di notevole interesse.

Va ancora segnalato un connotato davvero innovativo e peculiare della nostra Costituzione, vale a dire l'analiticità dell'intervento normativo «diretto», condensato soprattutto negli articoli 36 e 37. Mai una Costituzione era entrata così a fondo, nel dettaglio, sulla retribuzione minima sufficiente, sulla durata del lavoro e sui riposi; mai si era entrati così nel merito a proposito dei diritti della donna lavoratrice, compreso quello alla stessa retribuzione maschile, a parità di lavoro.

Non che siano mancate poi le discussioni anche su queste norme, ma è indubbio che l'art. 36, a opera di una avveduta giurisprudenza, è servito a colmare lacune e a fissare limiti per la contrattazione collettiva e per quella tra soggetti privati; così come è certo che l'art. 37 ha potuto produrre la nullità di clausole anche di contratti collettivi, in sostanza derogatrici rispetto alla regola generale.

Importante, infine, tutta la parte previdenziale e assistenziale disciplinata dall'art. 38, non solo per il riconoscimento di alcuni diritti davvero fondamentali, ma anche per l'indicazione di una netta linea di tendenza verso sistemi di sicurezza sociale.

Desidero concludere questo punto della mia riflessione, con riferimento a un aspetto particolarmente innovativo della Costituzione, rilevante soprattutto per il tema di cui ci stiamo occupando.

Tradizionalmente, le Carte Costituzionali assolvevano alla funzione di assicurare garanzie ai cittadini nei confronti dei poteri dello Stato (o del sovrano). Con la Costituzione del 1947 fu aperta una strada nuova, come fu rilevato da un'acuta dottrina, soprattutto a proposito della funzione, cui si è già accennato, delle norme programmatiche. Fu Ugo Natoli a sostenere che le norme programmatiche rappresentano anche «il definitivo criterio della valutazione di legittimità di tutta l'attività espressa dalla collettività organizzata nello Stato». Dunque, le norme programmatiche erano destinate a porre vincoli e limiti anche all'attività discrezionale dei soggetti privati, incidendo così su momenti fondamentali dello stesso rapporto di lavoro e consentendo la trasformazione di quelli che potevano essere considerati al più come interessi in veri e propri diritti soggettivi e spesso in veri diritti della personalità. Fu in base a questa linea che si poté sostenere, da una parte della dottrina, che l'articolo 4 – nella previsione del diritto al lavoro – conteneva anche il riconoscimento del diritto a conservare il posto di lavoro. Una tesi che non riuscì certamente a incidere direttamente sul potere di recesso del datore di lavoro, ma aprì la strada a quegli interventi del legislatore ordinario che, proprio ispirandosi ai principi costituzionali, si risolsero nella previsione di limiti al potere di licenziamento, dapprima con la legge 1966, n. 604, e successivamente con la legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei diritti dei lavoratori).

Si potrebbero fare altri esempi, e del resto alcuni sono già emersi quando si è parlato degli articoli 36 e 37; ma non è il caso di appesantire ulteriormente il discorso.

3. L'effettività dei principi sul lavoro

Da quanto si è detto emerge la rilevanza del «lavoro» nel contesto della nostra Carta Costituzionale, e quindi i valori che se ne ricavano, ai fini della stessa definizione del modello di Stato e di società che da quella Carta si desume.

Adesso, a sessant'anni dalla Repubblica e praticamente quasi a un sessantennio dall'entrata in vigore della Costituzione non si può fare a meno di

approfondire due aspetti di grande interesse: il primo riguarda *l'effettività, in concreto*, dei principi e dei valori affermati dalla Costituzione, sempre in relazione al lavoro; il secondo riguarda *l'attualità delle norme* che abbiamo richiamato, o almeno di alcune di esse.

Sul primo aspetto, occorre rilevare che i limiti che da un bilancio complessivo si possono ricavare, non sono collegabili a difetti della Carta Costituzionale, tali da richiederne modifiche.

In realtà, la maggior parte delle disposizioni in tema di lavoro ha conservato e conserva tuttora una enorme rilevanza; e non poche sono talmente entrate nella coscienza collettiva da essere ormai considerate come canoni di vita più ancora che regole giuridiche. E non va passato sotto silenzio il significato della forte carica espressiva che alcune norme Costituzionali hanno assunto nel tempo, finendo per essere utilizzate anche da categorie che certo non erano state previste dal legislatore costituente (si pensi allo «sciopero» dei professionisti, dei commercianti, degli studenti, e così via).

I maggiori limiti, se mai, vanno riscontrati negli interventi richiesti da diverse fra le disposizioni ricordate, nelle quali si consacravano solenni impegni per «la Repubblica».

Non si può dire che siano stati del tutto rimossi gli ostacoli di cui al comma 2 dell'art. 3, né che sia stato attuato concretamente il diritto al lavoro, in un Paese che ha ancora una buona percentuale di disoccupati e un elevato numero di lavoratori il cui rapporto è contrassegnato dalla precarietà; né si può dire realizzata la garanzia che deriva tra il collegamento degli artt. 32-38 e 41, riguardo alla sicurezza e igiene del lavoro, in un Paese ad alto tasso di infortuni (specialmente mortali) e di malattie da lavoro; né, ancora, può dirsi realizzata la parità, non solo della retribuzione, ma dei diritti, consacrati dall'art. 37 a favore delle donne lavoratrici; mentre si è già detto quanto basta a proposito di una linea, per ora solo tendenziale, verso un effettivo sistema di sicurezza sociale e a riguardo della mancata attuazione di tutta la parte dell'art. 39 relativa alla rappresentanza e rappresentatività sindacale.

Ma tutto questo ci riconduce ai compiti, ai doveri, alle adempienze e inadempienze della politica. Per nessuno dei punti accennati è possibile fare riferimento a carenze della Carta Costituzionale e a responsabilità del legislatore costituente; forse si potrebbe pensare a un difetto di concretezza e realismo solo a proposito dei commi 2, 3, 4 dell'articolo 39 e a un limite di ottimismo per l'art. 46; ma nulla di più. Altre sono, dunque, le responsabilità, e di esse non è qui il caso di occuparsi, attenendo le stesse non al diritto ma alla politica.

Semmai, un problema deve essere posto per alcuni valori, chiaramente deducibili dal sistema costituzionale, ma assai più difficilmente riscontrabili nella realizzazione. Per cominciare dal basso (vale a dire dall'aspetto, in definitiva, meno rilevante), si può forse notare che i valori (e i limiti) indicati nell'art. 41 hanno stentato ad affermarsi nella realtà e, forse, per alcuni aspetti, sono stati addirittura

travolti. La genericità e l'astrattezza del riferimento all'utilità sociale hanno finito per motivare (e giustificare) la svalutazione di quegli aspetti sociali e solidaristici, che pure nell'art. 41 erano largamente presenti; talché, a fronte di certi comportamenti anomali anche in tempi recenti, di imprenditori che hanno mostrato di attenersi a criteri esclusivamente soggettivi e individualistici, si è finito per parlare anche di responsabilità penali, ma mai del valore non solo etico della utilità sociale, come limite interno all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

In senso analogo, ci si può chiedere se il «lavoro» sia ancora considerato nel senso che si deduce ampiamente dalla Carta costituzionale. Se si fosse realizzato il fine propostosi dal legislatore costituente forse alcuni fenomeni si sarebbero almeno ridotti, a seguito della ribellione della coscienza collettiva, prima ancora che di interventi adeguati ed efficaci dei pubblici poteri. Occorre anche dire che se pure il valore del lavoro è da tutti affermato a gran voce, specialmente nei programmi elettorali, spesso ne resta poco nella realtà e spesso perfino negli interventi legislativi. Talché il lavoro è considerato come un fenomeno di fatto, insopprimibile, ma non sempre è riconosciuto come un fenomeno al quale è – e deve essere – interessata l'intera collettività. Purtroppo, in un mondo che insegue altri cosiddetti valori, e che spesso persegue alcuni obiettivi che contrastano con la stessa natura e la fondamentale essenza etica della persona umana, il lavoro come valore finisce troppo spesso per passare in seconda linea e diventare mezzo di produzione per alcuni e di sopravvivenza per altri, anziché strumento di sviluppo per la persona umana e quindi di progresso per l'intera società.

Ma qui, bisogna dirlo con forza, la colpa non è certo della Costituzione, la quale può indicare alle istituzioni e ai cittadini le finalità del sistema, la qualificazione della struttura dello Stato («fondato sul lavoro»), ma non può andare oltre e tanto meno imporre un valore che altri avrebbe il compito di evidenziare e sostenere, prima di tutto nelle coscienze e fin dalle prime fasi dell'educazione.

Resto pienamente convinto che è lo Stato che deve realizzare gli obiettivi indicati nella Carta Costituzionale, ed è la società che deve esigere che si realizzino nelle coscienze una gerarchia di valori corrispondenti alle aspirazioni non solo politico-istituzionali, ma anche etiche, del legislatore costituente. E resto assolutamente fermo nell'idea che nella Carta Costituzionale c'è un profondo riconoscimento (e non la sola proclamazione) del fatto che il valore dinamico del lavoro dev'essere collocato ai primi posti della possibile scala di valori di una società democratica.

4. L'attualità della Costituzione e la necessità di farla «vivere»

Quanto all'altro aspetto (attualità della Costituzione) il discorso dev'essere necessariamente limitato agli aspetti inerenti al nostro tema, essendo ben

evidente che il problema può porsi in termini diversi, dopo sessant'anni di esperienza, per la parte più strettamente «organizzativa» della Repubblica, consacrata nella parte seconda della Costituzione. E infatti, sul punto ci sono stati ampi dibattiti (e scontri) politici, riforme parziali e riforme più ampie non recepite dalla volontà popolare.

Per ciò che attiene alla parte inerente al lavoro, è doveroso riconoscere che la società italiana è cambiata, in questo sessantennio, rispetto a quella esistente al momento in cui fu elaborata la Costituzione. Si usciva da un periodo drammatico e da una guerra disastrosa; il settore industriale del Paese era in gran parte distrutto; reggeva ancora l'economia agricola, ma ferma agli aspetti più tradizionali; i rapporti nella società erano quelli che si possono avere in un immediato dopoguerra, dopo una lunga pausa in cui la democrazia era stata sopraffatta e dimenticata.

In questi anni, il Paese è cambiato, si è modernizzato, si è trasformato, così come è mutata la realtà politica, economica e sociale dei Paesi vicini al nostro, dell'intera Europa e di gran parte del mondo.

Oggi si parla di globalizzazione, di flessibilità, di vicende e impegni sovranazionali.

In questo contesto, è certamente lecito porsi l'interrogativo se abbia ancora senso parlare di una Repubblica «fondata sul lavoro», di valore etico del lavoro, di principi di solidarietà, di utilità sociale, di sviluppo della persona.

Ed è anche possibile interrogarsi sul valore di espressioni quale «uguaglianza», in un'epoca in cui tanto rilievo ha assunto e assume il principio di non discriminazione e in cui molti preferiscono parlare di «pari opportunità», o di altre formule, ritenute, a ragione o a torto, più attuali.

Sono interrogativi seri, che – però – a mio parere, non incidono sui principi fondanti della Costituzione, sugli obiettivi di fondo da essi indicati, sui valori che essa ribadisce e specifica come fondamentali.

Se è indubbio che il lavoro non è più soltanto quello di tipo tradizionale e se a esso si affiancano a ritmo crescente altre tipologie di lavoro (leggi recenti ne forniscono un elenco impressionante), è impossibile negare a quelli che taluni definiscono come lavori «atipici» il valore di fondamento della Repubblica, e tanto meno considerarli esclusi dalle garanzie e tutele apprestate dalla Costituzione per tutte le situazioni di dipendenza o inferiorità economica.

Ritengo anche che sarebbe assurdo pensare di modificare le espressioni più rilevanti (a cominciare dall'art. 1) adottate dal legislatore costituente. Noi possiamo, come sta avvenendo ormai perfino nella manualistica, utilizzare il riferimento ai «lavori» anziché al «lavoro» per sottolineare la varietà di tipologie che si va diffondendo; ma questo non c'entra con la Costituzione, che giustamente utilizza un termine molto ampio, come si è visto, idoneo a ricomprendere ogni tipo di prestazione, o rapporto, nei soli limiti accennati all'inizio. Sotto questo profilo, dunque, l'attualità della Costituzione, in tema di lavoro, è incontestabile.

Allo stesso modo, se la pari dignità sociale e l'uguaglianza sembrano insufficienti di fronte alla complessità dei fenomeni che ci circondano, va pur detto che in quei concetti, e nel carattere eminentemente evolutivo di tutto l'articolo 3 della Costituzione, rientra tutto, anche se muta la terminologia, anche se i problemi diventano più complessi e vanno affrontati con ben più ampia strategia. Il problema, infatti, non sta nelle definizioni, ma nel garantire *effettività* dei diritti, al lavoro, nel lavoro e nel mercato, e nel riconoscere, proclamare, sostenere i valori più volte qui richiamati.

Dalla Costituzione non si può pretendere di più di quanto essa abbia potuto esprimere, spesso con mirabili intuizioni. Se mai, è fondamentale essere convinti che al di là di quei valori non c'è possibilità di sviluppo, della società e delle persone al tempo stesso. È giusto preoccuparsi della potenziale vanificazione di diritti, anche importanti, a fronte dell'abbattimento delle frontiere e della globalizzazione: ma la preoccupazione non può tradursi in improbabili modifiche di principi generali, che peraltro hanno retto in tutti questi anni il nostro sistema giuridico e sociale. Il problema è di innovazione, di ricerca, di investimenti – per dirla con Delors – nel capitale umano. Ma il valore del lavoro deve sopravvivere a tutti i mutamenti e anzi deve essere rafforzato nella coscienza collettiva, proprio per essere meglio in grado di affrontare i fenomeni e gli eventi che ci attendono. Quando il Presidente Scalfaro – in un suo appassionato libro – ci invita non solo a restare fedeli alla Costituzione, ma a credere nei suoi valori, e, prima di ogni altro, nel valore del lavoro, io credo che abbia profondamente ragione, contro ogni possibile sottovalutazione e contro ogni inutile sforzo di procedere a mutamenti formali.

Il problema, peraltro, è quello di farla vivere, questa Costituzione, in tutti i suoi significati.

Io concordo in pieno con la tesi di uno dei più autorevoli commentatori della Costituzione (Costantino Mortati) che negava che la formula dell'articolo 1 fosse «espressione di retorica costituzionale» e sosteneva che l'insieme delle disposizioni sul lavoro conduce, per una parte, all'affermazione del lavoro come «strumento di sviluppo della personalità» e, dall'altra, costituisce «fonte di progresso materiale e spirituale della società». Questa concezione è tuttora valida, anzi lo è più che mai in tempi nei quali l'uno e l'altro aspetto corrono il rischio di essere soffocati da altri valori, o meglio disvalori. Capire lo spirito della Costituzione e sentirla come nostra può – se mai – aiutarci ad affrontare un futuro pieno di novità e spesso anche di incognite, non solo per chi lavora, ma per l'intera società.

Il lavoro nella Costituzione attualità ed efficacia*

Premessa. 150° Unità d'Italia

Lavoro: pacificamente la questione sociale è considerata uno dei problemi irrisolti; non del tutto a ragione, però, perché in realtà, rispetto a come si prospettava il problema allora, soprattutto per ciò che attiene al lavoro, c'è stato un lungo percorso, fatto di battaglie, di successi individuali e sindacali, dell'avvio dei primi provvedimenti di tutela sociale agli albori del '900; poi, la parentesi del periodo fascista; i grandi scioperi del '43-'44, effettivo inizio della Resistenza; poi la Costituzione, per la quale basterebbe – come vedremo – l'art. 1; poi ancora le leggi sui licenziamenti (1966) e lo Statuto (legge 300/1970) ed altre conquiste. Mai risolto il problema della rappresentatività sindacale per inattuazione dell'art. 39 Cost.

Poi, il cammino in discesa: l'erosione delle conquiste, il “pacchetto Treu”, le leggi sul lavoro “atipico”, con una grande frammentazione, quella sul lavoro a tempo determinato; poi, la fine degli incontri parti sociali-governo, la rottura dell'unità sindacale, [...], l'unica eccezione del T.U. sulla sicurezza del lavoro, varata dal Governo Prodi. Poi, la flessibilità, la globalizzazione, il ricatto della FIAT, le delocalizzazioni, il liberismo senza freni, hanno messo in crisi l'intero sistema, che si può riassumere con questi pochi dati essenziali:

- 2 milioni di disoccupati (30% di disoccupazione giovanile)
- 2 milioni di precari
- 2 milioni di giovani che non cercano più lavoro
- 3 morti al giorno sul lavoro

La crisi ci mette a rischio di compiere un cammino a ritroso e di vedere vanificati i diritti conquistati a prezzo di fatiche, di lotte, di studi, ecc.

Ma su questo torneremo.

Date queste premesse, occorre fare un passo indietro e ripartire dalla genesi della nostra Costituzione, per la parte relativa al “lavoro”.

1. Sul “lavoro nella Costituzione” si è scritto e detto moltissimo, in questi anni; sicché è il caso di abbandonare ogni tentazione descrittiva del sistema e procedere per sommi capi. Tanto più che, per quanto mi riguarda, le mie idee in

* Testo, inedito per quanto consta, di un discorso pronunciato in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, quindi presumibilmente risalente al 17 marzo 2011. Nella pubblicazione abbiamo tenuto conto delle numerose correzioni e integrazioni apportate a mano da Carlo Smuraglia.

argomento sono note, per avere formato oggetto di una “lezione” nell’Università Cattolica il 12 dicembre 2006¹.

La Carta costituzionale nasce da un lavoro intensissimo ed impegnato, tra forze politiche molto diverse fra loro e concezioni dello Stato, della società e dei cittadini altrettanto diversificate. Tuttavia, c’era una volontà comune: costruire le fondamenta durevoli di uno Stato democratico, che non fosse ispirato né al modello tradizionale dello Stato liberale dell’800, né ad un modello rigorosamente classista, ma fosse permeato da una forte carica di socialità, solidarietà e tutela e valorizzazione della persona. Fu questo il punto d’incontro più rilevante tra culture e ispirazioni diverse; e fu questo il dato più importante della creazione di una Carta costituzionale destinata ad incidere nel tempo non solo sui rapporti tra lo Stato ed il cittadino, ma anche sui rapporti intersoggettivi.

Ci sono molti fattori storici che possono spiegare le ragioni di quest’incontro, che non aveva il carattere di un compromesso – come da alcuni si è sostenuto – ma piuttosto il connotato della fattiva ricerca di individuazione di alcuni fondamenti comuni, idonei a costruire le basi di una società futura, sulla base di un diffuso consenso.

Fondamenti comuni che riposavano anche sulla convinzione che alcuni valori collegati alla persona (e fra questi il lavoro) fossero connaturati alla stessa essenza della persona umana, ma meritassero tuttavia di essere, per così dire, positivizzati, per trarre ulteriore forza dalla proclamazione giuridica. Convincimento, peraltro, piuttosto diffuso nell’immediato dopoguerra, anche a livello mondiale, se è vero che alcuni dei valori indicati come fondanti nella Carta costituzionale italiana, trovarono, pochi mesi dopo, un riconoscimento assai più ampio, nella «Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo», approvata il 10 dicembre 1948 dall’assemblea delle Nazioni Unite. Nel preambolo di questo fondamentale documento, si parla non solo di “dignità”, di “valore della persona umana”, di “uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne”, ma anche di “progresso sociale”; e nell’articolo si proclama all’articolo 1 che tutti gli esseri umani nascono «liberi e uguali in dignità e diritti»; si afferma nell’art. 7 l’uguaglianza di fronte alla legge, il diritto alla sicurezza sociale, i diritti economici e sociali, indispensabili per la dignità e per il libero sviluppo di ogni persona (art. 23), il diritto al lavoro e a condizioni eque e soddisfacenti di lavoro e alla protezione contro la disoccupazione (art. 23), oltre che il diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente, per assicurare un’esistenza conforme alla dignità umana (art. 23), il diritto al riposo e alla ragionevole limitazione della durata del lavoro (art. 24); e non manca il richiamo alla solidarietà sociale (art. 29).

Se la dichiarazione del dicembre ’48 poteva essere considerata, nel quadro della sua universalità, una meravigliosa utopia, pur con una enorme carica morale, la Costituzione italiana si era preoccupata di attribuire un preciso riconoscimento

1 Pubblicata in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, 2, p. 427 ss. e in questo volume.

giuridico a quei valori, trasformandoli in principi e diritti, destinati ad essere considerati fondamentali ed inalienabili. Il valore del lavoro emerge così dalla Costituzione italiana, non solo per il richiamo esplicito contenuto nella parte generale (i principi fondamentali), ma anche per la considerazione che ad esso viene attribuita nelle disposizioni contenute nel titolo terzo, ancorché in alcune parti esso sembri riferirsi ad una nozione più ristretta di lavoro, intesa come attività prestata per altri in condizione di soggezione, quanto meno economica. Ma la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, considerata nell'art. 35, la proclamazione della libertà di organizzazione ed attività sindacale nell'art. 39 e del diritto di sciopero nell'art. 40, ma soprattutto la contrapposizione che si ricava dall'intero contesto dell'art. 41 tra il lavoro, come valore fondante e l'iniziativa economica privata considerata come una libertà soggetta a limiti interni ed esterni, hanno un rilevante valore di principio e si sottraggono, di per sé, alle contingenze ed alle scelte di modelli specifici di politica e di economia.

Ma poi, è fondamentale lo strettissimo collegamento con i principi relativi all'uguaglianza, con quelli collegati alla solidarietà ed alle finalità sociali, col concetto di "dignità", ripetutamente esplicitato in senso generale ma più ancora in riferimento all'attività lavorativa in tutte le sue forme. Tutto così viene ricondotto a una dimensione profondamente "sociale", tenendo peraltro conto di quella che uno studioso ha definito come la "dimensione esistenziale" del lavoro.

Tutto questo quadro si completa con le norme apparentemente di dettaglio, ma che nella loro analiticità rivelano pur sempre una coerenza rispetto ai principi fondamentali, e in qualche modo ad essi si riconducono, risultando poi evidente che esse non riguardano soltanto – sul piano dei principi – il lavoro prestato in condizione di dipendenza, ma tutte le forme di lavoro nelle quali vi sia una disparità di condizione anche economica fra le parti.

Visto così, in un contesto complessivo e in un rapporto strettissimo fra le disposizioni più pregnanti, il sistema costituzionale del lavoro è di grandissimo rilievo, sul piano dei principi e dei valori; inteso nella sua reale essenza, resiste ad ogni tentativo di considerarlo come un "guscio vuoto", oppure di vincolarlo ad una sorta di "modello" (economico, politico e sociale) il cui decadimento comporterebbe al tempo stesso la caduta dei valori espressi in esso, e del suo sostanziale significato. Esso rappresenta il fondamento dell'intero ordinamento e della stessa convivenza civile, ma nel contempo non si nutre di mere astrazioni, ma collega[i] valori di fondo a precise direttive generali su temi imprescindibili come l'uguaglianza, la dignità, lo sviluppo della persona come interesse della collettività, il diritto al lavoro e alla sicurezza. Insomma, un punto di incontro tra socialità e solidarietà, tra tutela della persona e i suoi diritti e garanzia dello sviluppo dei singoli e della collettività.

Se non si colgono questi aspetti e questi connotati fondamentali del sistema, si cade facilmente nel rischio di far dipendere la sua valenza complessiva da vicende contingenti e di ignorarne la intrinseca vocazione alla durevolezza. È

solo questo riferimento ai principi ed ai valori come essenza fondamentale che ne consente la sopravvivenza al di là delle contingenze, dei mutamenti e delle trasformazioni sociali, che possono mettere a dura prova la validità e l'attualità del sistema, ma non possono – di per sé – delegittimarlo e consentire di annunciarne la fine prematura.

2. Il riconoscimento della citata valenza fondante del “lavoro”, sia inteso nel senso più ampio, sia considerato nelle tipologie più tradizionali, ha avuto – peraltro – breve durata.

Dapprima l'attacco si è realizzato con l'attribuzione di un carattere meramente programmatico ai principi fondamentali, anche in tema di lavoro. Battuta in breccia questa concezione, c'è voluto però ancora del tempo perché si riconoscesse, da un lato che i principi fondamentali erano destinati ad operare non solo nel quadro dei rapporti fra cittadini e lo Stato ma anche nelle relazioni intersoggettive, e dall'altro che i principi costituzionali rappresentassero il criterio fondamentale di interpretazione delle norme, non escluse quelle contenute nelle altre parti della Carta costituzionale.

Ma il processo di delegittimazione si è sviluppato anche con altri strumenti e con altri apparati metodologici.

Dell'art. 1 si è arrivati a sostenere che si tratta di una formula meramente retorica e, più benevolmente, di una affermazione utopistica destinata a morire di morte naturale.

Dell'art. 4 si è finito per riproporre una rilettura, talora piuttosto disinvoltata, che ne trasforma addirittura il tenore letterale in un semplice “diritto di lavorare”.

Dell'art. 41 si è collocato nell'oblio il riferimento, ritenuto troppo vago e generico, all'utilità sociale; e si è andato via via scolorando il riferimento ai limiti esterni, fino a una pressoché totale dimenticanza.

In seguito si è assistito a un attacco proprio ai valori fondanti, sostenendosi la predominanza delle ragioni dell'economia e persino dei cosiddetti valori del mercato, rispetto a quelli – pur giuridicamente e costituzionalmente riconosciuti – di cui si è detto. Così dimenticando che anche sotto il profilo etico, non può esserci una ragionevole comparazione tra i valori che afferiscono alla persona umana (in sostanza al suo “essere”) e quelli – se tali si possono definire – che attengono al mercato e alla libera concorrenza, che giustamente uno studioso considera classificabili solo sotto il profilo dell'avere, del materialismo, del consumismo.

In realtà, ciò che non si è voluto accettare è il fatto che l'art. 1 e le altre norme sul lavoro ad esso direttamente o indirettamente collegate, rappresentavano una precisa scelta di campo a favore della centralità del lavoro, come valore fondamentale e ideale.

La collocazione delle scelte operate dal legislatore costituente in un contesto riduttivo e strettamente legato alle contingenze, ha creato un terreno fertile

perché si potesse continuare a proclamare formalmente alcuni principi (e soprattutto la valenza della persona) ma intanto negandone, nei fatti, la portata effettiva.

Sono due i fattori preponderanti che hanno maggiormente inciso in senso negativo.

Anzitutto la inattuazione, in gran parte, delle “direttive”, chiaramente imposte dalla Carta costituzionale agli organi legislativi ed amministrativi. Vi è stata una diffusa inadempienza nel primo periodo, in base ad una precisa scelta politica; ad essa ha fatto seguito il momento più alto, quello della emanazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, definito da qualche studioso come la seconda Costituzione, ma in realtà risoltosi nella prima vera e sostanziale attuazione dei principi fondamentali del sistema. Dopo, l’inattuazione è continuata e spesso, in alcune concezioni, ma anche in alcune delle disposizioni normative, ha rasentato il limite del rispetto dei principi costituzionali.

Naturalmente, di questa inattuazione non ha colpa la Costituzione; le responsabilità sono di ordine politico e sono gravi perché la Carta costituzionale si caratterizzava proprio per il suo carattere dinamico, per l’espressa volontà di proclamare diritti e principi, ma al tempo stesso di determinare le condizioni della loro effettività. E, sia ben chiaro, l’inottemperanza si manifesta ed ha rilievo non solo con l’inerzia o con l’emanazione di norme contrastanti, nella sostanza, con l’indirizzo generale, intaccando principi e regole che affondano le loro radici nella storia del diritto del lavoro, ma anche perché accade, talora, che tra le soluzioni possibili per l’attuazione di un principio, si scelga la più blanda, la più scolorita, la più lontana dai propositi del legislatore costituente.

L’altro fattore negativo è stato rappresentato da una sorta di acquiescenza, anche da una parte del mondo giuridico, a idee e principi che nascevano da esigenze tutt’affatto diverse e che spesso acriticamente venivano recepite. Espressioni come “flessibilità” e “globalizzazione” avrebbero dovuto essere esplorate con attenzione, per stabilire quanto di esse fosse realmente valido, quanto lo fosse solo a condizione di disciplinare e regolare i fenomeni ed infine quanto fosse ispirato non da principi etici ma da interessi strettamente economici.

In questo modo, nel tempo, i connotati di solidarietà e di doverosità si sono andati svuotando, concetti come quello di “utilità sociale” sono svaniti nell’oblio, fenomeni crescenti come quelli del lavoro femminile e del lavoro frammentato e spesso precario, sono stati valutati più sul piano economico che sul piano sociale, con scarsa attenzione ai profili relativi allo sviluppo della persona ed alla sua stessa dignità.

Insomma i principi ideali sono stati travolti dalla crudezza della realtà.

Era inevitabile che da tutto questo derivasse una sorta di “delusione” e di caduta del consenso e della fiducia. Chi aveva creduto sinceramente nella forza dei principi costituzionali e forse aveva riposto in essi speranze eccessive, si è bruscamente risvegliato ed ha finito per “disaffezionarsi” alle idee ed ai principi

di fondo. Questo stato di cose si è rapidamente diffuso in tanti, inserendosi in un quadro di perdita di fiducia che ormai è una caratteristica tipica dei nostri tempi. Quadro che ha coinciso con profondi mutamenti economici e sociali, specialmente nei tempi più recenti e non solo a livello del nostro Paese. Il tipo di società ipotizzata dal legislatore costituente si è profondamente trasformato, così come si sono trasformate le tipologie produttive e le tipologie del lavoro o dei lavori. Le aspirazioni sociali, del nostro come di altri Paesi, si sono andate sciogliendo in una sorta di nebbia, dalla quale emergevano concezioni molto più economicistiche e assai meno sensibili ai valori della persona. La piena occupazione è apparsa come un mito irrealizzabile, lo stesso “stato sociale” è sembrato sempre più difficilmente realizzabile. Sono mutati i protagonisti sociali ed è progressivamente aumentato il fenomeno delle migrazioni bibliche; non abbiamo avuto la guerra, almeno nel nostro Paese, ma il mondo è stato più volte sconvolto, e lo è tutt’ora, da conflitti che sembrano incombibili. Ci sono stati vari momenti di crisi e di recente ci siamo trovati di fronte a una crisi economica mondiale, che proprio mentre sembrava superata, ha presentato aspetti di inusitata virulenza.

3. In questo contesto, a fare spesso le spese di ciò che stava accadendo sono stati soprattutto i connotati di socialità, di solidarietà, di tutela e sviluppo della persona, in cui erano state riposte tante attese e speranze.

“Nuovi” concetti come quello di flessibilità, hanno esercitato una sorta di fascino su molti, non solo perché convinti della ineluttabilità del fenomeno ma anche e soprattutto perché in essa si vedeva la soluzione di problemi rilevanti, perdendo di vista – in molte occasioni – che proprio per questo occorreva che il fenomeno fosse disciplinato e governato e non lasciato alla discrezionalità del mercato ed agli interessi dei singoli.

Da tutto questo, quella sorta di delusione e di disaffezione nei confronti della Carta costituzionale di cui si è già detto. Se non pochi giuslavoristi sono stati pronti a cogliere quella che consideravano un’ineluttabile disfatta del sistema, molti interrogativi si sono posti anche ai più benevoli e attenti osservatori.

Il contrasto tra i principi e la realtà, d’altronde, è troppo stridente perché lo si possa negare o ignorare: quando la disoccupazione arriva al 30% ed assume forme diverse e più gravi rispetto a quelle tradizionali, quando si diffondono tante tipologie di lavoro, che hanno in comune la frammentazione, la precarietà e la mancanza di sicurezza e di tutele adeguate, è difficile pensare al “diritto al lavoro” come un diritto effettivo. E quando si muore di infortuni o di malattie da lavoro, è ancora più difficile parlare di diritto alla salute e alla integrità fisica. In molti casi è perfino difficile parlare di uguaglianza effettiva, di non discriminazione, di parità del lavoro tra uomo e donna, addirittura di pari opportunità.

Qualcuno afferma perentoriamente che siamo alla fine del diritto del lavoro tradizionale (e costituzionale). Altri pensano ad ipotetiche e irrealizzabili

modifiche, ieri riguardanti addirittura l'art. 1, oggi inerenti a quell'art. 41 che andrebbe, semmai, rinforzato. Altri ancora si interrogano e ci interrogano su quale possa essere la forza dei principi e dei valori costituzionali se essi vengono così clamorosamente sopravanzati nella realtà.

Né manca, naturalmente, chi si chiede se davvero tutto questo dipenda dalle trasformazioni, dalle contingenze, dalle responsabilità politiche o se invece non debba essere ricollegato ad una errata ed utopistica visione del legislatore costituente, che voleva dettare regole durevoli e non era pronto ad accettare l'idea dei possibili mutamenti e delle trasformazioni economico sociali che avrebbero investito il nostro, come altri Paesi. Si torna così all'interrogativo avanzato da un ormai classico giurista, che sosteneva che se i "codici" sono astratti e non sono dotati di adeguata preveggenza, sono i fatti che si rivoltano e si incaricano di porli nel nulla.

Ed è proprio su questo tipo di interrogativi che occorre intendersi.**

** [A questo punto del testo originario Carlo Smuraglia ha aggiunto le pagine, nell'originale 9 bis e 9 ter, che, sovrapponendosi in parte a quanto già scritto poco prima, ma approfondendolo, non è possibile inserire nel testo, se non al prezzo di tagliare altre parti e così di snaturarlo. Le riportiamo quindi qui di seguito:] «Ma se c'è un contrasto così stridente tra principi costituzionali e realtà, bisogna chiedersi: a) La Costituzione è invecchiata (in un mondo globalizzato, tutto cambia)? b) La Costituzione è superata dagli eventi, anche per difetto di preveggenza dei Costituenti? c) Se c'è un simile contrasto, dipende dalle norme e dai principi oppure dalla realtà, che prevale su di essi? Ora, il difetto sta nell'aver collegato i principi fondamentali con i modelli concreti decretando così la fine dello stato sociale, la fine del diritto del lavoro, la fine dei diritti di fondo. Principi e valori sono fatti per restare a lungo (specialmente in una Costituzione rigida), mentre i "modelli" rappresentano applicazioni specifiche e temporali di idee e regole che sono maturate, magari, in determinate situazioni o in relazione a determinate maggioranze. Il legislatore costituente aveva pensato a un tipo di Costituzione democratica, che avrebbe dovuto vedere realizzati i principi attraverso le azioni di governo (tipici l'art. 3 e l'art.4). Se i governi non hanno ottemperato o se è sopravvenuta una crisi, non lo si può imputare ai principi, che conservano la loro validità. D'altronde, è difficile, in linea di principio: escludere che il lavoro sia il fondamento di una società; considerare irrilevant[i] l[e] vicend[e] della dignità di chi lavora; ritenere infondata l'aspirazione ad un lavoro certo e sicuro. Insomma, qui i valori vanno difesi e sostenuti, esplorando le strade possibili per realizzarli anche in situazioni diverse da quelle ipotizzate. Non è possibile che le ragioni dell'economia prevalgano sempre su quelle del diritto. Non è pensabile che si possa rinunciare al lavoro come fattore di progresso e sviluppo senza negare, appunto, ogni possibilità di progresso e sviluppo. È quindi la legislazione ordinaria che dovrebbe provvedere ad attuare quelle regole e quei principi. Ma come si fa, in periodi di crisi, come questo? Innanzitutto, conciliando i sacrifici necessari con i diritti fondamentali, che non possono essere negati. Se sacrifici ci debbono essere, devono riguardare tutti, a cominciare dai più abbienti. Se è così, per intenderci, si comincia dalla patrimoniale e dalla lotta all'evasione fiscale e poi si ha il diritto di chiedere sacrifici, senza toccare i principi fondamentali (una cosa è il reddito ed altra è la dignità). Anche all'Europa non è vero che si può solo ubbidire. Ci chiede: a) Riduzione del debito pubblico; b) Misure per la crescita e lo sviluppo. Ed allora, proponiamo soluzioni che vadano in quella direzione, ma tenendo conto dei nostri principi e valori. Certo, ci vuole un progetto, un'alternativa, rispetto alla dilagante prevalenza delle leggi di mercato. Ma qui, chi ci può sostenere e difendere è proprio la Costituzione, con i suoi principi e i suoi valori.

Il difetto principale è originario e consiste nell'aver preteso di collegare strettamente i principi fondamentali con modelli dotati, di necessità, del connotato della contingenza.

Se davvero il lavoro rappresenta il valore fondante del nostro ordinamento e della nostra convivenza civile e se questo ha voluto davvero chi ha scritto la Costituzione, allora è veramente un vuoto esercizio quello di tentare di seppellirla prematuramente. I “valori” sopravvivono alle intemperie e spesso, dopo incredibili cadute, sono capaci di risorgere. I “modelli” rappresentano applicazioni specifiche e temporali di idee che si sono fatte strada nell'opinione comune e quindi sono stati tradotti in termini concreti in quel momento storico e in quelle particolari contingenze. Ma ad essi possono sostituirsi altri o perché non resistono alla sperimentazione concreta o perché sopravvivono altri fattori che ne impongono la sostituzione. Non è affatto detto che questo coincida, per forza, con la caduta e il cambiamento dei principi e dei valori; se così fosse, diventerebbero inutili perfino le Costituzioni, in quanto troppo esposte alle contingenze e troppo poco durevoli. Al contrario, di esse c'è più che mai bisogno quando il mondo si fa più piccolo, quando i mercati si globalizzano, quando gli eventi storici ed economici di Paesi un tempo lontanissimi sono capaci di incidere sulla nostra vita quotidiana, al di là del tempo, delle distanze, delle scelte politiche.

Paradossalmente, quando le società si disgregano ed avanzano derive culturali, economiche, sociali, morali e politiche, c'è più bisogno di valori e di principi, perché alla fine ad essi dovremo tornare dopo la tempesta, se vorremo sopravvivere.

Del resto, quegli studiosi che ironizzano sulla cosiddetta preveggenza dei legislatori costituenti, dovrebbero forse interrogarsi sulla preveggenza e la lungimiranza del legislatore assai più vicino a noi, quello del 1999, che modificò l'art. 111 della Costituzione per assicurare «la ragionevole durata del processo». Tutti sanno come è andata a finire: i processi durano ancora più di prima, nonostante il principio costituzionale, perché non è stata adottata alcuna concreta misura per velocizzarli. Ma questa non è una buona ragione per negare la validità del principio. Insomma, sarebbe più giusto e logico tornare a valutare i principi e gli indirizzi di un testo costituzionale per quello che sono e devono essere, distinguendo tra l'affermazione di valori fondamentali (che deve restare ferma anche nel tempo) e l'impegno a rendere effettivi i relativi diritti (che dovrebbe essere seriamente mantenuto, a meno che circostanze peculiari, temporaneamente, lo impediscano).

Insomma, è del tutto contestabile che il diritto del lavoro sia “finito”, almeno nella sua impostazione ideale; così come è contestabile che i principi e i valori

Solo che dobbiamo sentirla come nostra. Il grande filosofo Habermas parla di “patriottismo della Costituzione” è giusto. Ma io voglio concludere con le parole di un altro grande giornalista e scrittore (Corrado Stajano): «bisogna avere la convinzione profonda che la Carta Costituzionale, costata tanto sangue e tanto dolore, diventata oggi la nemica da cancellare e da rendere innocua, rappresenta invece la corazza del cittadino, la difesa contro ogni degrado».

lavoristici della Carta costituzionale siano ormai da riporre nel cassetto dei sogni. In termini di concretezza, può darsi che qualche “direttiva” sia al momento irrealizzabile; ma questo non comporta affatto la definitiva sostituzione di disvalori (o comunque di valori di rango assai più modesto) ai valori fondanti espressi nella Carta costituzionale, che peraltro può rappresentare – come vedremo più avanti – il baluardo più consistente anche per i pericoli che possono derivare dagli orientamenti comunitari.

È bene forse precisare, a questo punto che ciò che si sta qui rilevando non ha nulla a che fare con la pura conservazione, che se davvero fosse tale, non potrebbe che essere destinata a un inesorabile fallimento.

Ciò che si vuol sostenere è che ancora oggi, quale che sia il mondo in cui viviamo, è ben difficile sostenere che il lavoro non sia un connotato fondante della persona ed una condizione essenziale per lo sviluppo di essa e della società; che la dignità della persona, anche e soprattutto nel lavoro, non costituisca più un valore fondamentale, da difendere e sostenere con tutti i mezzi; che l’aspirazione ad un lavoro sicuro e dignitoso non sia più meritevole di una considerazione primaria. Ancora più arduo appare ritenere che tra le varie ragioni, etiche e sociali della persona e il semplice e materiale economicismo, non debbano prevalere sempre le prime. Ma se si riconosce l’attualità e la valenza di questi semplici principi, è logico sostenere e difendere i valori ed i principi costituzionali in tema di lavoro, tenendo ferma la distinzione fra principi fondamentali e mezzi e modi per realizzarli concretamente.

Le affermazioni costituzionali, dall’art. 1 in poi, rappresentavano una rottura col passato (anche con quello prefascista); una nuova “rottura” sarebbe senza ritorno, almeno sul piano dei principi etico-sociali. È più che lecito, dunque, ripensare ai modi e agli strumenti di attuazione, adeguandoli alle situazioni nuove e alle trasformazioni, senza farsi travolgere da nuove teorie, che peraltro non avrebbero nulla di quella idealità che dovrebbe caratterizzarle e che è ancora e sempre necessaria. A mio avviso, si può ancora confidare nella possibilità di uno “stato sociale”, magari con connotazioni diverse rispetto a quelle del passato, ma con obiettivi, strumenti e modalità che lascino, intatte, appunto, la socialità e l’estremo rispetto per la dignità della persona.

Insomma, e per concludere su questo punto, non sembra sostenibile la tesi che sia entrata in caduta libera la Costituzione, soprattutto nella parte relativa al lavoro anche se sono entrate in campo, in una società in cui sembrano prevalere gli interessi materiali, concezioni che non possono essere contrapposte ai valori di cui si è detto perché in realtà non è possibile neppure la comparazione, se non si vogliono rinnegare i connotati fondamentali ed i valori della persona.

Uno Studioso di grande valore ha tentato di fornire una nozione accettabile dei “valori”, non in senso economico ma in senso ideale: «ogni finalità ideale apprezzabile, idonea a migliorare la vita umana (giustizia, democrazia, solidarietà, promozione della personalità, istruzione, cultura ecc.)». Se questa nozione

è valida, bisogna riconoscere che nella società attuale sembrano avere successo interessi e aspirazioni piuttosto lontane da ogni forma di spiritualità e di idealità. Ma proprio per questo, come giustamente ammonisce l'Autore citato, è tempo di tornare ad attribuire un'importanza centrale ai valori, anche sul piano delle scelte politiche e giuridiche. Il cammino potrà essere lungo e faticoso ma è indispensabile percorrerlo se si vuol tornare, come si diceva un tempo, "allo Statuto"; nel nostro caso, a quel complesso di valori e di principi che con reale lungimiranza il legislatore costituente aveva ipotizzato e che fortunatamente – anche nelle intemperie di questi tempi e di questi accadimenti – non sono mai venuti meno. In qualche modo essi possono rappresentare la linea di resistenza contro il peggio (il puro materialismo economicista) e il ritorno al perseguimento di linee effettive di progresso sociale e di tutela e sviluppo della persona umana.

4. Nonostante tutto ciò che si è fatto rilevare più sopra, non è molto probabile che i principi fondamentali possano trovarsi esposti ad un attacco frontale, con progetti di riforme costituzionali chiaramente esplicitati. È più facilmente ipotizzabile, invece, che si tenti di procedere per vie indirette, incidendo soprattutto sulla legislazione ordinaria, a partire da quella in cui entrano comunque in gioco elementi idonei a provocare ricadute sulla struttura portante del sistema.

Si vuol mettere mano allo "Statuto", ed è chiaro che sarebbe ben diverso se lo si volesse in qualche modo "aggiornare" dopo 40 anni di vita oppure, invece, si volesse operare proprio su quegli assi portanti che hanno rappresentato la prima, importante traduzione, in termini effettivi, dei principi costituzionali.

Parimenti, si può discutere se sia giusto o meno intensificare il ricorso all'arbitrato nella materia del lavoro; ma quando entrano in gioco regole fondamentali come l'inderogabilità e la indisponibilità, ovvero gli stessi poteri della Magistratura in tema di lavoro, è chiaro che il discorso si fa più complesso e, sotto alcuni profili, più preoccupante. Così, il reiterato richiamo all'eccesso di vincoli cui sarebbe sottoposto l'imprenditore, ed alla necessità di eliminarli o ridurli anche con leggi ordinarie, fa riflettere sui rischi cui verrebbe esposto lo stesso rapporto tra lavoro e impresa, così come ipotizzato dalla Costituzione. Anche se, proprio in questi giorni, è maturato un attacco esplicito all'art. 41 della Costituzione, proponendosi di modificarlo quanto meno nella parte in cui prevede limiti alla libertà di iniziativa economica privata. Vedremo come si svilupperà il proposito che viene manifestato, addirittura, in termini di rapida riforma costituzionale. È certo, in ogni caso, che qualunque soluzione inerente all'art. 41 si rifletterebbe anche sui principi fondamentali e sulla stessa "architettura" ideata dal legislatore costituente.

Si potrebbe continuare, ma tutto questo forma già oggetto di discussione e di riflessione non solo nella sede legislativa e politica, ma anche fra i giuristi. E dunque, è sufficiente, in questa sede, il richiamo ai valori ed ai principi fondanti,

come si è fatto finora. Possiamo solo aggiungere che per esprimere giudizi definitivi sulla fine di ogni ipotesi di stato sociale, bisognerebbe tener conto anche della cattiva prova che, di recente, hanno dato e stanno dando, il liberismo sfrenato, il libero mercato e la incondizionata libertà di concorrenza.

Tuttavia, non è sufficiente far riferimento a questi pericoli cui sono sottoposte le validità e l'attualità dei principi e dei valori fondanti in tema di lavoro. Ce ne sono altri, in qualche modo ancora più consistenti e sui quali non può mancare almeno qualche accenno, anche in questa nostra riflessione.

Mi riferisco alle tendenze che si manifestano nell'ambito della Unione europea, sia sul piano normativo, sia su quello giurisprudenziale.

È noto che nello spazio europeo, il valore più apprezzato non è mai stato quello del lavoro; ché anzi ben maggiore attenzione è stata prestata alle ragioni del mercato e della concorrenza. Vi erano state delle attese, rivelatesi scarsamente fondate, circa la possibilità di una costituzionalizzazione, a livello europeo, di alcuni principi e di alcuni diritti fondamentali più vicini alle nostre tradizioni. Inoltre, per ciò che attiene al rapporto tra regole comunitarie e principi costituzionali interni, si era pensato che ad una ipotesi di eventuali contrasti si opponessero solidi argini, in particolare quello dell'esclusione di alcune materie dall'ambito di competenze della UE e quello della salvaguardia dei principi costituzionali dei singoli Paesi, affidate ad alcune, precise, disposizioni in tal senso.

V come Valore lavoro. Libertà, dignità, emancipazione: lo vuole la Costituzione, lo ribadisce lo Statuto*

Naturalmente, non è questa la sede per parlare del valore del lavoro sotto un profilo metafisico e astratto e tanto meno dal punto di vista puramente materiale delle antiche teorie economicistiche su questo tema. Qui il problema viene affrontato da un punto di vista strettamente positivo e concreto, vale a dire il valore che il lavoro ha assunto (e mantiene) nel nostro sistema costituzionale e nelle sue eventuali applicazioni. In una Costituzione pacificamente imperniata sul concetto di persona (intesa non come una monade isolata, ma come soggetto attivo, operante nelle formazioni sociali, dove si [s]volge la sua personalità partecipe nell'esercizio della sovranità che le appartiene), il lavoro non poteva che assumere un ruolo fondamentale, sotto il profilo da un lato etico e dall'altro sociale. Lo si deduce già dall'art.1, definito da un'importante studiosa come «la carta d'identità del nostro Paese», che del lavoro fa il *fondamento* della Repubblica, che dunque la caratterizza e nello stesso tempo si connota per il riferimento imprescindibile ad altri concetti che dalla Carta emergono con nitore, quali la *dignità* e la *sicurezza*, la *libertà*.

Il concetto che appariva sui cancelli di Auschwitz col connotato sfrontato di un programma di morte (*Arbeit macht frei*) corrisponde, nella nostra realtà costituzionale, proprio al valore reale del lavoro, che rende liberi, uguali, partecipi. È questo il punto da cui bisogna partire per comprendere che la parola *lavoro*, nel nostro sistema costituzionale, non è separabile dal concetto di *dignità* e di *emancipazione*.

La persona umana, sulla quale si fonda l'intero sistema costituzionale, è qualificata sostanzialmente dal lavoro e dal suo valore. Non lo dice soltanto l'art.1 della Carta, ma lo si deduce dall'attributo necessario della dignità e da quello, altrettanto importante, della sicurezza. Tutti insieme, questi fondamentali principi costituiscono la base e il fondamento del valore del lavoro, che non può consistere in un'attività qualsiasi, ma deve essere connotato da attributi necessari, come la dignità e la socialità. Una concezione molto forte, pressoché rivoluzionaria, sulla quale si realizzò, nella Costituente, una convergenza fondamentale, dopo ampie discussioni, proprio perché si trattava di scrivere qualcosa che ripudiasse il passato e guardasse, con forza, al futuro.

* Scritto di Carlo Smuraglia pubblicato in AA. VV., *Lavorare è una parola. Un alfabeto corale a cinquant'anni dallo Statuto dei lavoratori*, a cura di ALTERO FRIGERIO E ROBERTA LISI, Roma, Donzelli, 2020, pag. 245.

D'altronde, che la concezione del lavoro nel nostro sistema costituzionale sia questa, lo si desume da molti sintomi: dal concetto di retribuzione che deve essere tale (art. 36) da garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza *libera e dignitosa*; dall'art. 41, che subordina l'iniziativa economica privata a precise condizioni quali l'utilità sociale e il rispetto della *sicurezza* e della *libertà* e della *dignità umana*; dall'art. 35, che assicura la tutela del lavoro in tutte le sue forme, ma soprattutto dall'art. 3 che, nel garantire a tutti i cittadini una pari dignità sociale, impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che di fatto, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese.

C'è, in questo complesso di norme, un vero e proprio *programma di garanzia di libertà, dignità e partecipazione*, in modo specifico, della persona, che trova nel lavoro la reale possibilità di vivere con dignità e di impegnarsi per realizzare una effettiva partecipazione.

Se si accettano questi concetti basilari, riesce più facile comprendere perché – nel dopoguerra – queste norme abbiano avuto tanti nemici. La reazione è sempre in agguato, specialmente quando – come nella specie – si è ritenuta sconfitta dall'avvento della Costituzione e ha cominciato a maturare sogni di rivincita. Così c'è stato chi ha proposto di invertire il rapporto fra l'art.1 e l'art. 41, mettendo al *primo posto l'impresa* e al *secondo il lavoro* (considerato non più come un diritto, ma come una libertà) e a chi ha cercato di dimostrare che, in fondo, si trattava di affermazioni retoriche e prive di contenuto concreto.

Gli attacchi sono stati molti, tant'è che per anni la Costituzione (non solo in queste specifiche parti) è rimasta, come si è detto «fuori dai cancelli delle fabbriche». C'è voluto un grande lavoro di una parte della dottrina giuridica (quella più vicina alla Cgil) e di una componente essenziale, anche se non maggioritaria, della Magistratura, per cercare di dare un contenuto reale ai principi ai quali ora si è accennato. Tant'è che si cercò (e si cerca tuttora) di porre nel nulla quel concetto di *utilità sociale* a cui dovrebbe corrispondere, secondo l'art. 41, qualunque attività imprenditoriale e datoriale di lavoro, e di mettere in discussione l'art.4, che consacra il diritto al lavoro, e lo stesso art. 36, in cui è inserito per la prima volta, e con chiarezza, il concetto di dignità.

Si deve a un forte impegno delle organizzazioni sociali e della parte più avanzata dei giuslavoristi, la battaglia per una concreta limitazione del così detto *recesso ad nutum* (il diritto, cioè, di licenziare un dipendente “con un cenno del capo” e senza motivazione o giustificazione alcuna). Da questo movimento scaturì una prima e parziale legge sui licenziamenti (15 luglio 1956, n. 604) che in qualche modo cercava di contenere la libertà assoluta di recesso. E si deve alle grandi battaglie dell'*autunno caldo* degli anni conclusivi del decennio 1960-1970, se fu possibile arrivare all'approvazione di quello che è stato definito lo Statuto dei lavoratori, approvato con legge 20 maggio 1970, n. 300.

Quella legge, che pur conteneva alcuni difetti e limiti, costituiva comunque una prima e vera attuazione dei principi e delle norme costituzionali sul lavoro e dunque un primo riconoscimento formale di quel *valore del lavoro* che in linea generale avrebbe dovuto e potuto già dedursi dalla Carta costituzionale. In realtà, lo Statuto, affermando la libertà di opinione dei lavoratori, garantendo la libertà e dignità del lavoratore contro ogni tipo di controllo, fornendo garanzie per i controlli sanitari e per il procedimento disciplinare e vietando le indagini sulle opinioni, forniva un contenuto reale ai principi costituzionali e attribuiva un valore concreto al lavoro, considerandolo, appunto, come un attributo imprescindibile della personalità umana e condizione essenziale per il suo sviluppo culturale, politico ed etico, nella prospettiva della emancipazione.

Si è qui accennato solo ad alcune disposizioni, fra le più rilevanti, oltre a tutte quelle riservate alle libertà sindacali; ma molto altro ci sarebbe da dire, al riguardo, su aspetti di particolare rilievo, appunto, per la libertà e dignità di chi lavora. Mi riferisco all'art.13, che non solo vietava il *demansionamento*, specificando ulteriormente il contenuto di un'importante disposizione del codice civile (art. 2113), e confermando la regola che ogni patto contrario ai principi enunciati dalla norma dovesse essere considerato nullo. Mi riferisco altresì alla disposizione relativa ai licenziamenti, che stabiliva la possibilità di reintegrazione nel rapporto di lavoro per il lavoratore licenziato senza giusta causa o giustificato motivo (art. 18). Disposizione importantissima, non già solo per la tutela del lavoratore all'atto del licenziamento, ma anche e soprattutto per la garanzia fornita al lavoratore di un'effettiva libertà di determinazione *nel corso del rapporto*. Infine, va ricordato l'art. 28, che prevedeva una modalità di repressione della condotta antisindacale, consentendo il ricorso delle organizzazioni sindacali al giudice contro comportamenti antisindacali, con la previsione – nei casi di riconoscimento di fondatezza del ricorso – non tanto di un risarcimento, quanto della possibilità, per il giudice, di ordinare la «cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti».

Ho richiamato queste disposizioni particolarmente importanti ai fini del tema di cui ci stiamo occupando, perché esse erano dirette proprio a garantire quelle libertà di cui il lavoratore e le organizzazioni sindacali debbono godere, prevedendo l'intervento del giudice per rimuovere le condotte antisindacali, dunque incidendo in modo veramente efficace sull'effettività, in concreto, di quel valore del lavoro di cui abbiamo parlato all'inizio. Dunque, il sistema costituzionale, col suo riconoscimento del valore del lavoro, ha ricevuto una concreta attuazione – dopo lunghe battaglie – proprio con l'emanazione dello Statuto e di alcune leggi garantiste.

Ora, se queste erano le garanzie apprestate dal sistema per dare concreta realizzazione a quel valore del lavoro così chiaramente deducibile dalla Carta costituzionale, bisogna dire che su di esse si è abbattuto, dopo gli anni dello Statuto, un vero e proprio ciclone.

Da un lato, il complesso della situazione economica italiana e mondiale è cambiato, materialmente, rispetto al dopoguerra; dall'altro, ha provveduto il legislatore, con alcuni colpi ben assestati, a tentare di demolire l'edificio giuridico che – come si è accennato – si era costruito a seguito dell'entrata in vigore di una Carta costituzionale altamente innovativa e progressiva. Per intendersi, parlo del cosiddetto Jobs Act, che ha duramente inciso sui temi del demansionamento e del licenziamento; ma anche di altri provvedimenti, come quelli che hanno liberalizzato il contratto di lavoro a termine, influenzando sulla precarietà del lavoro, e così via.

Dall'altro, l'Europa non è riuscita a darsi una Costituzione in grado di recepire i fermenti e i principi accolti non solo dalla nostra Costituzione ma, sotto diversi profili, anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dalle Nazioni Unite. Hanno quindi finito per prevalere, anche in Europa, le ragioni del mercato e della libertà di concorrenza; espressioni nuove come *flessibilità* e *globalizzazione* si sono rapidamente diffuse, contrapponendosi – in qualche modo – ai principi che, come si è visto, erano stati riconosciuti (e non solo in Italia). Espressioni come quelle accennate e altre hanno circolato ampiamente, sono state recepite in provvedimenti dell'Unione europea e in sentenze della Corte europea di giustizia. Alcune sono ascese a una sorta di *normalità*, venendo recepite come inevitabili, in certi momenti, perfino in settori della sinistra.

I problemi dell'economia e le ragioni del mercato, assieme a ricorrenti crisi economiche, hanno creato disoccupazione, tipologie di lavoro anomale e non protette, sono cresciute le disuguaglianze, è diminuita l'occupazione stabile e garantita, sono emerse situazioni di fronte alle quali perfino le più grandi organizzazioni sociali si sono trovate in difficoltà. Nello stesso tempo, il diritto del lavoro, considerato nel dopoguerra come uno degli strumenti più *garantisti* dei diritti dei lavoratori e del valore del lavoro, ha finito per trovarsi in crisi sotto i colpi delle novità dilaganti e della diffusione dei mercati globali e delle multinazionali.

Alcuni governi, anche in Italia, affascinati dalle novità, hanno cercato di togliere di mezzo alcuni degli ostacoli che ancora si frapponivano all'esercizio di una libertà di iniziativa economica sfrenata e tutt'altro che corrispondente a quei criteri di *utilità sociale* cui si ispira l'art. 41 della Costituzione. Provvedimenti insensati, sotto il profilo della non rispondenza ai principi e ai valori costituzionali, sono stati adottati contro le disposizioni più garantiste, tra cui quelle già richiamate, relative al divieto di demansionamento, alla possibilità di reintegra in caso di licenziamenti ingiustificati, individuali e/o antisindacali. Si è visto perfino, di recente, un provvedimento intitolato alla *dignità dei lavoratori e delle imprese*, che non solo non garantiva alcuna dignità vera, ma poneva sullo stesso piano il lavoratore e l'impresa, che, come osservato, sono collocati in posizioni estremamente distanziate e differenziate in alcune disposizioni fondamentali

della Costituzione. Un recente convegno sul lavoro e le imprese multinazionali ha dimostrato la concreta impotenza (o quanto meno le forti difficoltà) dei lavoratori e degli stessi sindacati, a fronte dello strapotere delle multinazionali.

Infine, i dati più sicuri, per quanto riguarda l'Italia, rivelano che c'è ancora una disoccupazione di ampio livello; che una parte dell'occupazione residua è dedicata a lavori che, per la loro limitatezza temporale, sono tutt'altro che garantiti; le retribuzioni, di fronte alle diffuse crisi economiche, sono andate perdendo di valore, sempre di più; le disuguaglianze sono aumentate. Per non parlare, poi, della sicurezza del lavoro, messa a dura prova dai problemi economici di cui si è detto e dalla stessa difficoltà di riuscire a far applicare le pur ampie normative da qualche anno introdotte e destinate a garantire la sicurezza contro gli infortuni e le malattie da lavoro. Gli infortuni aumentano e di questo continuo stillicidio parlano ogni giorno perfino i telegiornali, ma sembrano lontanissimi i tempi in cui, dopo il disastro della ThyssenKrupp di Torino, qualche personaggio importante dichiarò in televisione che «nulla sarebbe stato più come prima».

Che ne è, allora, del nostro *valore del lavoro*? Qui bisogna essere molto chiari e netti. Le Costituzioni non sono carta esposta a ogni vento, ma sono destinate a durare e a [r]esistere, anche e soprattutto nei tempi più bui (quella americana resiste, con una «manciata di emendamenti», dal 1787); la nostra, al confronto, è giovanissima, e trova la sua fonte essenziale nella lotta contro il fascismo e il nazismo, insomma nella Resistenza. È vero che il nostro Paese – ogni tanto – sembra dimostrare scarsa memoria, ma la realtà è che questa Costituzione è ancora *giovane* e sostanzialmente *valida in tutti i suoi aspetti e principi fondamentali*. Difficile, dunque, prescindere e comportarsi come se non ci fosse o comunque fosse superata dai tempi e dalle vicende economico-politiche. In realtà, questa Costituzione è stata destinata, da chi l'ha elaborata, a durare nel tempo e a sopravvivere anche ai mutamenti politico-sociali, restando, in ogni caso, strumento di interpretazione dei fenomeni nuovi e non previsti né prevedibili da chi la scrisse e da chi l'approvò con una maggioranza qualificatissima.

Bisogna intendersi su un punto fondamentale: per fare un esempio, se l'art. 4 proclama il diritto al lavoro e c'è, tuttavia, molta disoccupazione, non è logico né ammissibile mettere da parte la Costituzione. È la realtà che deve essere adeguata rispetto, se non a tutte le regole, almeno ai principi e ai valori che la Costituzione ha sancito. Non è possibile garantire la piena occupazione, in termini concreti? Ebbene, ciò che occorre fare è cercare di influire sulla realtà economico-sociale, provando ad avvicinarsi, per quanto possibile, al modello ideale tracciato dalla Carta. Se ci sono le multinazionali e c'è la globalizzazione, ciò non può far venire meno il *valore del lavoro*; bisogna trovare soluzioni che conservino, anche nella nuova realtà, il valore del lavoro e la *dignità di chi lavora*. Altrimenti, finiremmo per negare perfino il valore attribuito – nella Costituzione – alla *persona*, esplicata e sviluppata nel lavoro e garantita sul piano della dignità e della sicurezza.

Infine, se spesso nell'economia sembrano prevalere concetti e principi contrari all'utilità sociale proclamata dall'art.41, è su questa realtà che bisogna incidere, per realizzare l'obiettivo di fondo, che è quello di assicurare lo sviluppo della persona, la dignità del lavoro, la pari dignità sociale. Il richiamo alla socialità non è solo formale, ma è ricco di contenuti e rappresenta tutto il contrario di ciò che si esprime nell'interesse e nell'utilità individuale. Dobbiamo renderci conto che arrenderci di fronte a una realtà che sembra prevalere sui diritti e sui valori di fondo significherebbe negare l'intero art. 1 della Costituzione, cioè proprio la *Carta d'identità della Nazione*.

Ai governanti bisogna far capire che nessuno ha il diritto di calpestare i valori della persona, la sua dignità, le sue possibilità di sviluppo, senza negare la stessa essenza fondamentale della nostra democrazia. Nei ragionamenti che alcuni fanno in senso contrario, c'è un errore grossolano e forse non casuale, perché la Costituzione serve non solo a creare un sistema nel quale ogni legge deve essere coerente con i principi costituzionali, ma offre anche il *criterio di interpretazione delle norme* e, in un certo modo, anche della realtà. Se c'è una realtà che cambia, la prima cosa da fare è cercare di capirla e interpretarla alla *luce dei principi fondanti della Costituzione*.

Quando affrontiamo temi come la globalizzazione, la flessibilità, la delocalizzazione, l'impegno fondamentale dovrebbe essere quello di far riferimento ai *valori* della Costituzione e verificare come, anche nelle situazioni nuove, essi possano e debbano essere realizzati, difesi, protetti. Il mio timore è che in questi anni non solo questo sforzo sia stato fatto di rado, ma sia stato fatto spesso in modo inadeguato, accettando la posizione degli altri in tema di globalizzazione, accettando che la parola *flessibilità* invadesse tutti i nostri discorsi e le nostre riflessioni, e così via. Abbiamo tralasciato di controllare se, in quello che i legislatori facevano, il lavoro conservasse o meno il suo valore fondante per lo sviluppo della persona. Sul piano teorico, nessuno dei sostenitori di queste novità, che si stanno ancora evolvendo e sulle quali si sta faticosamente lavorando (non sufficientemente, in Europa, ma si sta lavorando), oserebbe sostenere che il valore del lavoro è venuto meno e che quel concetto è superato dalla realtà.

È sul piano concreto, però, che i cedimenti si manifestano, spesso per ragioni contingenti. Bisogna capire, finalmente, che i valori non cambiano a seconda delle stagioni. Possono, in determinate circostanze, essere messi in difficoltà, nella pratica attuazione e realizzazione; possono entrare perfino in sofferenza in specifiche situazioni politiche, ma non possono essere cancellati se non stravolgendo l'intera impostazione di fondo da cui emergono. Altrimenti sarebbe come dire che le ragioni della morale vengono meno quando ci sono molti corrotti. Al contrario, quelle ragioni devono essere rafforzate e riaffermate proprio nei momenti peggiori, per evitare che tutto sia travolto. Lo stesso va detto per ciò che attiene al lavoro; se manca o se non è *dignitoso* e *sicuro*, ad essere colpita è prima di tutto la persona, che pur dovrebbe essere al centro del nostro sistema.

E allora bisogna reagire e pretendere che la realtà sia adeguata a ciò che vorremmo i Costituenti e chi, prima di essi, si era impegnato per la libertà e per la democrazia. In tempi non recenti, si diceva spesso che bisognava *tornare allo Statuto*. Adesso direi che occorre semplicemente *attuare* (e attualizzare) la Costituzione nei suoi principi e nei suoi valori fondamentali. Soprattutto bisogna evitare di confondere i valori con i modelli sociali. Questi ultimi sono soggetti anche a mutamenti, come è ovvio; i valori sono, in sé, *immutabili*, a meno che non muti l'intero sistema. Ed è proprio questo che non possiamo accettare, perché la dignità e le possibilità di sviluppo di vita e di emancipazione sono beni fondamentali, da cui non si può e non si deve prescindere.

Non solo, dunque, bisogna *resistere* alle suggestioni infondate, ma bisogna impegnarsi perché i valori intramontabili della Costituzione vengano proiettati nella realtà. In effetti, del valore del lavoro, della dignità e sicurezza della persona che lavora e del diritto di cercare di realizzare la propria personalità nel lavoro, non possiamo fare a meno, se non vogliamo rinnegare le stesse ragioni che hanno condotto all'emanazione di questa Costituzione, che ci garantisce non solo per il presente (che può anche essere fosco) ma anche per l'avvenire, che sarà certamente migliore, anche per l'effettività del valore del lavoro, se saremo capaci di realizzare ciò che i Costituenti, con grande lungimiranza, ci hanno indicato.

La conclusione è che bisogna vedere nella Costituzione non solo il faro che ci illumina e ci aiuta a rendere migliore e più democratica la convivenza civile, ma anche il più valido strumento di *resistenza* nei confronti di ogni tentativo di superarne i valori (reali), per fare posto a valori nuovi che tali in realtà non sono. Sotto questo profilo, il valore del lavoro va riconosciuto e difeso con tutti i mezzi, nello sforzo di adeguare la realtà agli intenti, ai principi, ai valori su cui si è costruita la Costituzione e deve essere basata la nostra convivenza civile.

Arrenderci davanti alle difficoltà e alle novità, abbandonando al loro destino i valori su cui dovrebbe fondarsi la stessa esistenza della comunità nazionale, sarebbe davvero un tradimento rispetto agli sforzi di chi ci ha dato questa Costituzione, di chi ha lavorato per uno Statuto dei lavoratori per dare ad essa concreta attuazione, e di chi ancora oggi partecipa e si impegna per un futuro migliore.

SEZIONE II

SCRITTI SULLO STATUTO DEI LAVORATORI

Un problema ormai maturo: lo statuto dei diritti dei lavoratori*

Sommario: 1. Il problema, nei suoi aspetti generali. – 2. Opportunità o meno di uno “statuto”; suo possibile contenuto. – 3. La tutela della libertà esterna. – 4. Libertà morale e dignità; il principio di uguaglianza. – 5. La sicurezza. – 6. Soluzione legislativa e soluzioni contrattuali. – 7. Contenuto specifico dello “statuto”: proposte.

1. Il problema, nei suoi aspetti generali

La pubblicazione della nuova legge sulla disciplina dei licenziamenti individuali ripropone all'attenzione anche dei giuristi il problema dello «*Statuto dei diritti dei lavoratori*».

In effetti, il problema del potere di recesso aveva finito per catalizzare attorno a sé tutte le attenzioni, tanto che in esso si era quasi identificata l'intera materia del cosiddetto “*statuto*”; e ciò aveva anche una sua giustificazione, poiché è evidente che la facoltà di recedere *ad nutum* dal rapporto, riconosciuta a favore del datore di lavoro, costituiva uno dei più potenti strumenti di compressione della libertà e dei diritti dei lavoratori.

Occorre tuttavia ricordare che l'idea dello “*statuto*” era sorta e si era sviluppata in un modo assai più complesso ed in una direzione molteplice.

È qui superfluo rifare tutta la storia della questione, che da altri è stata fatta anche di recente e del resto può ormai considerarsi ben nota¹. È certo comunque che la funzione fondamentale dello “*Statuto dei diritti dei lavoratori*» avrebbe dovuto essere quella di garantire *dignità, libertà e sicurezza* nei luoghi di lavoro.

Con vari provvedimenti legislativi si è data senza dubbio attuazione ad alcune delle esigenze fondamentali cui avrebbe dovuto assolvere lo statuto: la nuova disciplina del contratto a termine, il divieto dei licenziamenti a causa di matrimonio, la previsione di nullità delle clausole di nubilito, la recente disciplina dei licenziamenti individuali, l'attribuzione «in ogni caso» ai lavoratori dell'indennità

* Saggio pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1966, I, pag. 265.

1 Per un completo esame di tutta la questione e dei precedenti, v.: VAIS, *Lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1964, I, pag. 28 (con ampi riferimenti e richiami). Si veda anche il notevole materiale raccolto in sede di consultazione governativa sullo «Statuto», con le risposte delle varie organizzazioni sindacali (sempre in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1965, I, pag. 39). Di rilevante importanza anche le risposte di vari giuristi (RIVA SANSEVERINO, PERA, SIMI, TORRENTE, SCOGNAMIGLIO, PETRACONE, CESSARI, MUSATTI, GIUGNI, alla inchiesta promossa dalla *Riv.* su alcuni problemi relativi alla riforma dei codici, nella quale il quesito n. 5 si riferiva proprio al problema dello statuto (*Riv.*, 1964, I, pag. 47 ss., 153 ss., 241 ss., 339 ss.).

di anzianità, costituiscono misure che ben possono idealmente raggrupparsi nell'ambito di uno statuto dei diritti dei lavoratori. Ma essi non costituiscono ancora quel *corpus* organico di disposizioni, che dovrebbe garantire appunto, in ogni loro aspetto, la dignità, libertà e sicurezza nei luoghi di lavoro².

Ecco perché, superato lo scoglio della disciplina dei licenziamenti individuali, il problema può e deve essere esaminato nella sua interezza e nella sua complessità.

Vi sono vari quesiti che si pongono e che vanno preliminarmente risolti:

a) se vi sia davvero bisogno di uno “*statuto*” per garantire ben[ì che] – come la dignità, la libertà e la sicurezza dei lavoratori – trovano già un’adeguata tutela addirittura nella Carta Costituzionale;

b) se la via legislativa costituisca comunque il mezzo più adeguato per assolvere a dette esigenze o se invece non sia preferibile (ove addirittura non sia necessitato dal nostro sistema positivo) il ricorso al sistema contrattuale;

c) quale possa e debba essere il contenuto specifico di un siffatto “*statuto*”.

Cercheremo di dare per ogni quesito un’adeguata risposta, limitandoci naturalmente agli aspetti di specifica competenza del giurista e lasciando al dinamismo delle forze economiche, politiche e sindacali, i giudizi di opportunità e di merito, per quanto possibile.

2. Opportunità o meno di uno “statuto”; suo possibile contenuto

Nella risposta al questionario del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale sullo “*statuto*”, alcune organizzazioni sindacali ebbero a rilevare che, in numerose disposizioni, la Carta Costituzionale contiene – in definitiva – una sorta di carta del lavoratore, che non solo risponde ai requisiti di completezza, ma addirittura assume particolare rilievo per il fatto di essere inserita nel più vasto quadro dell’intera struttura della Repubblica³.

Si osserva pertanto che uno “*statuto*” non potrebbe far altro che ripetere affermazioni già contenute nella Carta Costituzionale, rivelando quindi una assoluta inutilità che potrebbe risolversi in elemento di confusione.

L’argomento può essere esatto nei confronti delle prime formulazioni dello “*statuto*”; in realtà, per lungo tempo non si riuscì a indicare l’eventuale contenuto di esso se non in forme estremamente generiche e vaghe, tali da costituire

2 In realtà, il termine “*statuto*” non è giuridicamente esatto. Tuttavia esso è ormai entrato nell’uso e può accogliersi nel suo evidente significato di complesso di norme intese a fornire una completa garanzia dei lavoratori in relazione allo svolgimento della prestazione.

3 Si veda in particolare la risposta della Confederazione Generale Italiana del Commercio (loc. cit., pag. 76).

sovente una superflua ripetizione di enunciazioni ben più solennemente formulate nella Costituzione italiana.

Ma l'argomento perde di mordente e di significato, ove allo statuto si assegni una funzione ben diversamente specifica.

Il punto di partenza, per l'indagine, è costituito dalla constatazione che lo Stato italiano – nella sua tendenza a trasformarsi da semplice stato di diritto in stato «sociale» – presenta ancora molte difficoltà e soprattutto moltissime lacune. Sopravvivono nel Codice civile, disposizioni abrogate soltanto a metà o comunque ispirate a concezioni del tutto superate; in molti casi, ad istituti coperti dalla polvere del tempo si contrappongono istituti del tutto nuovi, nascenti dalla contrattazione collettiva; in altri casi ancora, i principi fondamentali, enunciati dalla Costituzione, trovano ostacoli infiniti sulla via della specificazione e della concreta attuazione, urtando contro pregiudizi etico-giuridici, contro reali ostacoli economici e contro una perdurante struttura della impresa e del rapporto di lavoro, che non può non trovarsi in patente conflitto con loro.

La storia insegna che l'enunciazione, in forma solenne ma necessariamente programmatica, di alcuni fondamentali principi non è sufficiente per attribuire concrete e reali garanzie a favore del cittadino, soprattutto quando l'intera struttura dello Stato tardi ad adeguarsi ai nuovi criteri e ad inserirsi nel nuovo sistema.

Nonostante tutto, permane nella struttura dell'impresa un certo carattere autoritario; mentre nel rapporto di lavoro la supposta uguaglianza delle parti rimane ancora allo stato di aspirazione.

Certo, la fase più delicata del processo evolutivo può dirsi ormai trascorsa, almeno nel senso che oggi un licenziamento apertamente effettuato per motivi religiosi, politici o sindacali, è pressoché inconcepibile; ma la sostanza non è ancora mutata in senso completo se si considera che nuove forme, più insidiose, e quindi in certo modo più penetranti, si sono sostituite a quelle più scoperte del passato.

E bisogna pur riconoscere che molti dei problemi di fondo dell'intero diritto del lavoro sono ben lungi dall'essere risolti, anche perché la situazione sociale li prospetta via via in modo diverso, con un dinamismo cui il legislatore (e talvolta la stessa autonomia collettiva) stentano a tener dietro.

Si può dunque essere d'accordo sulla assoluta inutilità ed inopportunità di uno "*statuto*" che ricalcasse le linee fondamentali della Costituzione; ma questo non è certamente un punto d'arrivo, che anzi è da questa constatazione che si deve partire per individuare le linee essenziali di uno "*statuto*" veramente idoneo ad assolvere ad una concreta funzione, nell'ambito del nostro sistema positivo.

Se si tratta di garantire la libertà, la dignità e la sicurezza, bisogna anzitutto porsi il problema di come – in concreto – la libertà, la dignità e la sicurezza possono trovarsi in pericolo sui luoghi di lavoro e quali misure possono essere adottate appunto per ovviare a tale situazione. Il che presuppone anche un

accordo sul reale significato di questi termini, solo apparentemente chiari, e invece spesso rimasti in uno stato di vaghezza e di indeterminatezza, che non giova certo ai fini della corretta costruzione di un sistema⁴.

3. La tutela della libertà esterna

A ben guardare, quando si parla di libertà⁵, si finisce sempre per pensare alla c.d. *libertà esterna*, mentre si trascura l'altro aspetto, quello della libertà morale, che pure è uno dei più rilevanti proprio nell'ambito del rapporto di lavoro. L'uno e l'altro aspetto vanno invece osservati in un quadro unitario, partendo dal presupposto che la stessa struttura dell'impresa e la stessa struttura del rapporto di lavoro determinano – in modo pressoché necessario – una serie di particolari limitazioni alla facoltà di determinazione del lavoratore. I diritti di libertà assumono dunque aspetti particolari e manifestazioni peculiari per ciò che attiene al prestatore di lavoro subordinato, non già perché egli sia titolare di una situazione di privilegio, ma perché egli si trova esposto al pericolo di più frequenti ed intense lesioni della sua personalità.

Se per libertà deve intendersi – nella sua accezione più generale – la facoltà per l'individuo di disporre liberamente della propria persona, è evidente come attorno ad essa si concentrino aspetti diversi e molteplici, che vanno dall'inviolabilità della persona, fino all'autonomia di sviluppo della personalità. Ne consegue che la pretesa, oltre al consueto contenuto negativo, può assumere anche un contenuto positivo, rivolgendosi sia verso la pubblica amministrazione sia verso soggetti privati⁶.

Il che si verifica particolarmente nella società moderna, nella quale la libertà non si intende più soltanto nel senso tradizionale, ma anche in un'accezione più lata e completa, riconoscendosi – ad esempio – che la cosiddetta libertà dal bisogno costituisce il presupposto e la garanzia della esplicazione di tutte le altre libertà⁷.

4 Per un primo tentativo di attribuire un contenuto concreto ai cennati concetti, si vedano gli scritti di MIGLIORANZI, NATOLI e BALDI, sul tema *Libertà, dignità e sicurezza dei lavoratori nell'impresa*, in *Dir. lav.*, I, rispettivamente: 1954, 1, 1956, pag. 3, 1954, 296.

5 Sui diritti di libertà in generale, la bibliografia è vastissima. Richiameremo dunque l'essenziale: STENDARDI, *Libertà e uguaglianza nella stato democratico moderno*, Milano, 1947; VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947; GALEOTTI, *La libertà personale*, Milano, 1953; VASSALLI, *La libertà personale nel sistema costituzionale*, in *Scritti giuridici per Calamandrei*, vol. V, pag. 355 ss.; DE CUPIS, *I diritti della personalità*, Milano, 1959, I, pag. 189 ss.; LEVI, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1953, pag. 260 ss.

Sui rapporti tra la libertà e il lavoro: TRABUCCHI, *Libertà della persona*, in *Iustitia*, 1957, 318 ss.; GILBERT, *Il contratto di lavoro e il problema della libertà*, in *Jus*, 1953, pag. 512.

6 Esplicitamente in questo senso, fra gli altri: LEVI, *Teoria generale del diritto*, cit., pag. 263.

7 Sui rapporti tra i cosiddetti diritti sociali e la libertà, si diffonde con particolare acutezza il VASSALLI (nei due saggi su *Le libertà personali nel sistema delle libertà costituzionali*, cit. e *Il diritto*

Ecco perché il problema della libertà viene in considerazione in tutte le fasi del rapporto di lavoro e perfino nella fase antecedente alla costituzione concreta di un rapporto (scelta della professione, qualificazione, orientamento professionale, libertà di migrazione interna ed esterna, ecc.). Ed ecco perché i diritti di libertà operano come garanzia di pieno svolgimento dell'attività lavorativa, fungendo da limite al potere disciplinare, ed allo stesso potere direttivo del datore di lavoro, determinando i confini entro i quali può esplicarsi la subordinazione, e così via⁸.

Il lavoratore non può dunque essere ristretto nella sua libertà se non nei limiti di quanto imposto dalle esigenze obiettive dell'attività produttiva; non può essere soggetto a discriminazioni in sede di collocamento e di assunzione, né in sede di svolgimento del rapporto; e sono senza dubbio da considerare illegittime certe clausole ancora contenute in alcuni regolamenti d'impresa, restrittive della facoltà di accedere a cariche direttive e di svolgere liberamente pubbliche funzioni⁹.

Orbene, se la pretesa di contenuto negativo può considerarsi già tutelata (almeno in parte) dall'ordinamento, essendo a ciò sufficiente l'affermazione costituzionale di alcuni fondamentali principi, le pretese di contenuto positivo – e specialmente quelle che si dirigono verso i soggetti privati – abbisognano di una particolare specificazione e di una più concreta disciplina. Ed è questo, senza dubbio, il campo nel quale uno “*statuto*” potrebbe adeguatamente intervenire, con la specifica prescrizione di obblighi particolari nei confronti dei datori di lavoro, pubblici e privati. Basti pensare al problema dell'effettivo esercizio delle libertà sindacali: qui non si tratta solo di rimuovere gli ostacoli, ma occorre anche esigere dei comportamenti attivi da parte dei datori di lavoro, affinché siano create le condizioni per l'effettivo esercizio dell'attività sindacale.

La concessione di permessi per gli attivisti, la destinazione di locali appositi per le riunioni sindacali, la concessione di albi appositi per le affissioni, costituiscono già aspetti oltremodo significativi di siffatti comportamenti. Ma c'è anche il problema della riscossione dei contributi sindacali mediante ritenute sulla retribuzione, essendo evidente che il sindacato ha bisogno anche di mezzi economici per il proprio funzionamento e che in questo può e deve essere agevolato mediante il cennato sistema, che già ebbe a funzionare nell'immediato dopoguerra ed ora dovrebbe essere ripreso in forma organica e sistematica.

alla libertà morale, in *Studi per F. Vassalli*, vol. II, pag. 1629 ss.); per altri fondamentali rilievi sul punto, vedi ancora: LEVI, *Teoria generale del Diritto*, cit., pag. 263 ss.

8 Particolarmente importanti le osservazioni del TRABUCCHI, *Libertà della persona*, cit.; e quella del CRISAFULLI, *Ancora in tema di libertà costituzionali e rapporto di lavoro subordinato*, in *q. Riv. [giur. lav.]*, 1955, II, pag. 387. Importanti contributi di vari AA. nel volume *Atti del convegno sulla tutela della libertà nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955.

9 Il PROSPERETTI, in *Il lavoro subordinato*, Milano, 1964, pag. 109, si esprime chiaramente in questo senso, rilevando poi che la validità di altre clausole limitative va esaminata caso per caso.

Parimenti vi è da definire tutto l'atteggiamento dei datori di lavoro nei confronti di coloro che rivestono cariche elettive e verso coloro che svolgono comunque attività di natura sindacale.

Si tratta di rendere impossibili le discriminazioni e le rappresaglie, che spesso si esercitano anche mediante trasferimenti o spostamenti interni, non determinati da effettive ed obiettive esigenze aziendali. Naturalmente, si è proceduto soltanto per indicazioni, poiché la materia è molto vasta e numerose sono le misure che si possono già immaginare e che le stesse organizzazioni sindacali potrebbero suggerire.

4. Libertà morale e dignità; il principio di uguaglianza

Considerazioni analoghe vanno fatte anche per ciò che attiene alla cosiddetta *libertà morale*¹⁰ anche perché essa si trova ad operare quanto meno in una zona di confine (e spesso addirittura a coincidere) con la tutela dell'altro bene più sopra indicato, vale a dire della *dignità* del lavoratore.

È noto che la dottrina tende ad occuparsi assai meno della libertà morale che non delle altre libertà e che alcuni contestano addirittura sia che essa abbia una sua autonomia, sia che essa possa configurarsi come diritto soggettivo¹¹. È noto altresì come nelle stesse Carte costituzionali si sia soliti far riferimento più specifico alla libertà personale ed alle altre libertà, diremo così, esterne.

Non sta a noi di approfondire le ragioni del fenomeno né tanto meno di spingersi fino ad approfondire ogni aspetto del problema.

Basterà rilevare come la libertà morale abbia un'importanza certamente non inferiore ad ogni altra e come essa sia dotata di una sua autonomia, poiché non è affatto necessario che ogni lesione di essa si esprima attraverso la lesione di una libertà esterna. Parimenti, ci sembra necessario aggiungere che non è affatto vero che la libertà morale debba rivendicarsi necessariamente nei confronti della pubblica autorità, ché anzi assai spesso essa entra in gioco anche nei rapporti tra soggetti privati. Donde la necessità di una tutela autonoma e diretta, che peraltro l'ordinamento positivo implicitamente riconosce, sì da fugare ogni

10 Sulla libertà morale, si veda particolarmente l'importante saggio del VASSALLI G., *Il diritto alla libertà morale*, in *Studi giuridici per F. Vassalli*, vol. II, pag. 1629 ss. Non ci risultano altri contributi specifici; la libertà morale viene in genere trascurata o trattata, piuttosto rapidamente, nel quadro dei diritti di libertà. Per accenni di particolare interesse, v.: CROSA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1951, pag. 158 ss.; VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, cit., pag. 178; DEGNI, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, Torino, 1939; PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, Milano, 1943, pag. 19 ss.; BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, Torino, 1949, I, pag. 492.

11 Per una tipica posizione contraria al diritto alla libertà morale, v.: FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, 1921, pag. 405.

dubbio anche circa la sussumibilità della libertà morale nella sfera del diritto soggettivo¹².

Esattamente si è posto in rilievo che proprio la libertà morale è quella che presenta più evidenti e stretti rapporti con i cosiddetti diritti sociali, perché senza un minimo di libertà morale ogni provvedimento a favore dei lavoratori può restare privo di senso e di concreta efficacia¹³.

Nel rapporto di lavoro, infatti, se le lesioni della libertà personale sono più vistose, non mancano peraltro le concrete possibilità di lesioni della personalità morale, tanto più insidiose in quanto più difficilmente individuabili. Ne deriva la necessità di un rafforzamento della tutela; e l'ordinamento ha già cercato, sia pure in modo limitato, di assolvere a questo onere. Già il Codice Civile ha introdotto uno specifico riferimento alla libertà morale del prestatore di lavoro in due disposizioni altrettanto importanti: l'art. 2113, nel quale è evidente la tutela di questo tipo di libertà del lavoratore¹⁴, e l'art. 2087 nel quale si pongono specifici obblighi a carico dell'imprenditore per la tutela della personalità morale del prestatore.

Ma poi la Costituzione ha integrato la disciplina, con l'esplicito riferimento alla «*dignità e sicurezza*» del lavoratore (art. 41), oltre che col riferimento alla garanzia di un'esistenza *dignitosa* (art. 36) e con i principî consacrati in altre disposizioni generali¹⁵.

Il sistema mira dunque a garantire la libertà morale del prestatore di lavoro in modo veramente specifico e con riferimento sia all'aspetto interno della libertà di coscienza, di pensiero e di opinione, sia all'integrità psichica ed a quel

12 In questo senso si esprime con molta decisione e con dovizia di argomenti il VASSALLI, nel saggio citato in nota 10.

13 Anche questa affermazione appartiene al VASSALLI (loc. cit.) e non si può fare a meno di sottoscriverla pienamente. Altri rilievi analoghi, anche se di carattere più generale, sono stati formulati dal LEVI, *Teoria generale del diritto*, cit., pag. 263 ss., e dal MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, 1, pag. 177 ss.

14 Acutamente il VASSALLI (loc. cit., 1649) ha rilevato che nell'art. 2113 «si ha una specie di presunzione che le rinunce e le transazioni aventi per oggetto diritti derivanti da disposizioni imperative, siano state concluse per lo stato di bisogno nel quale il prestatore di lavoro, economicamente più debole, si trovava al momento della conclusione del negozio»; il che – è ovvio – introduce un evidente richiamo ad una situazione di concreta menomazione della libertà morale.

15 Sull'art. 2087 in generale, ci permettiamo di rinviare al nostro *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, 1962, [si v. ora il vol. V di quest'opera che ripubblica la III edizione del 1974, in <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/book/235>], particolarmente, pag. 45 ss.

Sulla parte più strettamente riguardante gli obblighi di protezione della personalità morale del prestatore, segnaliamo particolarmente i contributi di: PROSPERETTI, *Il lavoro subordinato*, cit., pag. 135; LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Milano, 1950, pag. 133 e ss.; PUGLIESE, *Alcuni problemi sui diritti della personalità*, Milano, pag. 1963 e ss.; DE CUPIS, *I diritti della personalità*, cit., pag. 255 e ss.

complesso di beni (non sempre perfettamente determinati) che vanno sotto il nome di personalità morale e di dignità.

Può dunque parlarsi di un diritto (personale) del lavoratore alla libertà morale, intesa nel senso più ampio di diritto a non subire illecite intrusioni nella propria sfera psichica ed a sviluppare integralmente la propria personalità morale. Diritto cui corrisponde la pretesa di astensione, comune a tutti gli altri diritti di libertà, ed anche una pretesa di contenuto positivo, alla adozione di quelle misure che possano consentire un pieno sviluppo della sfera morale dell'individuo¹⁶.

Per certi aspetti, il contenuto del diritto alla libertà morale può apparire ancora incerto e difficilmente precisabile; ciò deriva anche dal fatto che certe espressioni (come quella di «dignità») stentano ancora ad assumere un preciso significato giuridico¹⁷.

Tuttavia la dottrina migliore coglie esattamente lo spirito di questa particolarissima tutela della personalità del lavoratore, osservando come, oltre alle forme più tradizionali, quali il divieto di licenziamenti ingiuriosi, si possano configurare anche obblighi di comportamento positivo a carico del datore di lavoro, che giungono fino alla predisposizione di misure per lo svago, il riposo, la formazione culturale del prestatore di lavoro.

Ma bisogna aggiungere ancora qualcosa di più: la tutela dell'integrità morale e della dignità è profondamente collegata anche col *principio di uguaglianza giuridica*. Un'ingiustificata disparità di trattamento, così come qualsiasi discriminazione, può incidere gravemente sulla personalità morale del prestatore di lavoro, menomando la sua dignità e procurando spesso concrete lesioni anche alla sua libertà morale. Il che prospetta il problema della concreta tutela dell'uguaglianza, sul piano sostanziale, e pone il quesito se, su questo piano, sussistano già oggi adeguate garanzie, oppure se esse operino soltanto di riflesso.

16 In questo senso, esplicitamente, il VASSALLI (loc cit., pag. 1698 ss.).

17 Il TRABUCCHI, *Libertà della persona*, in *Justitia*, 1957, pag. 325, osserva che «per il rispetto di una sostanziale libertà, deve essere riconosciuta ad ogni lavoratore una integrale dignità umana, come si conviene ad un uomo adulto, al riparo per quanto possibile dall'arbitrio altrui».

Il NATOLI, *Sicurezza, libertà, dignità del lavoratore nell'impresa*, in *Dir. Lav.*, 1956, I, pag. 3 ss., osserva che la dignità umana è un termine non facilmente precisabile, ma che in definitiva può essere definito come «la posizione complessiva dell'individuo nella comunità sociale e quale membro della stessa».

Un interessante tentativo di specificare il contenuto della tutela della personalità morale e della dignità, è stato compiuto dal LEGA, *La capacità lavorativa*, ecc., cit., pag. 121 e ss., il quale peraltro nega la concepibilità di un diritto della personalità morale del prestatore, asserendo che la protezione della sfera morale si presenta spesso come un aspetto particolare del diritto all'onore ed all'integrità morale.

L'HERCHEL, *Protezione del lavoro nello stato di diritto sociale*, in *Nuova Riv. Dir. Comm.*, 1956, pag. 16 ss., considera la dignità dell'uomo come parte integrante di un diritto generale della personalità e quindi ravvisa in essa un vero e proprio diritto soggettivo.

Il *principio di uguaglianza*¹⁸, inteso come potenziale parità giuridica di tutti i membri della collettività statale, è ormai quasi generalmente accolto nelle Costituzioni moderne. Anche quella italiana del 1948 lo ha espressamente consacrato, nell'art. 3, proclamando la uguaglianza di fronte alla legge e la pari dignità sociale dei cittadini. Un'uguaglianza di diritto, dunque, destinata ad operare sia sul piano formale (negazione di ogni differenza fondata su dati esteriori), sia sul piano sostanziale (negazione di ogni differenza fondata su dati di natura economica).

Il principio ha un valore assai rilevante, agli effetti della tutela e dello sviluppo della personalità umana, assumendo il contenuto di una pretesa a favore di tutti i cittadini ad essere apprezzati, sul piano sociale, in quanto tali, indipendentemente dall'attività svolta e dalla posizione rivestita¹⁹.

È noto tuttavia come la maggioranza della dottrina neghi che da questo principio derivi anche un diritto soggettivo a favore dei singoli, così come non ritiene derivare un diritto soggettivo dal principio generale della giustizia o da quello della moralità pubblica²⁰.

Si tratta dunque di un principio destinato ad operare come unità di misura, come criterio di valutazione degli atti dei soggetti privati e pubblici; e di un principio sicuramente fondamentale, anche per il fatto di aver assunto rilevanza costituzionale.

Sembra evidente che esso possa e debba applicarsi anche ai rapporti intersubiettivi, sempre peraltro sul piano esclusivo del criterio di valutazione ed interpretazione di atti e comportamenti.

Sotto questo profilo, esso può operare, di tutta evidenza, anche sul piano dei rapporti di lavoro, pur non assumendo rilievi tali da conferire al prestatore di lavoro un autonomo diritto soggettivo all'uguaglianza o alla parità di trattamento²¹.

18 Sul quale, in generale: STENDARDI, *Libertà e uguaglianza nello Stato democratico moderno*, Milano, 1947; VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, cit., pag. 204; DE CUPIS, *I diritti della personalità*, cit., pag. 24; MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Studi per Del Giudice*, 1953, II, pag. 39 ss.; PALADIN, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Milano, 1965.

19 Sul valore del riconoscimento della pari dignità sociale, accanto all'uguaglianza di fronte alla legge, si vedano particolarmente le acute osservazioni del MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pag. 156.

20 Per tutti, vedi: STENDARDI, *Libertà e uguaglianza*, cit., pag. 183 ss.

21 Sul problema della parità di trattamento, in generale: RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, pag. 1521 ss.; ID., *Sul principio cosiddetto di uguaglianza nel diritto privato*, in *Foro it.*, 1960, I, pag. 664; ID., *Riassunzione di lavoratori licenziati e parità di trattamento*, in *Dir. ec.*, 1960, pag. 790 ss.; SCOGNAMIGLIO, *Lezioni di diritto del lavoro*, cit., 152 (e nota 54); CORRADO, *Il contratto del lavoro*, Milano, 1962, pag. 172-173; HEINTZ, *Il principio del «trattamento uguale» nel diritto del lavoro tedesco*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, pag. 176; FREY, *Argumente gegen die Gleichbehandlung ins Arbeitsrecht als Rechtsprinzip*, in *Arbeit und Recht*, 1960, pag. 97; CESSARI, *L'interpretazione dei contratti collettivi*, Milano, 1963, pag. 200 (e nota 58); GOETZ HUECK, *Der Grundsatz der gleichmassigen Behandlung*, in *Privatrecht*, Munchen, 1958; GHERA, *La*

Di quest'ultimo particolare problema si è occupata a fondo la dottrina tedesca, ritenendo che il comportamento degli imprenditori che operano discriminazioni nel trattamento dei dipendenti sia da ritenere socialmente iniquo e contrastante con i principi dell'equità e del buon costume. Ma il trasferimento di siffatte concezioni nell'ambito dei rapporti di lavoro che si svolgono nel nostro Paese è apparso ai più come sostanzialmente impossibile²², in difetto di qualsiasi specifica norma da cui possa ritenersi derivare un diritto dei prestatori di lavoro alla parità di trattamento. Ed è noto che anche la giurisprudenza italiana, nelle rare occasioni in cui si è occupata del problema, l'ha sempre risolto in modo negativo²³.

Tuttavia, a nostro avviso, la conclusione non può essere così drastica. Intanto, vi sono casi in cui lo stesso ordinamento prevede una concreta attuazione del principio di uguaglianza (ad esempio, l'art. 37 della Costituzione, ormai ritenuto generalmente norma precettiva e di immediata applicazione); in quel caso non vi è dubbio che la tutela si specifica agglutinandosi attorno ai soggetti, sotto forma di riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo, la cui natura personale ci appare indiscutibile.

In secondo luogo, possono prospettarsi dei casi in cui, attraverso una disparità di trattamento, vengono lesi dei beni che formano oggetto di una specifica tutela.

In siffatte ipotesi, scatta il sistema protettivo di quei particolari interessi e il principio di uguaglianza viene – sia pure indirettamente – tutelato. Si faccia l'ipotesi di un trattamento differenziato praticato da un datore di lavoro a dipendenti che svolgono le stesse mansioni ed hanno la stessa qualifica, per ragioni di discriminazione politica, religiosa o sindacale. È evidente che in questo modo verrà lesa la personalità morale del soggetto che ha ricevuto il trattamento

parità delle parti nella risoluzione del contratto di arruolamento, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, pag. 181 ss.; GALOPPINI, *Osservazioni sul principio della parità del trattamento nel diritto priv.*, in *q. Riv.*, 1965, II, pag. 39; ID., *Efficacia soggettiva di un accordo aziendale e parità di trattamento*, *ivi*, pag. 550.

22 In questo senso, esplicitamente: CORRADO e SCOGNAMIGLIO (loc. cit. nella nota precedente). Il Rescigno ha invece tentato di trasferire il principio nel nostro diritto, con la consueta acutezza, anche se può nutrirsi qualche dubbio circa le conclusioni concrete cui può pervenirsi sulla base di tali costruzioni.

23 Tra le poche decisioni in materia, segnaliamo: App. Genova, 21 aprile 1959, in *Foro it.*, 1960, I, pag. 664; Trib. Roma 27 gennaio 1949, in *Mass. giur. lav.*, 1949, pag. 3; Cass. civ. 23 marzo 1959, in *Giur. it.*, 1960, I, pag. 44 (tutte contrarie alla sussistenza di un diritto alla parità di trattamento). Un accenno in senso favorevole, invece, nella sentenza 8 maggio 1959 del Trib. di Milano (in *Mass. giur. lav.*, 1959, pag. 280). Si veda anche la sentenza 23 marzo 1961 del Tribunale di Roma (in *Mass. giur. lav.*, 1962, pag. 187), nella quale si afferma che, nel caso in cui a vari dipendenti sia stato concesso il raddoppio dell'indennità di anzianità, agli esclusi spetta un diritto alla parità di trattamento. Questa decisione è di particolare interesse, perché si fonda non solo sul richiamo (non molto pertinente, a dire il vero) all'art. 36 della Costituzione, ed alla prassi aziendale, ma anche all'art. 2087 Cod. civ., nella parte inerente alla tutela della personalità morale del prestatore di lavoro.

peggiore, in quanto la discriminazione avrà concretamente menomato, oltre che la sua dignità, anche la sua libertà morale specificandosi in un'illecita pressione o coazione psichica.

Recentemente, si è rilevato che il cennato problema può trovare una sua soluzione mediante il richiamo al principio di buona fede²⁴.

In sostanza, anche a prescindere da qualsiasi norma specifica, basterebbe il principio in esame ad attribuire una portata concreta, ed anzi addirittura espansiva, alla parità di trattamento, conducendo ad una garanzia sostanziale della personalità dei soggetti e fornendo un criterio sicuro di valutazione, operante anche nei rapporti intersubiettivi.

La prospettiva indicata è senza dubbio di grande interesse e tale da poter suggerire un'impostazione nuova dell'intero problema. È certo tuttavia che essa lascia ancora aperte numerose questioni (se ad esempio compete al prestatore menomato lo stesso trattamento praticato agli altri, o se la sua pretesa debba limitarsi al risarcimento del danno) e non garantisce compiutamente una efficace tutela dell'individuo.

È dunque anche questo (della libertà morale e della dignità) un campo nel quale una serie di specifiche misure potrebbe ben concepirsi e rispondere concretamente ad una finalità di tutela specifica, quale l'ordinamento – così come attualmente costruito – non può ancora assicurare.

5. La sicurezza

Resta infine da esaminare il terzo aspetto; quello relativo alla *sicurezza* del prestatore di lavoro.

L'espressione può essere intesa in due sensi. Uno più limitato e ristretto, si riferisce all'integrità dell'individuo e riguarda quindi tutti i problemi connessi alla possibilità che essa venga colpita o menomata nell'esercizio dell'attività lavorativa. L'altro, molto più esteso, si avvicina al concetto di sicurezza sociale ed ha riguardo a tutti i problemi inerenti alla particolare condizione in cui viene a trovarsi chiunque presti la sua opera alle dipendenze di altri. Vi rientrano dunque il diritto al lavoro, la giusta retribuzione e in genere tutta la svariata protezione prevista dalla legislazione sociale a favore dei lavoratori subordinati²⁵.

Nel dibattito di questi anni attorno allo “*statuto*”, questo è stato senza dubbio l'aspetto più trascurato, forse perché si ritiene che l'ordinamento abbia già approntato una disciplina specifica ed efficace. In realtà, se occorre riconoscere che in questo settore esiste già un gran numero di disposizioni di effettiva tutela,

24 La tesi è della GALOPPINI (loc. cit., in nota 21).

25 Sulla nozione di sicurezza, v. RIVA SANSEVERINO, *Il lavoro nella impresa*, Torino, 1960, pag. 139 e *passim*; SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., 1 ss.

bisogna altresì considerare che i problemi sono tali da imporre una disciplina ancora più penetrante e idonea per il completo raggiungimento dello scopo.

Diritto al lavoro vuol dire garanzia di ottenere una occupazione stabile; e questo pone il problema dell'attuale sistema del collocamento e della eventuale partecipazione ad esso delle organizzazioni sindacali. Tutela dell'integrità fisica, vuol dire soprattutto prevenzione dei rischi connessi all'attività lavorativa; e questo pone il problema delle misure da adottare affinché le norme di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e non professionali (c.d. malattie da lavoro) acquistino quella completa efficacia che oggi ancora non possiedono, per molteplici ragioni.

Non si tratta, soprattutto per quest'ultimo aspetto, di emanare norme di rafforzamento di una disciplina già esistente, ma piuttosto di garantire un'adeguata vigilanza e di riconoscere un'effettiva possibilità di intervento alle organizzazioni sindacali, alle commissioni interne, agli Istituti di Patronato. A questo riguardo, esiste già qualcosa nel nostro ordinamento, sia pure più sul piano dell'autonomia collettiva che su quello legislativo.

Gli accordi sulle Commissioni interne hanno sempre previsto una facoltà di intervento in materia di prevenzione ed in materia di applicazione della legislazione sociale. Ma tutto questo è rimasto nel generico, sia perché non sono mai stati delimitati chiaramente i confini tra l'attività delle commissioni interne e quella delle sezioni sindacali d'azienda, sia perché è mancato uno specifico riconoscimento delle funzioni che sul piano aziendale potrebbero e dovrebbero essere svolte dagli Istituti di Patronato ai quali, – col D. L. 29 luglio 1947, n. 804 – fu attribuito il compito di assistenza e tutela dei lavoratori, in armonia col disposto dell'art. 38 della Costituzione (secondo il quale ai compiti di assistenza e tutela provvedono organi e istituti predisposti o «integrati» dallo Stato, mentre, nello stesso tempo, si riconosce che l'assistenza privata è libera)²⁶.

Abbiamo voluto sottolineare espressamente questo aspetto, che è quello che più interessa ai fini della nostra indagine, perché sarebbe qui fuori luogo un discorso più ampio circa l'efficacia delle norme di prevenzione e circa il funzionamento degli organi ispettivi dello Stato. A nostro avviso, per garantire la effettiva sicurezza dei lavoratori, è fondamentale il contributo delle associazioni sindacali, delle Commissioni interne, degli Istituti di Patronato, in aggiunta a ciò che lo Stato può fare direttamente a mezzo dei propri organi.

Ma è di estrema importanza che le rispettive funzioni vengano specificate e riconosciute, sia per superare gli ostacoli che si frappongono a questa attività, sia per superare i facili antagonismi.

Parliamo dunque di organizzazioni sindacali, perché riteniamo che la contrattazione collettiva debba investire non solo il settore retributivo e quello

26 Sui compiti e le funzioni degli Istituti di Patronato, ci permettiamo di rinviare al nostro studio: *L'azione del Patronato per la tutela dei lavoratori nelle aziende*, in *Assistenza sociale*, 1955, fasc. 4.

normativo in genere, ma anche quello relativo alla determinazione contrattuale delle condizioni di lavoro specifiche per ogni azienda; e in questo vediamo uno degli aspetti più salienti della contrattazione integrativa a livello aziendale.

Parliamo di Commissioni interne, perché le funzioni di cui all'art. 3 n. 1 dell'accordo interconfederale 18 aprile 1966 («intervenire presso la Direzione per l'esatta osservanza delle norme di legislazione sociale e di igiene e sicurezza del lavoro») meritano non solo di essere confermate, ma anzi di essere dettagliate e specificate ulteriormente.

Parliamo infine di Istituti di Patronato, perché si tratta degli Enti più qualificati sul piano tecnico per lo svolgimento di una tutela diretta ed efficace sul luogo di lavoro, contro i rischi specifici (infortuni e malattie professionali) ma anche contro quel complesso di malattie da lavoro, da affaticamento, da usura che non trovano ancora un'adeguata protezione legislativa.

In questo quadro complessivo, è evidente che la sicurezza del lavoro potrebbe raggiungere un più alto livello di tutela e di garanzia, a condizione naturalmente che l'attività dei vari organi fosse riconosciuta, delimitata e coordinata; il che può essere realizzato soltanto mediante una disciplina veramente organica.

Possiamo quindi tirare le fila di questo primo ragionamento, concludendo nel senso che uno «*statuto dei diritti dei lavoratori*» può essere concepito ed avere una propria utilità solo nel caso in cui esso non contenga una ripetizione di principi astratti, ma si specifichi in una disciplina attenta e penetrante del *modo* con cui i diritti in questione possono essere tutelati, nelle forme più varie, sui luoghi di lavoro. Disciplina, questa, per la quale l'ordinamento lascia un margine veramente ampio, se è vero – come abbiamo cercato di dimostrare – che molteplici sono le esigenze cui ancora deve assolversi proprio per attuare effettivamente i più importanti principi costituzionali, adeguando al nuovo sistema quel complesso disorganico di norme che è derivato dalla frattura determinata dalla caduta dell'ordinamento corporativo, dalla sopravvivenza malcerta di alcune disposizioni di contenuto ormai vaniforme, dalla emanazione in tempi successivi di precetti non sempre adeguatamente collegati fra loro.

6. Soluzione legislativa e soluzioni contrattuali

Le considerazioni suesposte rendono più agevole la risposta al secondo quesito che avevamo formulato, se cioè la via legislativa sia la più idonea ad assolvere alle cennate esigenze. A dire il vero, si è anche sostenuto che la scelta della via legislativa sarebbe preclusa dal fatto che la Costituzione ha istituito una sorta di «*riserva*» a favore delle organizzazioni sindacali.

Ma – a prescindere da ogni valutazione da dare circa il rilievo della autonomia collettiva (che del resto, a nostro avviso, dev'essere il più esteso possibile) – la tesi non ha giuridico fondamento, perché non ha alcuna base positiva. La Costituzione riconosce un'ampia funzione all'organizzazione sindacale e si

preoccupa di garantire il libero svolgimento dell'attività della stessa; ma non istituisce preclusioni, né ci sembra che avrebbe potuto farlo. Dipende dalle valutazioni esclusivamente politiche dello Stato, del Parlamento, dei Governi, la determinazione della misura e dell'intensità dell'intervento legislativo nel settore del lavoro, senza che vi possano essere "*riserve*" di alcun genere, a favore di alcuno. Per tornare poi al problema specifico, è chiaro che su di esso ben poco può dire il giurista, trattandosi appunto di una questione di politica legislativa e di indirizzo sindacale. Vi sono diverse associazioni sindacali le quali appaiono molto gelose delle loro prerogative ed insistono nella tesi secondo la quale non è opportuno che lo Stato intervenga ed è decisamente preferibile rimettere anche questa materia alla dinamica contrattuale²⁷.

Un'opinione rispettabile, alla quale si contrappongono diversi argomenti da parte di altre organizzazioni, nel merito dei quali non è qui il caso di entrare. Ci limiteremo dunque ad osservare che vi sono settori molto delicati che non possono essere devoluti soltanto alla contrattazione collettiva. In materia di diritti fondamentali e di garanzia degli stessi, sembra evidente che lo Stato è il primo soggetto a cui si rivolge l'indirizzo programmatico della Costituzione. E in certo modo può dirsi che uno stato «*sociale*» verrebbe meno alle sue funzioni ove lasciasse una materia di tanta importanza al libero gioco delle forze sindacali, spesso influenzate dai fattori più disparati ed ispirate talvolta anche a ragioni di delicato equilibrio, quando addirittura non dominato da compromessi più o meno necessari.

D'altronde le organizzazioni sindacali non rappresentano l'intero mondo del lavoro e bisogna pur porsi il problema relativo ai non iscritti alle associazioni stipulanti i contratti collettivi ed alla conseguente mancanza di tutela per intere categorie.

Infine bisogna considerare che la stipulazione di contratti efficienti e tali da garantire una completa tutela dipende dai rapporti di forza e dalla situazione politico-economica del momento; e lo Stato non può e non deve restare passivamente ad osservare il gioco delle parti contrapposte senza provvedere per proprio conto ad attribuire ai cittadini le garanzie che loro competono per legge. Altrimenti opinando, si finirebbe per togliere qualsiasi valore al principio di cui al 2° comma dell'art. 3 della Carta costituzionale, secondo il quale è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, imponendo quindi il pieno sviluppo della persona umana.

Ritenere che la Repubblica possa adempiere a tale precetto disinteressandosi dei rapporti di lavoro e lasciando solo alle organizzazioni sindacali la tutela dei

27 Si vedano, in proposito, le risposte della Cisl al questionario del Ministero del Lavoro sullo «*Statuto*» (in q. *Riv. [gjur. lav.]*, 1965, 1, pag. 55 ss.). La Cisl – come è noto – è del parere che l'unica soluzione possibile sia quella di un «accordo-quadro» sulla contrattazione collettiva, destinato a regolare i problemi dell'articolazione contrattuale, della tutela dei diritti sindacali, dei licenziamenti e delle procedure di composizione delle controversie.

fondamentali diritti dei prestatori di lavoro, significa – a nostro avviso – interpretare in modo restrittivo la norma costituzionale e svuotarla in concreto di ogni reale contenuto.

Lo Stato non deve limitare l'autonomia collettiva ed anzi deve fare il possibile perché essa si espliciti in tutta la sua pienezza; ma, in tema di libertà, dignità e sicurezza dei cittadini-lavoratori, il primo obbligato ad attuare in modo pregnante il precetto costituzionale è sicuramente proprio lo Stato, verso il quale è diretto il solenne impegno programmatico di cui sopra si è fatto cenno.

Si porrà tutt'al più un problema di contemperamento delle varie esigenze, nel senso che – sul piano della politica legislativa – lo Stato farà bene a non intervenire là dove una disciplina troppo penetrante potrebbe divenire vessatoria e ingiusta nei confronti di taluno, limitando nel contempo la sfera di azione delle organizzazioni sindacali.

A queste dovrà essere lasciata in ogni caso la regolamentazione delle specifiche condizioni di lavoro, sul piano generale e sul piano aziendale, onde possa tenersi adeguato conto delle singole situazioni e della diversa rilevanza di esse, anche sul piano economico.

D'altronde, nel modo più sopra configurato, uno statuto dei lavoratori dovrebbe costituire un *corpus* di norme ancora abbastanza generali, ancorché più specifiche di quelle solennemente, ma genericamente, contenute nella Costituzione; resterebbe pur sempre un ampio margine, in favore dell'autonomia collettiva per l'ulteriore e più concreta specificazione della disciplina, una volta però che un *minimum* di tutela e di garanzia fosse già previsto a favore di tutti i prestatori di lavoro.

7. Contenuto specifico dello “statuto”: proposte

Giunti a questo punto, restano da dare alcune sommarie indicazioni circa il *contenuto* specifico che lo “statuto” dovrebbe assumere. Esso risulta già abbastanza evidente dalle considerazioni svolte più sopra a proposito di ciascuno dei tre beni fondamentali che con esso si dovrebbe garantire e tutelare. Ma non è certamente inopportuno tentare di individuare in modo ancor più specifico il profilo essenziale della emananda disciplina. Ne seguiremo i fondamentali contorni, osservando ancora una volta la distinzione tra i beni considerati, ancorché tra gli stessi sussista un legame fondamentale e indissolubile. Per la tutela della *libertà*, sembrano di particolare rilievo i seguenti provvedimenti:

- a) riconoscimento di particolari funzioni dei sindacati nella disciplina del collocamento;
- b) obbligo di concessione di permessi retribuiti agli attivisti sindacali ed a tutti coloro che ricoprono cariche elettive per lo svolgimento delle loro attività;
- c) obbligo di mettere a disposizione, in ogni azienda, degli albi per le affissioni e le comunicazioni di natura sindacale;

d) obbligo di consentire riunioni sindacali, fuori d[al]le ore di lavoro, in ambienti posti a disposizione da parte dell'azienda;

e) riconoscimento legislativo delle Commissioni interne e delimitazione esatta delle loro funzioni, particolarmente rispetto a quelle riservate ai sindacati, con esplicita riserva a favore di questi ultimi di ogni forma di contrattazione collettiva;

f) disciplina particolare dei trasferimenti e degli spostamenti dei lavoratori, con obbligo di consultazione della Commissione interna e con previsione a carico del datore di lavoro dell'onere della prova del fondamento obiettivo del provvedimento;

g) disciplina della materia dei versamenti dei contributi alle proprie organizzazioni sindacali, da parte dei lavoratori; in particolare, dovrebbe essere previsto l'obbligo per il datore di lavoro di consentire che tali versamenti vengano effettuati mediante ritenute sulla retribuzione;

h) nuova disciplina della materia dei licenziamenti per riduzione di personale.

Dopo quanto si è detto, le proposte sopra elencate non abbisognano di particolare illustrazione. Alcune di esse sono dirette a garantire l'esercizio effettivo della libertà sindacale²⁸; altre (come quella relativa ai trasferimenti ed agli spostamenti interni) sono dirette ad impedire azioni vessatorie e restrittive della libertà che spesso si effettuano in modo assai più insidioso e penetrante che non attraverso lo stesso licenziamento; altre ancora (come quella relativa ai licenziamenti collettivi) sono dirette a coprire un settore che è rimasto privo di tutela, a seguito della esplicita esclusione di cui all'art. 11, 2° comma, della Legge 15 luglio 1966 n. 604 e della sentenza 8 febbraio 1966 n. 8 della Corte Costituzionale²⁹, che ha dichiarato parzialmente illegittimo il D. P. R. 14 luglio 1960 nella parte relativa al procedimento di conciliazione già previsto dall'Accordo 20 dicembre 1950 sui licenziamenti per riduzione del personale. Sull'opportunità della regolamentazione legislativa delle Commissioni interne ci siamo soffermati a lungo in altra sede e non occorre qui ripetere quanto allora avemmo occasione di affermare³⁰.

Per quanto riguarda la tutela della *libertà morale e della dignità*, riteniamo particolarmente utili i seguenti provvedimenti:

a) limitazione delle funzioni delle guardie private alla tutela dei beni patrimoniali dell'azienda;

28 E sono quelle sulle quali esiste già un accordo generale, almeno tra coloro che sono favorevoli all'iniziativa dello «Statuto» (si vedano le risposte delle organizzazioni sindacali al più sopra citato questionario del Ministero del Lavoro).

29 La decisione è stata pubblicata in *Mass. Giur. Lav.*, 1965, pag. 385.

30 *Prospettive e problemi per una disciplina legislativa delle Commissioni interne*, in *q. [giur. lav.] Riv.*, 1962, I, pag. 121.

b) divieto di installazione di apparati di controllo sull'attività del personale dipendente (ad es. impianti televisivi), ogni volta che sul punto non sia stato raggiunto un preciso accordo con le Commissioni interne;

c) riconoscimento esplicito del principio della parità di trattamento;

d) obbligo – per le aziende di maggiori dimensioni – di adottare misure concrete (d'intesa con le Commissioni interne) per lo svago, il riposo e la formazione culturale dei dipendenti.

Anche queste misure non hanno bisogno di particolare illustrazione. Delle funzioni e dei compiti delle guardie giurate ebbero ad occuparsi, anni or sono, la dottrina giuridica e la stessa giurisprudenza, in occasione di alcuni casi abbastanza clamorosi di violazione di alcune fondamentali libertà³¹.

Del controllo dello svolgimento dell'attività lavorativa mediante impianti televisivi e dei problemi ad esso connessi, ci occupammo noi stessi in un precedente studio, a cui ci permettiamo di richiamarci³².

L'importanza dell'affermazione esplicita del principio di parità di trattamento non ha bisogno di essere sottolineata, costituendo una evidente esplicazione ed attuazione di quel principio di uguaglianza sostanziale, che è uno dei cardini del nostro sistema costituzionale. Né si tratta di una innovazione rivoluzionaria, posto che già altri Paesi si attengono – in modo rigoroso – a principî e criteri sostanzialmente analoghi.

Quanto infine all'adozione di misure concrete per lo svago, il riposo e la formazione culturale dei lavoratori, basti riflettere [sul] fatto che si tratta semplicemente di un'esplicazione di un principio generale già contenuto nell'art. 2087 Cod. civ. e mai concretamente attuato³³. La limitazione alle imprese di notevoli dimensioni scaturisce, di tutta evidenza, da esigenze di carattere economico; mentre il riferimento agli accordi con le C. I. o con le Sezioni sindacali d'azienda implica un richiamo necessario alle specifiche determinazioni che solo l'autonomia collettiva può essere abilitata ad adottare.

Per quanto riguarda, infine, la tutela della *sicurezza* tre sono le misure che appaiono di particolare significato:

a) previsione di nullità di tutte le clausole di decadenza, previste da contratti individuali e da contratti collettivi;

31 In particolare v.: Pret. Torino, 25 luglio 1955, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1955, II, pag. 384; App. Torino, 8 marzo 1956, in *Foro it.*, 1956, I, pag. 932.

In dottrina: CRISAFULLI, *Ancora in tema di libertà costituzionali e rapporto di lavoro subordinato*, cit., pag. 387; DI ORESTE, *Sorveglianti di fabbrica e libertà dei lavoratori*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1955, II, pag. 524; GHEZZI, *Polizia privata nelle imprese e tutela dei diritti costituzionali dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956, pag. 1003; BATTAGLINI, *I poteri di sorveglianza dell'imprenditore*, in *Foro pad.*, 1955, I, pag. 1227.

32 *Progresso tecnico e tutela della personalità del lavoratore*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1960, I, pag. 303 [e in corso di pubblicazione nel vol. VIII di quest'opera].

33 Sul punto, si vedano le interessanti osservazioni del PROSPERETTI, *Il lavoro subordinato*, cit., pag. 135.

b) disciplina della riqualificazione professionale dei lavoratori licenziati per ragioni tecnologiche;

c) attribuzione di specifiche (e distinte) funzioni, in materia di prevenzione degli infortuni, delle malattie professionali e delle malattie da lavoro, affaticamento e usura, rispettivamente alle sezioni sindacali aziendali, alle Commissioni interne, agli Istituti di Patronato.

L'illustrazione di queste misure può essere veramente rapidissima. Le clausole di decadenza contenute in contratti individuali e collettivi sono già considerate come nulle da gran parte della dottrina e della stessa giurisprudenza³⁴.

Ma in questa materia occorre la più grande chiarezza se si vuol riconoscere alla retribuzione quella funzione di sicurezza (in senso lato) che ormai le viene pacificamente attribuita; ed è noto che una clausola di decadenza può in concreto privare di un fondamentale diritto un lavoratore poco accorto o comunque scarsamente informato.

La disciplina prevista dall'art. 2113 Cod. civ. appare sufficiente per garantire anche quella certezza dei rapporti cui sono interessati, per ovvie ragioni, i datori di lavoro.

Anche la riqualificazione professionale dei licenziati per ragioni tecnologiche risponde ad un'esigenza di sicurezza. Benvero, l'introduzione di sistemi autorizzati [presumibilmente: automatizzati] e di nuove tecniche produttive reca spesso come conseguenza lo scadimento di qualifiche tradizionali ed è causa di licenziamenti di lavoratori le cui qualità – in passato rilevanti – appaiono invece trascurabili di fronte al progresso tecnico. Il problema della riqualificazione di questi lavoratori è dunque di interesse generale e risponde ad esigenze chiaramente contenute anche nella Carta costituzionale.

Quanto infine ai compiti da attribuire ai vari organismi più sopra elencati in materia di prevenzione, appare superfluo dilungarsi ulteriormente sul punto, apparendo sufficienti le considerazioni che abbiamo esposto nei precedenti paragrafi.

Siamo così giunti alla conclusione della nostra indagine, la quale – sarà bene ripeterlo ancora una volta – non ha affatto la pretesa di esaurire l'argomento, ma risponde solo all'intento di cominciare ad uscire dalla genericità ed astrattezza con cui il problema è stato finora considerato.

Si potrà forse obiettare che in questo modo si sono considerati soltanto i diritti dei lavoratori, omettendo qualsiasi riferimento ai loro doveri. Anche su questo punto è opportuna una precisazione conclusiva.

Nessuno pensa che la posizione del prestatore nel rapporto di lavoro debba essere caratterizzata soltanto da diritti; e non vi è dubbio che la prestazione deve essere svolta con diligenza, correttezza e buona fede. Ma questi aspetti della

34 Per una completa indagine sul problema: BORRÈ, *Contributo allo studio sulla validità delle c.d. clausole di decadenza contenute nei contratti collettivi di lavoro*, in q. Riv. [giur. lav.], 1963, I, pag. 1.

posizione del prestatore di lavoro sono già sufficientemente disciplinati dalle disposizioni del Codice civile e non sembra che nella nostra società si siano verificate trasformazioni tali da renderle sostanzialmente inoperanti.

La nuova Carta costituzionale ha invece sottolineato in modo solenne l'esigenza di attribuire ai lavoratori delle situazioni soggettive concretamente rispondenti ai fini cui il nostro ordinamento deve essere improntato. Da ciò è scaturita, in sede sindacale ed in sede politica legislativa, l'idea di uno «statuto dei diritti» che, appunto per le considerazioni suesposte, non può e non deve considerarsi come unilaterale.

A questi criteri abbiamo dunque ritenuto di ispirarci nel cercare di individuare i profili concreti di una nuova disciplina, che superi la frattura che si è determinata nel nostro ordinamento positivo a seguito della caduta del sistema corporativo e dell'avvento della nuova Costituzione.

Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo*

Presentazione

In un seminario tenuto dal gennaio al maggio 1980 con la partecipazione anche di Magistrati del Lavoro, avvocati, esperti, si è cercato di verificare quale sia lo stato attuale di salute dello Statuto dei lavoratori, dopo un decennio di applicazione.

Dopo un ampio dibattito sulle origini e sul processo di formazione della legge 20 maggio 1970, si sono analizzate in modo specifico le disposizioni dello Statuto sulle quali si è maggiormente appuntata la critica in questi anni (artt. 5-8-13-18-28) e quelle sulle quali si sono concentrati i più rilevanti problemi di interpretazione e di applicazione (artt. 19-20-37, ecc.).

Le relazioni introduttive sui singoli argomenti sono state svolte da Magistrati della Pretura del lavoro di Milano, che si sono trovati – in questi anni – a cogliere “sul campo” il senso e la problematica dello Statuto.

Su ogni relazione, il dibattito è stato ampio, vivo e interessante ed è veramente un peccato che non sia stato possibile pubblicarlo integralmente. Nel saggio conclusivo, ho cercato di cogliere almeno gli aspetti unificanti e quelli sui quali si è formato, nel dibattito, un diffuso consenso, lasciando peraltro ad ognuno dei relatori la responsabilità delle posizioni personalmente assunte.

Del resto, è anche per questo che si è ritenuto opportuno dedicare un dibattito specifico al ruolo svolto dai Magistrati del lavoro nell'applicazione dello Statuto, introdotto da una relazione che ha cercato anche di spiegare la consistenza e le motivazioni ideologiche di quella che è stata chiamata “giurisprudenza alternativa” e che ha sollevato – non solo in questa sede – vivaci discussioni.

Dal complesso delle relazioni esce un quadro interessante, una sorta di “bilancio” dello Statuto, che naturalmente non ha alcuna pretesa di essere definitivo, ma vuol costituire piuttosto un punto di partenza e di stimolo per ulteriori riflessioni.

E ne scaturisce, indirettamente, anche un quadro abbastanza significativo sulla Magistratura di oggi, nelle sue diversificazioni, nelle sue aperture e nel suo

* Pubblichiamo qui la *Presentazione* e il saggio *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo* di apertura del volume AA.VV. *Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo*, diretto da C. SMURAGLIA, *Materiali Universitari – Scienze Politiche*, 3, Edizioni Unicopli, Milano, 1981, pag. 11, che raccoglie contributi di Magistrati del lavoro, avvocati, esperti al Seminario tenutosi presso la Facoltà di Scienze politiche, dal gennaio al maggio 1980. Segue il saggio conclusivo del medesimo volume, intitolato *Dallo Statuto a un moderno sistema di relazioni industriali*.

variegato modo di atteggiarsi di fronte alla normativa dello Statuto e agli stessi problemi sociali.

In appendice, si è riportata – oltre al testo dello Statuto – una bibliografia essenziale, per coloro che (speriamo siano molti) vorranno approfondire questa tematica, veramente essenziale per tutto l'odierno sviluppo del diritto del lavoro.

Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo

Siamo ormai ad un decennio di applicazione pratica dello Statuto dei lavoratori e quindi è possibile tentare di fare un bilancio complessivo di ciò che lo Statuto ha rappresentato nel mondo del lavoro e nella stessa esperienza giuridica. Un bilancio che va fatto con oggettività e serenità, riferendosi al quadro generale ed anche alle singole disposizioni che hanno formato oggetto delle critiche più rilevanti. Un bilancio finalizzato a capire se la legge 20 maggio 1970 n. 300 abbia svolto un ruolo importante o meno, se essa abbia avuto in concreto dei limiti, se occorra – appunto – superare questi difetti, quali siano le ulteriori prospettive, sul piano normativo.

Credo, però, che per affrontare un bilancio del genere sia indispensabile prima tracciare un quadro – sia pure sommario – dell'ambiente in cui maturò lo Statuto e delle finalità cui intese rispondere il legislatore.

Bisogna partire da molto lontano, dal periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e dal divario che si prospettò immediatamente tra la previsione normativa, tutta incentrata sul fattore "lavoro", e la realtà del Paese, che proprio in quegli anni fece registrare un attacco frontale contro le stesse libertà sindacali e contro i lavoratori.

Subito dopo la scissione sindacale del 1948 (ma già in precedenza vi erano stati diversi eventi politici di rottura dell'unità politica e di ricupero delle forze conservatrici), cominciano alcuni anni veramente bui per le forze del lavoro e per il movimento sindacale nel suo complesso. Le commissioni interne non riescono a svolgere i loro compiti, la discriminazione per ragioni politiche e sindacali è sistematica; gli attivisti sindacali sono isolati, continuamente trasferiti, inviati nei cosiddetti reparti di "confinò", spesso licenziati (tutti ricordano il caso Santhià a Torino, che assunse valore e dimensione nazionale).

La situazione è stata riassunta con alcune, notissime, immagini icastiche: «in quegli anni, a fronte del tradizionale sistema del bastone e della carota, il bastone regnò incontrastato nelle fabbriche» (Scalfari); «la Costituzione si fermò alla soglia delle fabbriche» (Terracini).

Ma più che da queste immagini sintetiche, la situazione di quegli anni emerge con chiarezza da alcune indagini ed inchieste, rispettivamente effettuate dalla Rivista Società (1952), dalle ACLI milanesi («La classe operaia si difende», 1953), dal Parlamento (sulle condizioni dei lavoratori in Italia, 1955); e ad essa furono dedicati alcuni importanti convegni a livello nazionale (sulle condizioni

dei lavoratori nell'impresa industriale, Milano, 1954; sulla tutela delle libertà nel rapporto di lavoro, Torino, 1955; Conferenza per la difesa dei diritti sindacali e delle libertà democratiche, Milano, 1955).

Fu in questo contesto che Di Vittorio, al Congresso nazionale dei chimici, nell'ottobre 1952, lanciò l'idea di uno Statuto dei diritti dei lavoratori; idea che fu poco dopo trasformata in proposta formale al III Congresso della CGIL del novembre-dicembre 1952 ed ivi approvata all'unanimità. È opportuno riprodurre qui il testo del progetto di «Uno statuto dei diritti, della libertà e della dignità dei lavoratori nell'azienda», per il suo significato e per un'opportuna comparazione col testo che verrà approvato dal Parlamento molti anni dopo nel maggio 1970.

«1. Il rapporto di lavoro tra padrone e dipendente non può in nessun modo e per nessun motivo ridurre o limitare i diritti inviolabili che la Costituzione repubblicana italiana riconosce all'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali dove svolge la sua personalità (Costituzione art. 2).

Perciò anche nel luogo di lavoro i dipendenti conservano totalmente e integralmente, nei confronti del padrone, o di chi per esso, i propri diritti di cittadini, la loro dignità umana, e la libertà di poter sviluppare, senza ostacoli o limitazioni, la propria personalità morale, intellettuale e politica.

2. Il rapporto di lavoro riconosce al padrone solo il diritto di esigere dal proprio dipendente una determinata prestazione di opera, per un determinato periodo di tempo, nel rispetto di una data organizzazione e disciplina di lavoro. Nella realizzazione di questo diritto il padrone, o chi per esso, deve rispettare l'inviolabilità personale del dipendente (Costituzione, art. 13).

Perciò, per nessun motivo, il padrone o chi per esso, può ricorrere nei confronti del suo dipendente a insulti, a violenze fisiche o morali, sottoporlo a ispezioni e perquisizioni, per motivi non espressamente autorizzati dai regolamenti di fabbrica o procedere a controlli e sequestri di cose di qualsiasi natura che gli appartengono.

3. Il rapporto di lavoro non può in nessun modo e per nessun motivo vincolare o limitare i diritti civili del dipendente. Meno che mai può limitare il diritto del lavoratore di discutere con i suoi compagni le questioni relative al proprio lavoro, di collaborare alla gestione delle aziende, di tutelare i propri interessi di lavoratore e di adempiere ai propri doveri associativi (Costituzione, artt. 39-40-46).

Perciò, anche nell'azienda, e durante il tempo non occupato nella produzione, ogni dipendente deve potere fruire liberamente del diritto di manifestare il proprio pensiero, di leggere e far circolare la stampa permessa dalla legge, di associarsi, di riunirsi e di far opera di proselitismo e di organizzazione.

4. Il rapporto di lavoro non deve essere assoggettato a nessuna discriminazione politica, religiosa o razziale. Per le assunzioni, per la determinazione delle qualifiche e delle retribuzioni e per le promozioni devono valere solo le norme stabilite dal contratto sindacale e dalla legge, le attitudini o le capacità individuali, i meriti professionali acquisiti (Costituzione, artt. 3-36).

Perciò non vi può essere rottura di rapporto di lavoro per ragioni estranee alle esigenze della produzione, né per rappresaglia contro il dipendente a causa della sua appartenenza a determinate organizzazioni o a causa delle sue convinzioni politiche o religiose, né per vendetta contro il lavoratore che intenda far rispettare la propria libertà di cittadino, la propria dignità civile e morale ed il proprio diritto ad esigere che la proprietà assolvere ai compiti sociali prescritti dalla Costituzione della Repubblica democratica italiana».

È agevole constatare che alcuni articoli del progetto riproducono sostanzialmente norme costituzionali, che avrebbero già dovuto essere operanti di per sé, ma che si erano confinate nel limbo delle cosiddette “norme programmatiche”; ed è altrettanto agevole rilevare che si tratta di uno Statuto dei diritti individuali, piuttosto che di una normativa di tutela dei diritti collettivi e sindacali.

Più tardi, nel 1958, verranno presentati veri e propri progetti di legge da parte del Partito comunista e del P.S.I.U.P., per uno Statuto dei lavoratori; ma senza che ad essi spettasse un migliore successo di quello che era stato riservato al progetto di parte sindacale. Non mancarono le contestazioni aperte e decise (la fabbrica appartiene agli imprenditori e non è possibile limitarne i poteri); ma soprattutto, in sede ufficiale, si rispose col silenzio.

Solo nel 1963, in occasione della formazione di un nuovo Governo, l'On. Moro inserì un riferimento allo Statuto (in termini impegnativi) nel proprio discorso programmatico; ma ancora una volta non se ne fece nulla.

Nel 1965 fu ratificata dall'Italia la Carta sociale europea, in cui erano consacrati non pochi diritti individuali e collettivi; ma la situazione non ne fu modificata sostanzialmente.

Ciò che invece incise notevolmente sull'evoluzione dell'idea di uno Statuto, fu la ripresa del movimento sindacale, il ritorno a forme di collaborazione e di lotta unitarie, la ripresa dello stesso movimento politico.

Un primo passo fu compiuto con la legge 15 luglio 1966 n. 604, che introduceva – sulla scia della contrattazione collettiva di quegli anni – alcuni fondamentali limiti all'indiscriminato potere di recesso.

Ma il dibattito, nel mondo sindacale e nello stesso mondo giuridico, fu e rimase a lungo assai vivace, con la presenza di fermi e decisi contrasti e di profonde divisioni anche all'interno del movimento sindacale e della sinistra nel suo complesso. Infatti, mentre la CGIL era ferma ad una visione “individualistica” dello Statuto (volto soprattutto alla garanzia dei diritti individuali dei lavoratori, in conformità del primitivo progetto), la CISL era contraria radicalmente all'intervento

legislativo, ritenendo invece che si dovesse privilegiare il momento negoziale (da ciò anche l'astensione – in Parlamento – dei parlamentari aderenti alla CISL, sulla legge 604). Ovvio, peraltro, che le organizzazioni padronali si esprimessero in senso nettamente sfavorevole, con tutt'altra motivazione: lo Statuto avrebbe violato il principio di uguaglianza, istituendo una situazione di privilegio a favore dei lavoratori, mentre eccessive limitazioni dei poteri imprenditoriali avrebbero violato, a loro volta, il diritto d'iniziativa economica privata, consacrato nell'art. 41 della Costit. (non prestando, però, attenzione, ai limiti già previsti dagli altri comma dello stesso art. 41, proprio a tutela della libertà, dignità e sicurezza).

Nel mondo giuridico, il dibattito non fu meno vivace. Ad alcuni giuristi che sostenevano la linea poi definita come "costituzionale" (favorevole, cioè, ad uno Statuto approvato per legge, che rappresentasse una forma concreta di attuazione dei principi costituzionali), si contrapponevano altri studiosi decisamente favorevoli – invece – allo strumento negoziale ed alla valorizzazione della autonomia collettiva come momento fondamentale. Da non poche parti si avanzava piuttosto l'idea di una soluzione contrattuale, cioè di un accordo-quadro che definisse alcuni principi di fondo e quindi realizzasse un complesso di garanzie collettive più ancora che individuali.

Vi fu, successivamente, una evoluzione di queste ultime posizioni verso una legislazione "di sostegno", che cioè puntasse a sostenere l'attività sindacale, nella cui forza poi avrebbero trovato adeguato presidio anche i diritti individuali.

Lo Statuto, come è facile constatare, leggendone le disposizioni, risulterà una sintesi delle concezioni contrapposte, nel senso che sarà costituito da una parte relativa ai diritti individuali e da un'altra relativa al sostegno dell'attività sindacale.

Come ad esso si sia pervenuti, è storia troppo recente perché si possano compiere valutazioni pienamente affidanti. Incisero vari fattori: la formazione e lo sviluppo del centro-sinistra, sul piano politico; la riaffermazione e la ripresa non solo del sindacato come tale, ma del movimento nel suo complesso (si pensi alle lotte del 1968 e 1969 ed alle conquiste sul terreno di fatto, prima ancora che su quello giuridico). Ma questo non basta, forse, a spiegare del tutto la rilevante convergenza che si formò attorno al progetto di Statuto, in sede parlamentare; e vi sono, in quella vicenda, elementi contraddittori, che però hanno forse in sé una spiegazione tutto sommato ragionevole.

La ripresa del "movimento", con non poche manifestazioni centrifughe rispetto al sindacalismo organizzato tradizionale, suscitò certamente allarme nel mondo imprenditoriale, che si pose spesso – in quegli anni – alla ricerca di un interlocutore tutto sommato valido come il sindacato, in luogo delle formazioni occasionali o di nuovi organismi nati dall'esperienza concreta, e in sé – spesso – inafferrabili e sicuramente incontrollabili.

Per contro, è possibile che alcune tendenze centrifughe avessero suscitato qualche preoccupazione nel sindacato, finendo così per privilegiare l'idea del

“sostegno” per legge rispetto a quella di una negoziazione che avrebbe necessariamente avuto dei limiti.

Fatto si è che, nel 1970, lo Statuto giunse finalmente all’approdo parlamentare.

Non mancarono contrasti né colpi di scena; insoddisfatto il Partito comunista per alcune disposizioni ritenute troppo limitative (ad esempio, quelle relative alla delimitazione delle materie “di interesse sindacale” che sembravano escludere la politica e le stesse forze politiche della fabbrica), insoddisfatti gli imprenditori per alcune norme che furono inserite quasi d’improvviso nello Statuto (ad es. l’art. 9), insoddisfatti un po’ tutti per la c.d. “miniriforma del collocamento” introdotta negli artt. 33 e 34; tuttavia la legge passò, a grande maggioranza. E il suo avvento segnò un’autentica rivoluzione nell’intero sistema del diritto del lavoro e nelle stesse relazioni industriali. Basta riflettere sulla consacrazione di una serie di diritti sindacali, minutamente regolamentati, così come sulla realizzazione di una forma assai vicina alla stabilità reale del rapporto di lavoro (art. 18) ed a tutte le norme che concretamente incidono sui poteri imprenditoriali più tradizionali (artt. 2-3-4-5-6-8), non meno che a quell’art. 28, che doveva diventare la chiave di volta dell’intero sistema, aprendo varchi insospettabili in un mondo fino ad allora chiuso e resistente.

Restano, è chiaro, non poche zone d’ombra: non passa l’estensione generalizzata al pubblico impiego (e le ambiguità dell’art. 37 daranno in seguito molto filo da torcere alla dottrina ed alla giurisprudenza); restano escluse, da alcune importanti disposizioni, le piccole aziende; manca una disciplina dei licenziamenti collettivi ed una vera riforma del sistema del collocamento; le sanzioni penali sono inadeguate e non è sempre chiaro a quali criteri di scelta abbia obbedito il legislatore, per includere o meno alcune disposizioni tra quelle penalmente sanzionate; manca un puntuale raccordo tra il sistema sanzionatorio tradizionale consacrato nell’art. 38, quello del tutto nuovo previsto dall’art. 28, 4° comma e la diversa tipologia di sanzioni prevista dall’art. 36.

Sono tutti limiti evidenti, probabilmente inevitabili nella situazione storicamente data. Alcuni sono di ovvia matrice politica, mentre altri rivelano – con ogni probabilità – una scarsa maturazione culturale. Ciò va detto soprattutto per il sistema sanzionatorio, del quale il meno che può dirsi è che il legislatore del 1970 ha perso la grande occasione per riordinare – con criteri di reale modernità – tutto l’apparato delle sanzioni. Il sistema dell’art. 28 (assai affine a quello delle *injunctio* anglosassoni) costituisce un’importante novità; ma perché lasciarlo isolato e non tentare una strada globalmente innovatrice, anziché ricorrere alle solite ammende? Si è detto, da qualche parte, che il legislatore ha mostrato una certa “timidezza”, e da altre parti che ha voluto, giustamente, evitare di calcare la mano: ma il problema non è questo, perché non si trattava di realizzare la repressione a tutti i costi, ma di rendere efficace il sistema sanzionatorio, rinunciando ad ogni forma di sanzioni inutili, che poi formano oggetto della cosiddetta depenalizzazione “strisciante”.

Evidenti sono anche le incongruenze: perché, ad esempio, modificare in così limitata misura l'arcaico sistema del collocamento, proprio nello stesso anno in cui si tentava invece una vera riforma nel settore dell'agricoltura (destinata anch'essa, poi, a non funzionare, ma per altri motivi)?

Ma il clima era ormai quello dell'approvazione della legge a tutti i costi; da ciò, qualche forzata rinuncia ad insistere sui temi anche importanti ed anche qualche fretteolosità, che talvolta confina nella mancanza di adeguata riflessione.

Ma, a prescindere da tutto questo, lo Statuto ormai c'era e le sue norme essenziali erano destinate ad assumere uno straordinario rilievo, nella applicazione pratica, nella elaborazione giurisprudenziale ed anche nello stesso dibattito dottrinario.

Ciò che è singolare è che, dopo una così larga convergenza in sede parlamentare, vi fu un momento in cui lo Statuto fu sottoposto a vivaci critiche da destra e da sinistra, quasi che avesse scontentato tutti. Da destra, cominciò subito il tentativo di ricupero: il "costo" dello Statuto sarebbe stato insostenibile per l'impresa, avvinca da troppi "lacci e laccioli"; alcune norme odoravano scarsamente di legittimità costituzionale; si era creata una situazione di ingiustificato privilegio, e così via.

Dall'estrema sinistra vennero altre critiche, che giunsero fino ad affermare che non si trattava dello Statuto dei lavoratori, ma di quello dei padroni; si era colpiti soprattutto dal fatto che lo Statuto sembrava riconoscere definitivamente una legittimazione solo ai sindacati tradizionali e dalla mancanza di qualsiasi riferimento ai nuovi organismi di base scaturiti dalle lotte dell'autunno caldo; si sosteneva perfino che lo Statuto rischiava di trasferire (con l'art. 28) il conflitto collettivo nelle aule di giustizia, riproponendo così tutta la tradizionale diffidenza di alcune forze politiche nei confronti della Magistratura.

Se a questo si aggiungono, per contro, alcuni entusiasmi e trionfalismi di troppo, da parte di chi vedeva nello Statuto la soluzione di tutti i mali, si avrà un quadro abbastanza completo dei primi anni di vita dello Statuto, contrassegnati da vivaci resistenze padronali, da un dibattito dottrinario e politico assai vivace, da sentenze pretorili che tentavano di spremere dallo Statuto tutti i succhi più fecondi (e talvolta anche qualche succo irreperibile nella normativa).

Poi, col tempo, è venuta la riflessione; si è capito che lo Statuto era uno strumento serio ed importante, da applicare con rigore ma anche con obiettività per non creare irrigidimenti eccessivi; alcuni imprenditori si sono gradualmente assuefatti all'idea che si trattava di una legge dello Stato, da applicare, anche perché non era poi così eversiva come si era ritenuto; la Magistratura ha svolto un'opera penetrante ed attenta di interpretazione ed applicazione; la dottrina giuridica ha cominciato a rivedere alcuni schemi tradizionali e si è accinta ad un'opera, importante, di risistemazione dell'ordinamento giuridico del lavoro. Gli eccessi si sono lentamente sopiti; si è acquisito un principio fondamentale, che cioè lo strumento giuridico non può mai essere sostitutivo della dinamica

delle forze sociali, ma semmai integrativo e in qualche misura accessorio rispetto ad essa.

Alcune indagini, condotte con rigore ed acutezza, hanno dimostrato che l'applicazione dello Statuto – accompagnata poco dopo dalla riforma del processo del lavoro – ha avuto effetti salutari: la domanda di giustizia è aumentata, estendendosi anche ad alcune questioni di fondo (ad es. tutte quelle relative ai comportamenti antisindacali); ma nel complesso è migliorata anche la risposta di giustizia; e su alcune norme, la giurisprudenza – abbondante all'inizio – è andata poi scemando, probabilmente per effetto della concreta recezione della normativa da parte di non pochi imprenditori (si pensi, ad esempio, alle controversie relative all'applicazione dell'art. 7, gradualmente ridotte, fin quasi a scomparire).

Vi sono però alcuni fenomeni da rilevare e sui quali è indispensabile riflettere. Li elencherò sommariamente, limitandomi a qualche accenno perché essi formeranno poi oggetto di specifici contributi.

1. Contro alcune norme dello Statuto è rimasta inalterata la critica di fondo, da parte padronale; una critica che tende ad acuirsi in relazione all'accentuarsi della crisi economica ed in rapporto a tutta la problematica del costo del lavoro. Le norme sotto accusa sono sostanzialmente quelle relative ai controlli sanitari (art. 5), quelle che determinerebbero una maggiore rigidità del rapporto (art. 13 e art. 18), lo stesso art. 28, che finirebbe per incrementare la conflittualità. In sostanza, secondo questa tesi, lo Statuto avrebbe dato una mano all'incremento dell'assenteismo, avrebbe irrigidito il rapporto, rendendo immutabili le mansioni ed impedendo ogni concreta facoltà di recesso, ed avrebbe infine istituzionalizzato il conflitto privilegiandolo rispetto ad ogni aspetto negoziale e collaborativo.

Se queste accuse, che oggi hanno ancora la stessa forza di allora, siano fondate o meno è oggetto appunto della verifica che intendiamo compiere e che ormai è possibile effettuare, dopo un decennio di applicazione. Dirò solo che i dati disponibili non sembrano confermare queste critiche e che la stessa "rigidità" è forse più supposta che reale, visto che non mancano diverse valvole di scarico nella stessa previsione normativa (la mobilità "orizzontale" riconosciuta dallo stesso art. 13; la possibilità di licenziare per giustificato motivo e per giusta causa, rimasta inalterata anche nello Statuto, e così via).

Quanto all'assenteismo, il problema è certamente assai più ampio e complesso, tanto è vero che il fenomeno è presente anche in Paesi che non hanno lo Statuto e dipende dunque da fattori di organizzazione del lavoro, politici e psicologici, ormai abbondantemente analizzati. Infine, per il costo del lavoro, il dibattito è aperto; ma è facile vedere che esso investe problemi che con lo Statuto non hanno nulla a che fare e che hanno trovato, talvolta, soluzioni negoziali e normative del tutto estranee alle disposizioni dello Statuto stesso.

E poi, per concludere con un rapido accenno, il problema del costo del lavoro e della crisi è un problema mondiale e dipende da fattori assai più economici che giuridici, come è a tutti noto.

2. Alcune disposizioni dello Statuto hanno avuto una scarsissima applicazione, nella realtà: basti pensare, ad esempio, agli artt. 9-11-36, in gran parte rimasti inattuati. Bisognerà riflettere su questo dato, che pure è di sicuro rilievo e che investe anche una problematica interna al mondo sindacale.

Se infatti la disapplicazione dell'art. 36 dipende, con tutta evidenza, da fattori "esterni", il torpore da cui sono rimasti avvolti l'art. 9 e l'art. 11 è da attribuire anche ad uno scarso impegno sindacale, forse per difetto di maturazione, per carenze culturali e perfino per una sottovalutazione delle potenzialità espresse dalla norma in questione.

3. L'art. 28 ha avuto una sorte veramente singolare; dapprima poco applicato, ha poi conosciuto una sorta di boom, che ha offerto alla Magistratura la possibilità di intervenire su materie tradizionalmente "riservate" come i licenziamenti collettivi e lo stesso conflitto collettivo. Successivamente, è iniziata una fase calante, che non si è ancora conclusa. È del tutto evidente che in questi ultimi anni, il sindacato si è orientato verso un utilizzo assai cauto dell'art. 28; e da ciò, gli sono derivate (dall'estrema sinistra) critiche assai vivaci, di sostanziale riformismo nel senso deteriore della parola.

Io non credo che queste critiche abbiano fondamento e penso invece che il sindacato abbia ragione di procedere con cautela: alla lunga, il ricorso ad uno strumento del genere rischia di manifestare debolezza, anziché forza; la sede di elezione del conflitto collettivo non è certo costituita dalle aule di giustizia; il pericolo che l'impiego di questo strumento si risolva in un boomerang è sempre immanente (si pensi a quante pronunce negative per il contenuto del diritto di sciopero sono state emesse proprio in procedimenti *ex art. 28*); infine, vi è ancora il pericolo che si crei una sorta di illusione circa gli effetti miracolistici dell'intervento del Pretore, quando invece è evidente che le vicende sindacali hanno una loro sorte che dipende dallo spiegamento delle forze in campo ed è scarsamente suscettibile di essere influenzata da un decreto pretorile (si pensi, ancora una volta, agli effetti concreti di alcuni interventi su licenziamenti collettivi).

Insomma, non la rinuncia all'uso dello strumento (che sarebbe pazzesca), ma la cautela sembra rispondere a criteri logici e razionali; e che il sindacato veda poco di buon grado iniziative periferiche e magari estemporanee non sufficientemente ponderate, sembra perfettamente comprensibile.

4. Non pochi Magistrati lamentano che in questi ultimi anni vi sarebbe una diminuzione delle questioni di principio, ancora una volta attribuendone la causa al "riformismo" del sindacato e di alcune forze politiche.

Anche qui, il problema è da affrontare con serenità ed obiettività di giudizio, essendo ben possibile che si sia invece operato un assestamento naturale, che tende a devolvere alla sede negoziale la soluzione delle controversie di fondo. Ed anche questo, se fosse dimostrato, sarebbe un elemento tutt'altro che negativo. Ma è ovvio che il tema va affrontato in profondità, posto che esso investe questioni di linea sindacale, oggi sottoposte ad attenta analisi critica sotto molti profili.

5. Vi è poi chi sostiene che è tempo ormai di riequilibrare la situazione complessiva: si lasci pure lo Statuto, ma si dia anche all'impresa un suo Statuto, che le attribuisca le garanzie che le competono in virtù degli stessi principi costituzionalmente sanciti, dall'art. 41 in là.

Ora, anche sotto questo profilo, bisogna disperdere ogni equivoco: che l'impresa abbia bisogno di riforme è indubbio; ma che esse debbano andare nella direzione di istituire una sorta di contraltare allo Statuto, è fortemente dubitabile. Circola, da qualche tempo, un progetto di «Statuto dell'impresa», che sembra muoversi in altra direzione, definendo in modo diverso non tanto i rapporti impresa-lavoro, quanto quelli tra impresa e Stato. È un settore d'indagine certamente stimolante, a condizione – ovviamente – che si tenga conto di tutto l'art. 41 e non solo dell'enunciazione contenuta nel primo comma. Senza il comma 2 e il comma 3, la chiave di lettura è completamente falsata e il dibattito finisce per essere fuorviante. Si ha comunque l'impressione che questo argomento sia estraneo rispetto al dibattito sullo Statuto e che sia non suscettibile, in questa sede, di un opportuno e reale approfondimento.

6. Problemi vengono poi avanzati, per quanto attiene specificamente all'applicazione dello Statuto, circa le forze sindacali e circa la Magistratura.

Delle prime, si è già detto qualcosa a riguardo delle cautele nell'uso dell'art. 28. Ed ora si può aggiungere qualcosa di più: il richiamo allo Statuto per precludere lo sviluppo di forze centrifughe rispetto al sindacato “tradizionale” è inappagante, perché i fenomeni sociali non si possono contenere a colpi di leggi o di decreti pretorili. Bisogna capire, piuttosto, perché certe spinte centrifughe si determinano; ed è chiaro che, se talora esse sono dovute a settorialismo, corporativismo o addirittura estremismo, in molti casi non è così; ed allora, piuttosto, conviene condurre un'attenta riflessione su ciò che il sindacato è oggi, sui suoi rapporti con la base, sulla democrazia sindacale nel suo complesso. Temi, questi, che sono da qualche tempo all'attenzione delle forze sindacali e politiche e meritano qualche riflessione anche da parte dei giuristi. Una riflessione che non può non investire la stessa struttura sindacale, la sua capacità culturale di affrontare i fenomeni nuovi che la situazione economico-politica prospetta, e così via.

Quanto alla Magistratura, io ritengo che – nel complesso – abbia svolto un'opera fortemente positiva, per ciò che attiene allo Statuto. In questo caso, si è

rovesciata un'impostazione tradizionale, che vede – di solito – la giurisprudenza piuttosto restia ad accogliere i principi nuovi ed a recepirne il contenuto riformatore; nel caso dello Statuto, invece, la giurisprudenza – e soprattutto quella pretorile – ha colto bene la profonda carica innovativa; qualche entusiasmo eccessivo ha finito per assestarsi e rientrare in limiti fisiologici. Trovo dunque ingiusta la critica che si muove da qualche parte, secondo cui non lo Statuto sarebbe cattivo, ma l'uso che ne hanno fatto i Pretori. È una critica ingenerosa, che non tiene conto dello sforzo che si è dovuto compiere, utilmente, perché lo Statuto non restasse come un masso erratico, ma si inserisse adeguatamente nel sistema, che oggi non può che trovare il suo fondamento nella Carta Costituzionale. Se mai, di fronte al fenomeno di alcune “supplenze” (che peraltro investono ben altri settori e non solo lo Statuto), bisogna cercare di rendersi conto del perché si creino certi spazi e valutare che cosa ha fatto il patrio legislatore per ricondurre ad unità sistematica questo ormai disgregato diritto del lavoro; quando si parla di diritto del lavoro dell'emergenza, è chiaro che gli schemi tradizionali saltano. Ma se non si vuole che il raccordo sia operato dalla giurisprudenza, bisogna intervenire nelle sedi opportune, e non contro i Pretori, ma per riordinare la materia ed adeguarla alla nuova realtà economico-sociale.

7. Infine, viene avanti tutto un discorso sullo Statuto che presenterebbe ormai qualche “ruga” o “crepa” e che troverebbe difficoltà di applicazione in un sistema che è ormai diverso (diversa la società, l'economia, gli imprenditori, gli stessi lavoratori) rispetto a quello che esisteva allorché fu emanato. Qui, consigliereerei di procedere con cautela, perché c'è sempre il rischio di attribuire ad una legge di riforma un valore transeunte e localizzato nel tempo, finendo quindi per svalutarla ed accodandosi così ai suoi detrattori.

In realtà, io credo che lo Statuto sia stato una legge “giusta” ed aderente alla realtà del nostro tempo; e penso che questi connotati restino ancor oggi immutati e validi, anche se ci sono cambiamenti nella società economica e nello stesso tessuto sociale. D'altronde, mi pare un po' presto per compiere valutazioni del genere, e per di più a senso unico, senza condurre l'indagine a fondo in tutti i campi e in tutti i settori. Bisogna rispondere, con calma e obiettività, ad alcuni interrogativi di fondo: la conflittualità, tipica del sindacato italiano, è davvero un vizio riferibile solo alla sua tradizione? Oppure la conflittualità è determinata da tutti i comportamenti, e dunque anche da quelli imprenditoriali? Ma poi, che sia proprio lo Statuto a sostenere la conflittualità, sembra davvero opinabile, in un Paese in cui la teoria della conflittualità permanente ha avuto vita così breve e dove, invece, la via della negoziazione è sempre stata ritenuta la migliore, con tutto ciò che essa comporta. E la negoziazione ha aspetti anche collaborativi e comunque di piena consapevolezza; è dunque fortemente discutibile l'assunto secondo il quale lo Statuto avrebbe irrigidito anche i rapporti collettivi, con risvolti negativi nella situazione attuale. La verità è, invece, diversa; lo Statuto,

sostenendo l'azione sindacale, ha recepito un elemento tipico della nostra realtà, immaginando accordi, intese (ed ovviamente, talora, anche conflitti) tra parti sociali degne di reciproco rispetto. Ma chi potrebbe onestamente affermare che questo rapporto è, oggi, venuto meno?

Concludendo: tutto bene, dopo dieci anni dallo Statuto? Una risposta pienamente affermativa sarebbe, chiaramente, del tutto inappagante. Ma sono fuorvianti anche le critiche smodate, la mania di cambiare tutto, prima ancora che sia sperimentato in modo adeguato. Ciò che non va, nella situazione italiana, è sotto gli occhi di tutti: e neppure il sindacato si sottrae ad un dibattito, dialettico e critico nello stesso tempo. Ed è assolutamente utile e opportuno che sia così.

Il mio parere è, dunque, che le cause di molti fenomeni attuali vadano ricercate altrove e che lo Statuto non meriti di essere trattato a colpi di bisturi. Io continuo a considerarlo una conquista importante e, in certa misura, irreversibile. Non è un mostro sacro, che non si può toccare; ma prima di pensare a modifiche, bisogna valutare tutto il quadro complessivo, ricercare le cause reali dei fenomeni; e, dopo, se occorre modificare una legge (e dunque anche lo Statuto) lo si può fare, ma per migliorarla e non per tornare indietro. Io credo che il sistema giuridico del lavoro abbia bisogno di un riordino complessivo e di un riesame organico; ma non vedo come si potrebbe dare un serio contributo cominciando col potare i rami della pianta più rigogliosa, di una legge, cioè, che io continuo a considerare, nel suo complesso, come un'importante conquista per tutto il mondo del lavoro.

Dallo Statuto ad un moderno sistema di relazioni industriali*

Sommario: 1. Un sommario bilancio conclusivo. – 2. Statuto dei lavoratori e Magistratura del lavoro. – 3. La conflittualità, lo Statuto e l'esperienza sindacale di questi anni. – 4. Verso un corretto sistema di relazioni industriali.

1. Un sommario bilancio conclusivo

Più che un bilancio vero e proprio, credo che si possa ricavare un primo quadro di sintesi dall'analisi che si è fin qui condotta sullo Statuto e su quelle disposizioni che in questi anni hanno fornito i maggiori spunti alla riflessione ed alla critica.

Credo sia stata confermata, nella sostanza, l'ipotesi che avevo formulato nella relazione introduttiva, che cioè lo Statuto abbia retto bene alla prova ed abbia rappresentato un momento veramente fondamentale nello sviluppo di tutto il moderno diritto del lavoro.

Si è facilmente dimostrato che le norme “incriminate” non hanno bisogno, in realtà, di modifiche, ma – se mai – di qualche aggiustamento applicativo. La pretesa rigidità nei rapporti di lavoro, che sarebbe derivata dallo Statuto, è – in effetti – più supposta che reale: sia per ciò che attiene alla tutela del posto di lavoro, che per quanto riguarda la tutela delle mansioni, l'ordinamento appresta una serie di valvole di scarico che tendono proprio a temperare i vari interessi in gioco, non consentendo peraltro gli abusi e la assoluta discrezionalità imprenditoriale del passato. Quanto all'art. 5, non è certo modificandolo che si può risolvere il problema dell'assenteismo, che è certamente di ben più ampia portata; se mai, se i controlli “pubblici” non funzionano, si tratta di renderli più efficienti; e del resto, anche da parte dei sindacati dei lavoratori si è mostrata, anche di recente, la più ampia disponibilità a cercare soluzioni idonee a combattere quella parte dell'assenteismo che è e resta ingiustificata e dunque non merita comprensione né attenuanti: ma anche qui, senza fare di ogni erba un fascio e senza attribuire allo Statuto responsabilità che non gli competono e che derivano invece da ben altri fattori, economici, sociali e di organizzazione del lavoro.

Quanto all'art. 28, lo stesso utilizzo che ne è stato fatto da parte sindacale ha contribuito a ridimensionare il fenomeno, che va inteso nella sua reale portata:

* Saggio di chiusura del volume AA.Vv. *Lo Statuto dei lavoratori, dieci anni dopo*, diretto da C. SMURAGLIA, *Materiali Universitari – Scienze Politiche*, 3, Edizioni Unicopli, Milano, 1981, che raccoglie contributi di Magistrati del lavoro, avvocati, esperti al Seminario tenutosi presso la Facoltà di Scienze politiche, dal gennaio al maggio 1980.

uno strumento importante, per combattere i comportamenti antisindacali, da usare con cautela e nello spirito con cui fu immaginato dallo stesso legislatore e non come un modo per portare in sede giudiziaria i conflitti collettivi, che devono trovare la loro più giusta soluzione nella dinamica dei rapporti fra le parti sociali.

Certo, lo Statuto non può risolvere da solo tutti i problemi; e sarebbe assurdo pretendere, comunque, che una legge avesse effetti del genere.

Bisogna tornare col pensiero alle profonde motivazioni ideali che ispirarono l'approvazione della legge 20 maggio 1970 n. 300, alla volontà cioè di istituire solide garanzie – sul piano individuale – contro i maggiori abusi del passato ed all'intento di sostenere e rafforzare l'azione sindacale, ponendola al riparo da illecite interferenze e da pressioni ed ostacoli ingiustificati. Questi intenti si sono realizzati, con risultati sicuramente positivi; e dunque non c'è motivo di tornare indietro, di ripristinare quei valori del "capitalismo arcaico" ai quali si è cercato di sostituire la filosofia del confronto e della negoziazione.

Certo, restano aperti alcuni problemi di fondo, dei quali alcuni concernono lo stesso Statuto ed altri traggono invece origine dai mutamenti sociali, economici e politici di questi anni.

Va risolto il problema dell'estensione dello Statuto a tutto il settore del pubblico impiego, che la stessa Corte Costituzionale – in una sua recente decisione – non è riuscita a cogliere nella sua reale portata: si può discutere se l'art. 28 può essere trasposto così com'è, in questo campo o se si deve pensare a soluzioni diversificate, ma tali da garantire lo stesso tipo di tutela. È certo, comunque, che una disparità di trattamento, come quella che si è creata e mantenuta, tra lavoro privato e impiego pubblico, non si giustifica più, anche alla luce del progressivo avvicinamento tra questi due settori fondamentali del mondo del lavoro, che ormai costituisce una incontestabile realtà.

Va altresì definito il problema del rapporto tra fabbrica e politica, tra azione sindacale e azione politica, che ormai stenta a trovare una soluzione adeguata nell'ambito della ristretta definizione delle "materie di interesse sindacale" contenute in alcune norme dello Statuto.

Ma c'è assai di più: la dimensione "collettiva" dei fenomeni ha trovato nello Statuto solo un'incompleta e inappagante collocazione, proprio nell'epoca in cui essa acquista un rilievo più pregnante, coinvolgendo masse di lavoratori e di imprese, nella bufera che sconvolge il nostro sistema economico. Problemi come quello del collocamento, dei licenziamenti collettivi, della mobilità, non possono più attendere: occorre una disciplina puntuale e precisa che non si fondi su criteri "assistenziali" e non si riferisca ad un mercato del lavoro immobile e statico, ma assuma il respiro che, appunto, è necessario perché si possa parlare di una vera politica attiva del lavoro.

Ed ancora, se si vuole davvero incoraggiare il confronto e favorire la via della negoziazione, e, in definitiva, della stessa democrazia industriale, è forse venuto

il momento di dare un assetto organico alla materia dei diritti di informazione che va assumendo gradualmente un suo volto nella contrattazione collettiva, ma ha ormai bisogno di una disciplina organica, capace di garantire la trasparenza, la veridicità e la completezza dei dati, come presupposto per l'instaurazione di rapporti improntati davvero a lealtà e correttezza.

2. Statuto dei lavoratori e Magistratura del lavoro

Un discorso a parte va fatto per ciò che attiene all'opera della Magistratura del lavoro, in questi anni. Dissi già, nella relazione introduttiva, che la valutazione da compiere è complessivamente positiva e non ho che da ribadirlo in questa sede.

Ciò non significa che sulle impostazioni ideologiche di alcuni giudici vi sia sempre da consentire; anzi, in alcuni casi vi sono divergenze sensibili tra la nostra analisi della realtà sociale e quella che essi stanno svolgendo. Ma questo, che cosa significa? Quello del Magistrato senza ideologie è un mito che i fatti si sono più volte incaricati di sfatare. Ma ciò che conta è che l'ideologia non si sovrapponga a quella obiettività di giudizio che è giusto pretendere da parte del Magistrato, trasformandosi in prevaricazione rispetto agli stessi contenuti della normativa. Il Magistrato compie, nella sua opera, anche giudizi di valore: ma il discrimine tra i giudizi arbitrari e quelli legittimi sta soprattutto nel sistema costituzionale, che fornisce criteri più che sufficienti per valutare ed apprezzare il contenuto delle singole norme e dell'intero sistema.

Allo stesso modo, mi pare indubbio che la consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo non può e non deve tramutarsi nell'illusione che davvero i nodi fondamentali della realtà economico-sociale e dei rapporti collettivi possano essere sciolti nell'ambito della funzione giurisdizionale; la quale è tanto più efficace quanto più sa restare anche all'interno dei propri limiti. Con una precisazione peraltro: che ciò non significa affatto che definire una controversia si riduca ad applicare la norma scritta nella sua letteralità e senza cercare di coglierne il senso ed il respiro innovatore.

Sta invece proprio in questo il vero ruolo del giudice e la sua essenzialità in una società complessa e composita come quella attuale e con un sistema giuridico ancora così disarmonico.

Orbene, io credo che la stragrande maggioranza dei giudici sia rimasta nell'ambito della ragionevolezza quando si è trovata ad applicare ed interpretare lo Statuto e penso anzi che abbia dato un saliente contributo a che lo Statuto non si ponesse come un masso erratico nel firmamento del sistema giuridico, ma fosse invece correttamente inserito nel quadro complessivo dell'ordinamento. Sotto questo profilo, le critiche di chi vuol attribuire ai giudici le colpe di un sistema economico-sociale in sé disgregato, non hanno fondamento e si rivelano pretestuose e spesso preconcepite.

3. La conflittualità, lo Statuto e l'esperienza sindacale di questi anni

Ma un tema mi sembra necessitare uno sviluppo più ampio ed articolato, vale a dire quello relativo alla conflittualità ed allo sviluppo, in Italia, di un sistema di relazioni industriali veramente organico e coerente, un tema che è collegato strettamente alla concezione espressa nello Statuto del ruolo dell'organizzazione sindacale e della sua stessa funzione. È noto, infatti che vi è chi sostiene che lo Statuto non ha fatto altro che accentuare quei connotati di elevata conflittualità che contraddistinguono il "caso italiano".

Orbene, è vero che la conflittualità ha ricevuto un riconoscimento costituzionale (artt. 39 e 40) e che un ulteriore riconoscimento è derivato dal sostegno predisposto dallo Statuto a favore dell'attività sindacale. Ma che sia il dato normativo ad incidere realmente, è fortemente dubitabile. In realtà, è nella tradizione del sindacalismo italiano, la gelosa rivendicazione dell'autonomia sindacale, in tutte le sue potenzialità ed in tutte le sue manifestazioni.

Il sindacato vede, cioè, nel conflitto, nella forza di pressione, nella negoziazione sostenuta dal peso delle masse, la propria fondamentale e imprescindibile funzione, ravvisandovi un bene inalienabile e non suscettibile di rinunce, totali o parziali.

Ma questo tipo di conflittualità non ha nulla a che fare con la cosiddetta conflittualità permanente, col conflitto fine a se stesso.

Conflittualità, nel caso italiano, è coscienza dei rapporti di classe e degli strumenti di cui il sindacato dispone; ma è anche capacità di operare in un contesto che non sia solo settoriale e corporativo e che imponga scelte strategiche di più ampio respiro. In questo senso, ampliata la sfera rivendicativa ed ampliato il quadro degli interlocutori (che non sono necessariamente e solo i lavoratori e l'impresa) può anche accadere che non vi sia immediato contrasto di interessi a livello di impresa e che la battaglia si sposti su un terreno diverso e spesso più articolato e complesso. Depurata dal rozzo carattere di guerra senza quartiere e a tutti i costi, la conflittualità si risolve anche in consapevolezza della complessità degli obiettivi, della esigenza di contenere – in dati momenti storici – quelli più immediati a favore di quelli più generali, in convinzione che il sindacato non è solo interprete passivo di indiscriminate aspirazioni, ma anche soggetto attivo e propositivo di elaborazione e di scelte. Una conflittualità, dunque, consapevole e cosciente, culturalmente e politicamente agguerrita, in contrapposizione a rigidi e schematici disegni di lotta ad oltranza, distaccati dal contesto complessivo ed influenzati unicamente dal contingente.

È stato detto (Galvano) che il caso italiano nelle relazioni industriali può riassumersi in tre punti:

1. il sindacato è, e vuole restare, forza di mercato, che negozia con la controparte le condizioni e il prezzo della erogazione della forza lavoro;

2. il sindacato conserva gelosamente la propria autonomia, nel senso che delle proprie scelte risponde solo ai lavoratori;

3. il sindacato agisce nell'unità del sistema delle relazioni industriali, che implica la negoziazione delle complessive condizioni del lavoro, non solo nell'impresa, ma nella società.

Proposizioni, queste, con le quali si può senz'altro consentire e che implicano modelli di azioni e di comportamenti contrassegnati soprattutto dalla flessibilità.

Vi sono, peraltro, dei problemi, nella definizione e nello sviluppo di questa conflittualità tipica dell'Italia, in due opposte direzioni, nei confronti cioè della parte imprenditoriale e nei confronti degli stessi lavoratori.

Cominciando da questi ultimi, è evidente che una conflittualità coerente si regge soprattutto sul consenso e sul contributo delle masse dei lavoratori: un contributo che, però, deve essere consapevole e quindi deve basarsi su forme di partecipazione alle scelte ed alla loro attuazione che investono tutta la complessa problematica della democrazia sindacale, di cui oggi tanto si discute. La conflittualità, come fenomeno fisiologico, è stretta infatti tra due spinte di segno contrapposto: quella di cui si è già detto, verso la lotta ad oltranza e senza quartiere e quella verso l'impostazione di rivendicazioni settoriali, di carattere anche corporativo.

L'una e l'altra spinta determinano con frequenza la cosiddetta microconflittualità, che può essere dovuta appunto al prevalere o di istanze estremistiche o di istanze settoriali e corporative. La disaffezione verso il lavoro e la proposizione di un discorso politico di tipo estremistico possono indurre ad una conflittualità esasperata, che si esprime anche col blocco di interi settori produttivi o di servizi anche da parte di piccoli gruppi; mentre il prevalere di istanze corporative può condurre a rivendicazioni che esplodono in forma conflittuale, prescindendo completamente dal contesto socio-economico-politico complessivo.

Pensare di contenere questi fenomeni con l'intervento della legge è, con ogni probabilità, assurdo: si tratterebbe di un rimedio volto a sopprimere la sintomatologia piuttosto che a prevenirla cercando di individuare le cause; e come tale esso sarebbe destinato al fallimento. Il problema è dunque eminentemente sindacale; è il sindacato (e con esso, in certa misura, anche le forze politiche o almeno alcune di esse) che deve porsi il problema se coloro che [pongono] la questione in questi termini devono essere considerati come nemici da combattere o meno.

La tentazione di risolvere tutto sbrigativamente, con interventi – per così dire – autoritativi, è immanente; ma anch'essa non è produttiva. Un sindacato che conosce il proprio mestiere e vuole esercitarlo, ha il dovere di comprendere i fenomeni e di cercare di assorbirli, con la recezione di quanto vi è di giusto e di fondato nelle istanze che vengono proposte e con il rigetto – ma ragionato, anche se fermo – di tutto il resto. Un'operazione, dunque, di ricupero, ma anche di ferma chiarificazione, ancora una volta basata su un reale concetto di democrazia sindacale.

Il problema è certo di soluzione non agevole; ma è uno dei temi sui quali il sindacato può e deve impegnarsi, ad un livello che è al tempo stesso politico e culturale.

Va affrontata con chiarezza tutta la tematica del lavoro (la “filosofia” del lavoro), inserendola in un contesto globale, che tenda ad unificare gli interessi e non a separarli; va altresì affrontata tutta la tematica degli interessi che nelle varie forme si esprimono, per cercare di individuarne la reale consistenza e di saldarli con tutta l’area complessiva degli interessi collettivi e degli stessi interessi generali. Vanno invece combattute, con tutti gli strumenti razionali disponibili, le punte di settarismo e di estremismo, che tendono a porre tutti i problemi esclusivamente in termini negativi, senza proporre alcuna visione di prospettiva. Certo, il problema è delicato anche sotto il profilo della rilevanza di quelle azioni sindacali che colpiscono – oltre la controparte – anche i cittadini, i quali vengono, a loro volta, espropriati di alcuni diritti, determinandosi così un conflitto di dimensioni più vaste, che si risolve poi in frammentazione e separazione anziché in saldatura solidaristica. Anche qui, l’esigenza di battere le minoranze corporative è evidente; ma diverse sono le opinioni circa gli strumenti da utilizzare. Vi è una diffusa antipatia verso lo strumento della legge; ma anche l’autoregolamentazione ha i suoi limiti, non solo perché essa stenta molto a definirsi in concreto, ma poi anche perché non è agevole immaginare come essa possa essere imposta da parte delle maggioranze (o talora anche delle “minoranze”) consapevoli.

Gli strumenti fin qui indicati appaiono tutti insoddisfacenti. È certo, però, che ad una soluzione bisognerà pur arrivare; e c’è da ritenere che se un “Codice di autoregolamentazione” venisse finalmente concretato, esso potrebbe imporsi da solo anche per la sua autorità politico-morale. Quanto meno, bisognerebbe provarci: finché si resta nel vago, è certo che non si prospetta alcun possibile risultato ed i fenomeni disgreganti continuano ad avere libero campo. Peraltro, anche questo strumento non è sufficiente, da solo, se ad esso non si accompagna un’energica azione diretta ad eliminare alle radici le cause più profonde del fenomeno. È su questo piano che si pone – con assoluta evidenza – la necessità di una politica riformatrice del sindacato e delle forze politiche, che cerchi di risolvere i problemi di fondo dell’amministrazione pubblica e di certi settori delle attività produttive.

Quanto all’altro versante, e precisamente ai rapporti col mondo imprenditoriale, è chiaro che la conflittualità si pone in termini diversi se riesce a collocarsi in un corretto sistema di relazioni industriali. Ma la correttezza deve essere reciproca e deve investire tutto quel fitto reticolato di rapporti che sono indispensabili all’interno dell’impresa e fuori di essa. Un atteggiamento di rigida chiusura, così come l’oscillazione continua tra la ricerca di relazioni corrette e la tentazione di infliggere dei colpi alla controparte sindacale come tale, non giovano certamente. E dunque, occorre uno sforzo anche da parte imprenditoriale, non tanto per

coinvolgere il sindacato in una politica di collaborazione, quanto per impostare i rapporti su un piano di reciproco rispetto e di reciproca autonomia. A questo può servire il sistema informativo che pure, fra tanti contrasti e incertezze, si va delineando, così come la negoziazione degli investimenti, che così limitata prova di sé ha dato negli anni decorsi. Il sindacato italiano ha sempre rifiutato le forme cogestive, ma non è insensibile a forme partecipative di segno diverso, basate appunto sull'autonomia reciproca. Né sembri che in ciò vi sia una contraddizione: si è già detto che gli interessi non sono destinati inesorabilmente ed inevitabilmente a procedere su linee contrapposte; e tanto meno essi lo sono, quanto più vi è lealtà e chiarezza nelle relazioni industriali e quanto più si allarga il campo dell'osservazione e dei comportamenti e lo stesso novero degli interlocutori.

4. Verso un corretto sistema di relazioni industriali

Le premesse per un corretto sistema di relazioni industriali stanno dunque in quanto si è detto e nella soluzione di alcune questioni di fondo, che vale la pena di indicare sommariamente: si tratta di far procedere il discorso su una nuova organizzazione del lavoro, come presupposto indispensabile, anche per una nuova posizione soggettiva non solo del sindacato, ma degli stessi lavoratori; occorre altresì procedere ad un riordino del sistema salariale e ad una disciplina negoziale della contrattazione collettiva aziendale; il sistema informativo, in tutte le forme che ha assunto in questi anni, va realizzato con lealtà, chiarezza e completezza; i problemi di ristrutturazione, di investimento, così come quelli della mobilità vanno affrontati dalle parti con serietà, al tavolo negoziale, sulla base di dati ed elementi oggettivi e nello spirito della vigente contrattazione collettiva e della stessa legislazione del lavoro in materia; i problemi aziendali vanno inseriti in una visione economico-sociale complessiva e come tali affrontati e risolti, evitando di prescindere dal quadro generale e dai riflessi che inevitabilmente le scelte aziendali assumono anche su un piano più generale; lo Statuto dei lavoratori, nella parte di "sostegno" dell'attività sindacale, va considerato come un'acquisizione del mondo produttivo e non solo delle forze del lavoro, e dunque va applicato con lealtà e coerenza, rinunciandosi da parte imprenditoriale ad ogni proposito di rivincita o di indebolimento della controparte; il problema dell'impresa e della compatibilità va affrontato con serietà da entrambe le parti, facendosene carico anche il sindacato, in quanto interessato – a sua volta – allo sviluppo produttivo.

Non esiste, ovviamente, una ricetta valida per risolvere i mali e per sciogliere tutti i nodi di una situazione oggettivamente difficile. Ma un sistema corretto di relazioni industriali è sicuramente il presupposto anche per una riduzione della conflittualità e comunque per la sua riconduzione a livelli fisiologici.

Resterebbe, se mai, da chiedersi come mai, in questi anni, non si siano compiuti significativi passi avanti, in questo senso, nel nostro Paese. Da una

ricerca, peraltro tuttora in via di completamento, risulta che il livello complessivo di conflittualità non presenta tendenza a diminuire, permanendo tuttora più elevato rispetto ad altri Paesi a capitalismo maturo; nel contempo si è rilevata una tendenza alla diffusione della microconflittualità e del particolarismo rivendicativo. Queste tendenze sembrerebbero contraddittorie rispetto alla crescente forza strutturale della classe operaia e del movimento sindacale. Ma la contraddizione è solo apparente; in realtà, bisogna prendere atto del fatto che la crescita e il rafforzamento del movimento hanno coinciso anche con una situazione assai complessa, sul piano sociale, economico e politico, a cui ha fatto riscontro anche una crisi di modelli e strutture tradizionali. Così, mentre uno stabile sistema di relazioni industriali non è riuscito ad emergere ed a decollare, le crescenti tensioni derivanti dalla crisi economica hanno inciso anche sui rapporti tra sindacato e base, tra lavoratori organizzati e non organizzati, tra occupati e non occupati, tra appartenenti alle qualifiche operaie ed appartenenti a categorie intermedie (quadri, tecnici, ecc.). Per di più, nessuno dei problemi di riforma (dell'organizzazione del lavoro, della pubblica amministrazione, dei servizi pubblici) è andato in porto, così favorendo l'emergere di particolarismi e di impostazioni settoriali e corporative. Nello stesso tempo, lo stesso ruolo unificante del Consiglio di fabbrica non è sempre riuscito ad emergere; sicché la stessa microconflittualità, significativa anche di impostazioni di contestazione politica, si è sviluppata al di fuori del controllo del sindacato e talora anche contro quest'ultimo. Una diffusa sfiducia nelle istituzioni e talora nelle stesse formazioni sociali ha finito per condizionare lo svolgimento dei rapporti all'interno del movimento sindacale e nei confronti della controparte (imprenditoriale o statale), risolvendosi talora anche in posizioni di rifiuto pregiudiziale a qualunque possibile intesa ed anche a qualsiasi forma di trattativa.

Tutto questo ha posto, ovviamente, problemi nuovi per lo stesso sindacato, il quale si è trovato a fare i conti con una realtà più complessa e tale da richiedere capacità di mediazione, flessibilità e articolazione di strutture e di azione assai più ricche del passato.

È del tutto evidente che, se non si vuole che il conflitto si radichi nella realtà come un fenomeno endemico ed irresolubile, occorre un'azione pronta ed efficace ed una capacità di analisi culturalmente assai più matura di quanto sia avvenuto finora. Insomma, se il sindacato vuole qualificarsi come portatore degli interessi collettivi della classe lavoratrice, bisogna che riesca a controllare e dominare i fenomeni, senza per nulla rinunciare né alla propria autonomia né ai propri abituali strumenti di lotta. Ma al tempo stesso, il sindacato deve collocare gli interessi collettivi nel contesto degli interessi generali, superando schematiche contrapposizioni e divisioni e facendosi interprete anche delle istanze, che escono dal profondo della società e che impongono processi di rinnovamento, di trasformazione, di sviluppo anche a breve e medio termine.

Questo significa farsi carico anche dei problemi economici di fondo ed in qualche misura anche di quelli dell'impresa. Ma non sarebbe produttivo, ovviamente, pretendere sforzi ed impegno solo dal movimento sindacale: alla controparte è lecito chiedere di porre i problemi dell'impresa in un'ottica non particolare ed egoistica, ma dimensionata sul fondamento dei principi consacrati nell'art. 41 (in tutto l'art. 41) della Costituzione; così come è giusto chiedere di rinunciare a tentare, a periodi ricorrenti, di indebolire il sindacato, che è e resta il più valido interlocutore e la cui disgregazione non gioverebbe, in definitiva, a nessuno.

In questo senso si può davvero parlare di un'esigenza di rifondazione delle relazioni industriali, come unico fondamento e presupposto per il ritorno non ad un'idilliaca pace sociale né ad una collaborazione mitica che prescinda dalla realtà della frequente divergenza di interessi, ma ad un sistema di rapporti, saldamente inserito nella società e teso soprattutto a trasformarla in senso positivo.

L'approvazione dello Statuto*

La proposta di Di Vittorio – come è noto – fu accolta e fatta propria dal Congresso della CGIL nel novembre '52. Si trattava di una proposta validissima, fondata soprattutto sui diritti individuali e su sostegno e garanzie per i lavoratori.

Non ebbe seguito – per alcuni anni – per ragioni già note, contingenze politiche, situazioni economiche, contrasti di fondo tra le Confederazioni, e in particolare tra CGIL e CISL.

Peraltro, gradualmente qualcosa cominciò a muoversi.

Anzitutto ci fu la ratifica, il 23 marzo 1958, di due convenzioni internazionali importanti, in tema di lavoro e soprattutto di tutela e di libertà dell'Associazione Sindacale (rispettivamente la n. 87, adottata il 17 giugno 1948 e la 98, adottata il 18 giugno 1949).

Il decennio Sessanta/Settanta fu poi di grandi trasformazioni economiche, politiche e sociali. In sede politica vi fu l'apertura, alla fine degli anni Cinquanta, al partito Socialdemocratico, che così entrò nel Governo.

Poi ci furono i tentativi di svolta a destra con Tambroni, e la CGIL fu in prima linea, nel quadro di un diffuso ed ampio movimento di piazza, scontri con la polizia, ecc.

Ne nacque un Governo di transizione e poi il primo Governo col Partito Socialista italiano, presieduto da Moro. La collaborazione DC-PSI durerà a lungo e produrrà alcuni frutti rispetto al passato, non senza alcuni contrasti e malumori a sinistra.

Sul piano dell'economia, dopo gli anni del “miracolo economico” (1959-1963) vi fu una grave crisi economica congiunturale, tra il 1964 e il '65, con un forte calo dell'occupazione, una notevole stretta creditizia, la stagnazione dei salari e una breve ma intensa recessione.

Per quanto riguarda il lavoro, vi furono grandi trasformazioni e spinte fortissime verso l'incremento di produttività. Dagli USA venne importato un nuovo modello produttivo, che incrementava la produttività, aumentando nel tempo la parcellizzazione e l'intensità del lavoro. Conseguenza: depressione del lavoro operaio e dequalificazione a vari livelli. Nel 19[57], una Commissione di

* Elaborato redatto da Carlo Smuraglia presumibilmente per il Convegno «Giuseppe Di Vittorio e lo Statuto dei lavoratori. 1952, 1970, oggi» organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio – in occasione del 50° anniversario della scomparsa di Giuseppe Di Vittorio – presso la Camera del lavoro di Milano il 30 gennaio 2008. La registrazione audio della relazione intitolata «L'approvazione dello Statuto» tenuta da Carlo Smuraglia al Convegno, effettuata da Radio Radicale, è disponibile al link <https://www.radioradicale.it/scheda/245947/giuseppe-di-vittorio-e-lo-statuto-dei-lavoratori-1952-1970-oggi>. Si segnala che il testo qui pubblicato differisce dalla registrazione audio dell'intervento.

inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia rivelò un quadro quanto mai grave e preoccupante.

Peraltro le nuove condizioni e soprattutto la formazione dei Governi di Centro-Sinistra consentirono una importante produzione legislativa; basta ricordare alcune delle leggi più significative di quel periodo:

- 9 gennaio 1963 n. 7, divieto di licenziamento a causa di matrimonio;
- 30 giugno 1965 n. 1124, Testo Unico assicurazioni infortuni;
- 15 luglio 1966 n. 604 (licenziamenti);
- 5 novembre 1968 n. 115, ammortizzatori sociali;
- 23 ottobre 1960, n. 1369, divieto di intermediazione;
- 15 ottobre 1967 n. 977, tutela del lavoro dei fanciulli.

Fondamentale, fra tutte queste, la legge sui licenziamenti, che recepiva una spinta e una pressione in atto ormai da anni, a seguito della insostenibilità del principio del potere di recesso *ad nutum* e anche a seguito di alcune vicende che avevano molto colpito l'opinione pubblica col licenziamento di sindacalisti e attivisti sindacali o lavoratori impegnati anche politicamente. Anche se non fu accolta la diffusa richiesta di una stabilità reale, tuttavia la legge introduceva limiti salienti al potere di recesso (e conseguentemente di ricatto) e garantiva una relativa stabilità.

Continuò la contrapposizione fra PCI e PSI, spesso discordanti più sui modi che sugli obiettivi di fondo; si manifestò in varie forme la preoccupazione di molti socialisti contro una presunta supremazia del Partito Comunista, comunque vissuta come tale.

Continuò anche il contrasto tra CGIL e CISL sui temi di fondo, nel senso che la CGIL premeva per una reale tutela dei diritti dei singoli, sosteneva la necessità di un impegno generale anche su temi politici e rivendicava la rappresentanza generale dei lavoratori da parte del Sindacato; mentre la CISL vedeva in modo diverso il rapporto Sindacato-Stato, non voleva interferenze, sosteneva la fondamentale importanza della contrattazione e soprattutto diffidava di qualsiasi intervento legislativo.

Tuttavia, su alcuni temi, si avviarono processi di avvicinamento e vennero gradualmente abbandonate anche alcune pregiudiziali ideologiche. Ne sono prova le leggi di cui si è detto e in particolare la legge sui licenziamenti.

Altri indicano come prova del progressivo “disgelo istituzionale”, già in corso negli anni precedenti, la legge sul Ministero delle partecipazioni statali del 22 dicembre 1956 n. 1589, fortemente voluta dalla CISL e non contrastata dalla CGIL (legge che condurrà poi al distacco delle aziende a partecipazione statale dalla Confindustria ed alla creazione dell'Intersind, nel 1958); la legge “Vigorelli” (741/59) per l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, su proposta di Di Vittorio e Pastore, per garantire un minimo di tutela soprattutto alle categorie sottoprotette.

In realtà cominciarono anche a realizzarsi alcune forme di unità di azione. Ad esempio, la battaglia per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici fu condotta dalle tre confederazioni, unitariamente.

Si tentò poi di realizzare la contrattazione articolata e con una battaglia unitaria si ottenne la stipulazione di un accordo separato con l'Intersind. La Confindustria oppose resistenza per qualche tempo, ma poi finì per cedere.

Si avviò anche un processo di trasformazione parziale della CISL, con attenuazione di alcune rigidità e maggior disponibilità per una concezione del ruolo del Sindacato a più ampio livello. Del resto, anche la CGIL era stata dapprima contraria alla contrattazione articolata ma poi aveva finito per considerarla – sia pure con varie riserve – come uno strumento necessario.

È in questo contesto che si ricomincia a parlare dello Statuto, ancora in termini parziali e molto diversificati.

Il Governo Moro lo inserisce nel suo programma e avvia una consultazione, ottenendo una risposta, di massima positiva, dalla CGIL (che sottolinea la necessità di occuparsi di licenziamenti individuali, libertà sindacale e Commissioni interne). Resta peraltro l'ostilità di fondo all'intervento legislativo in tema sindacale; semmai, si punta sul riconoscimento di diritti che costituiscano il presupposto per l'esercizio delle attività sindacali nei luoghi di lavoro. Forte è l'opposizione della CISL, che insiste sulla contrattazione collettiva; e assoluta l'ostilità da parte della Confindustria.

Si discute molto e tuttavia qualche passo si riesce a compierlo.

Nel programma di sviluppo economico per il quinquennio 65/70 (approvato con legge 27 luglio n. 1967 n. 685) il Governo inserisce ancora, al paragrafo 41, l'impegno per uno Statuto. Intanto vengono presentati al Parlamento disegni e proposte di legge delle sinistre, tutti del 1968 (disegno di legge n. 8 al Senato, Terracini ed altri; proposta 70 alla Camera del PSIUP, Vecchiotti ed altri; proposta 56 al Senato, Di Prisco e altri, ancora del PCI; proposta 240, ancora al Senato, Zuccalà ed altri per il Partito Socialista Italiano).

Nelle dichiarazioni programmatiche del '68 il Governo Rumor ribadisce l'impegno per una compiuta tutela dei diritti dei lavoratori e per la garanzia della libera attività contrattuale delle Organizzazioni Sindacali.

Intanto c'è una lunga trattativa, nell'ottobre '68, sul piano sindacale, con richiesta di riconoscimento dei diritti di assemblea e della sezione sindacale di azienda. Contemporaneamente, in Francia è apparsa una legge con il riconoscimento di importanti diritti sindacali (legge 27 dicembre 1968, n. 68-1179).

Successivamente verrà l'impegno del Ministro del Lavoro, Brodolini, a realizzare uno Statuto con un contenuto ampio: diritti individuali e sindacali, giustizia del lavoro, tutela delle categorie sottoprotette.

Il dibattito continua nel '68; su *Quaderni di rassegna sindacale* si discute molto sul tema, puntando sulla costituzione delle sezioni aziendali di fabbrica come istanza politica; si ritiene prematuro codificare diritti sindacali, di assemblea

ecc.; si insiste sulla necessità di rendere effettivi i diritti fondamentali della Costituzione, rimasti fuori dalle fabbriche.

In sostanza si sta compiendo un'evoluzione, nella ricerca anche di un compromesso tra linee opposte, che sostanzialmente si riducono a due fondamentali, con varie articolazioni: la prima è quella che punta soprattutto sulla tutela dei diritti individuali o meglio della loro effettività e la seconda sulla tutela – senza interferenze – dell'esercizio delle attività sindacali.

In sede politica esiste la stessa contrapposizione, con progressive attenuazioni. Per il PCI e il PSIUP prevale la tutela dei diritti individuali, con qualche apertura per l'esercizio delle attività sindacali.

Per il PSI, un intervento legislativo è concepibile solo per quanto riguarda l'attività sindacale; ci penseranno poi i Sindacati, eventualmente anche in via contrattuale, a definire le strutture e le modalità di esercizio dei diritti.

Significativa è la posizione dei giuristi che in qualche modo fanno riferimento alla CGIL: occorre garantire i diritti individuali; sono opportuni ed utili anche gli interventi promozionali per il Sindacato, purché non si traccino per legge binari obbligati, soprattutto per ciò che attiene alle strutture.

Per comprendere bene il processo che si sta svolgendo anche sul piano dell'avvicinamento delle rispettive posizioni è opportuno confrontare le risposte ai questionari formulati dal Governo nel '65 e successivamente nel 1969.

Nella consultazione del 1965, la CGIL esprim[e] un giudizio positivo di massima, ma sostiene che occorre anche intervenire su altri aspetti, cioè sulla disciplina della prescrizione e della decadenza, sullo sciopero come reato, sulle controversie di lavoro e sulla sicurezza e igiene del lavoro; bisogna altresì intervenire sulla disciplina dei licenziamenti individuali, compiendo un altro passo avanti. Si insiste sulla regolamentazione delle Commissioni interne, allegando una proposta di legge, piuttosto dettagliata anche sul piano dei diritti e delle garanzie.

Per la CISL, in via primaria, lo strumento più idoneo è la contrattazione. Si rifiutano soluzioni formalistiche sulla materia del rapporto di lavoro; si esprime contrarietà al riconoscimento giuridico delle Commissioni interne; si punta sulla tutela dei diritti sindacali in azienda, ma ritenendo difficile un provvedimento legislativo; si formulano riserve sulla iniziativa dello Statuto e si afferma che sarebbe meglio definire tutta la materia con un accordo quadro.

Secondo la UIL è sempre meglio seguire il metodo contrattuale. Per alcune materie si può anche provvedere per legge, per garantire una completa tutela. Per quanto riguarda le Commissioni interne, si ritiene che la disciplina sia compito della contrattazione sindacale. Per quanto riguarda le libertà sindacali si ammette solo una disciplina di dettaglio sull'esercizio, non toccando le strutture.

Quanto alla Confindustria, essa oppone un *fin de non recevoir*: tutto si può e deve risolvere attraverso la contrattazione.

L'Intersind assume una posizione meno drastica, favorevole alla contrattazione articolata, ma disponibile per un intervento legislativo solo a seguito di esito insoddisfacente della via contrattuale.

La consultazione del 5 marzo 1969 si svolge sul progetto di «tutela della libertà, dignità e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro» e si prospetta sulla base di un documento che indica gli orientamenti del Governo e pone domande su singole questioni.

La segreteria della CGIL risponde il 29 aprile 1969 dichiarandosi favorevole ad un intervento legislativo, senza però escludere la rilevanza dell'attività contrattuale. Si oppone alla creazione per legge di strutture sindacali e interferenze sulla vita interna del Sindacato. Consente su interventi sui diritti di libertà e garanzie, peraltro senza che si ripeta formalmente ciò che dice la Costituzione; si pensa che si potrebbe disciplinare meglio il licenziamento, il collocamento, i diritti di libertà e i divieti di ostacoli all'attività sindacale; si pensa che si debbano escludere i limiti in relazione alle dimensioni dell'impresa; si ritiene che si debba intervenire sulle controversie di lavoro e che si debbano rafforzare i diritti indisponibili e irrinunciabili. Si esprime una posizione negativa sul referendum e si considerano inaccettabili limitazioni ai diritti sindacali; anche le assemblee devono potersi svolgere senza limiti per quanto riguarda l'ordine del giorno.

Le altre Confederazioni confermano le rispettive linee di fondo, ma con molte attenuazioni e non poche aperture nei confronti del progetto governativo.

Alla fine il Ministro Brodolini nomina una Commissione di giuristi, per redigere un testo e tentare anche di comporre le maggiori divergenze di posizioni.

Il 26 giugno 1969 viene presentato da Brodolini il disegno di legge n. 378 al Senato («Norme sulla tutela delle libertà e dignità dei lavoratori, delle libertà sindacali e delle attività sindacali nei luoghi di lavoro»).

Il disegno di legge viene accolto al Senato, come rileva Giugni nel suo libro di memorie*, senza eccessivo entusiasmo, salvo da parte del PSI che se ne considera l'alfiere e considera questa la sua più importante iniziativa di carattere politico-sociale. Secondo Giugni, il testo governativo non fu accolto con entusiasmo dal Senato perché «la cultura giuridica e politica sottesa ad esso appariva a molti troppo avanzata». Furono così apportati numerosi emendamenti, la maggior parte dei quali – è sempre Giugni che parla – si rivelò inefficace, frutto più delle smanie di protagonismo di alcuni senatori che di una seria elaborazione concettuale.

L'unico emendamento veramente riuscito, secondo Giugni, fu quello dell'articolo 8 (divieto di indagini sulle opinioni); importante fu anche l'introduzione dell'articolo 28, destinato ad esercitare poi un'influenza profonda, nel bene e nel male, anche sulla giurisprudenza. Rileva poi Giugni che, invece, alla Camera

* [G. GIUGNI, *La memoria di un riformista*, Il Mulino, 2007.]

non vi furono serie difficoltà, né particolari emendamenti; sicché, pur con molte riserve, il provvedimento fu approvato con larga maggioranza.

Naturalmente, restò ferma la posizione nettamente contraria della Confindustria, che temeva che si creasse un “contropotere” in azienda e che si desse troppo potere ai sindacati, ottenendo così il risultato di una conflittualità permanente.

Tutto il dibattito sulla legge in formazione fu accompagnato da riserve e contrasti tra giuristi; in particolare i giuristi di destra o di stampo tradizionale-conservatore fecero molte osservazioni “tecniche” che però, come è stato osservato da Ghezzi e Romagnoli, in realtà nascondevano idee e pregiudizi politici e ideologici. Anche nell’ambito sindacale, c’erano state preoccupazioni e timori di cristallizzazione di fenomeni ancora in divenire (assemblea, rappresentanza di fabbrica, forme di partecipazione).

Quanto all’ala sinistra del movimento sindacale, si esprimeva il timore che si creasse uno “Statuto dei diritti del sindacato”.

Non è contestabile il fatto che, pur in presenza di alcune manchevolezze, nel complesso si stava realizzando un disegno organico di tutela dei diritti individuali e sindacali. Lo stesso Ministro del lavoro, che nel frattempo era diventato l’On. Donat Cattin, concluse il dibattito parlamentare affermando che il disegno di legge conteneva «manchevolezze e insufficienze» ma che era molto apprezzabile il disegno complessivo.

Notevole fu anche lo sforzo di valorizzazione degli aspetti che ognuno riteneva più rilevanti e significativi. Uno studioso si è posto la domanda (forse retorica) circa l’eventuale gradimento, da parte di Di Vittorio, dell’astensione del PCI nella votazione finale. È una domanda che, a mio parere, non tiene conto di tutta l’evoluzione che c’era stata in quegli anni, della maturazione che vi era stata negli ambienti sindacali e politici, del mutamento del clima politico e sindacale, e infine degli eventi del ’68-’69, certamente importanti sul piano del movimento di massa e della rinascita di una forte volontà di sfida nei lavoratori contro i poteri padronali, ma anche fonte di qualche preoccupazione per gli stessi sindacati. A me sembra certo che, col suo acume e la sua esperienza, Di Vittorio non avrebbe mancato di cogliere sia le ragioni della larga maggioranza con cui fu approvato lo Statuto, sia quelle di coloro che lo videro con favore, ma anche con alcune riserve di principio.

Ed avrebbe potuto, giustamente, rivendicare il primato dell’idea di fondo, pur conoscendo la forza dei contributi recati dai sindacati, dai partiti, dai lavoratori, sia con i consensi che con le riserve.

Piuttosto, per tornare un momento indietro, e valutare in giusta misura anche le spinte del ’68 ed il loro contributo alle innovazioni legislative, occorre riflettere sul fatto che le insoddisfazioni della base e le spinte autonomistiche dell’autunno caldo, posero anche un serio problema di rappresentanza. I sindacati si adoperarono per recuperare il loro ruolo, cogliendo però anche l’esigenza di un

maggiore collegamento con la base. In definitiva, dopo qualche “entusiasmo” e qualche illusione (ricordo – fra gli altri – gli scritti di Federico Mancini sul “Tuono a sinistra”**) il problema, in qualche modo, si ricompose con lo sforzo del Sindacato di rilanciare l’egemonia di un sindacato in trasformazione, aperto – però – anche alle rivendicazioni e alle istanze della base. Non c’è dubbio, comunque, che le lotte del 1968 e del 1969 e la rinnovata volontà di impegno sindacale ebbero un’influenza rilevante anche sulla formazione dello Statuto. Se, infatti, fu accolta con larghissima maggioranza l’idea che bisognasse tutelare meglio il sindacato (o meglio il sindacato più rappresentativo), per altro verso, in alcune norme dello Statuto, soprattutto in quelle introdotte in sede parlamentare, sulle quali torneremo fra un momento, si cercò di tener conto dell’esigenza di non occuparsi soltanto di ciò che possono fare e rappresentare i sindacati, ma anche di ciò che in prima persona possono fare e pretendere gli stessi lavoratori.

Comunque, per comprendere meglio queste tematiche, è opportuno approfondire alcuni aspetti.

a) Il lavoro del Parlamento, soprattutto al Senato. Si tratta di verificare ciò che fu introdotto in quella sede, e lo si può indicare molto rapidamente; furono introdotte la disciplina del collocamento, l’art. 13, l’art. 8, l’art. 5, l’art. 7 (in parte *ex novo* ed in parte attraverso significative modifiche al testo originario); fu rafforzata la linea dei licenziamenti e della tutela sindacale, furono riconosciuti i diritti sindacali ma contemporaneamente, con gli art. 14, 26, 9, 11, 20, 21, furono espresse significative aperture per diritti riconosciuti direttamente ai lavoratori, da far valere anche collettivamente. Particolarmente poi, con l’art. 14, venne in qualche modo contenuta quella che per alcuni avrebbe dovuto essere una zona di riserva a favore esclusivo dei Sindacati rappresentativi, riconoscendo il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacali, in capo a tutti i lavoratori, nei luoghi di lavoro. Quanto all’art. 9, con l’attribuzione ai lavoratori «mediante loro rappresentanze» delle attività di controllo e promozionali in tema di sicurezza del lavoro, esso spuntò improvvisamente in sede parlamentare, mentre se ne era parlato assai poco nei precedenti dibattiti, salvo quello che era contenuto nella risposta della CGIL alle consultazioni, circa le garanzie della sicurezza del lavoro.

b) Le posizioni dei partiti espresse al Parlamento attraverso le dichiarazioni di voto. Meritano attenzione, per il loro significato, soprattutto tenendo conto che le maggioranze furono molto ampie, vi fu un certo numero di astenuti e pochissimi voti contrari, quasi a livello individuale. Il partito liberale votò a favore, pur con critiche e riserve di ogni genere; significative le astensioni del PSIUP e del PCI, così come quelle, determinate da altre ragioni, del Movimento Sociale Italiano, che avrebbe voluto che si desse attuazione all’art. 39 e si indicassero specificamente i limiti all’art. 40.

** [F. MANCINI, *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Pol. Dir.*, 1979, n. 1, pag. 57.

Per quanto riguarda i partiti di sinistra, va rilevata la posizione del PSI, che era del tutto favorevole allo Statuto e sosteneva che il PCI sbagliava nel voler ampliare i poteri, le facoltà, i contenuti delle attività sindacal[i] perché la politica non deve entrare in fabbrica. La posizione del PCI al Senato fu espressa dal Sen. Perna, che sostenne che mancavano grandi ispirazioni generali e di principio, affermò che la forza operaia deve potersi esprimere anche a livello politico, esprime contrarietà alle ispezioni corporali (consentite nello Statuto sia pure con alcuni limiti), e disse che mancava una tutela unitaria generalizzata anche per i non iscritti ai sindacati; insisté ancora sul tema della generalità dell'impegno del sindacato sia per quanto riguarda l'aspetto soggettivo (il sindacato deve rappresentare tutti) sia per quanto riguarda le tematiche che non possono essere ridotte soltanto agli aspetti economico-contrattuali.

Su una linea sostanzialmente simile e forse anche un pochino più spinta, la posizione della Sinistra indipendente e del PSIUP che trovavano alcune manchevolezze nel testo perché appariva ancora un distacco eccessivo tra la figura del cittadino e quella del lavoratore ed appariva carente lo sforzo di riequilibrio tra poteri padronali e diritti dei lavoratori. Naturalmente, essendo tra i promotori, la Democrazia Cristiana si esprimeva in modo favorevole al disegno di legge. Alla Camera si riprodusse una situazione abbastanza simile, nel senso che ancora c'erano le valutazioni positive e in qualche modo trionfistic[he] del PSI e della Democrazia Cristiana, si manifestava l'idea del partito liberale che al Senato il disegno di legge era stato addirittura peggiorato e che occorrerebbe il riconoscimento giuridico del sindacato; si esprimeva il timore che il conflitto potesse diventare permanente, riconoscendo tuttavia la necessità di un provvedimento del genere e quindi esprimendo ancora un voto favorevole, così come lo esprimeva anche il Partito Repubblicano Italiano. Il Movimento Sociale Italiano affermava che non c'era nulla di nuovo rispetto al Senato e si asteneva. PSIUP e PCI ribadivano l'astensione. Interessante l'ampio discorso di Pajetta, molto vivo e molto polemico anche nei confronti del Ministro del lavoro, che aveva parlato di una sorta di doppiezza dei comunisti, accusandoli di aver spinto per il riconoscimento dei diritti e poi, al momento opportuno, avevano deciso di astenersi affermando che il provvedimento era insufficiente. Pajetta spiegava che non c'era nessuna contraddizione. A suo giudizio, il testo non riusciva a recepire completamente la realtà delle fabbriche e non coglieva la necessità di interventi decisi ed energici per poter riequilibrare poteri e diritti. Esprimeva alcune critiche fondamentali al testo: rilevava lacune relative alla tutela nelle piccole aziende, mancanza di una vera disciplina sui licenziamenti collettivi, mancanza di sanzioni serie per alcune violazioni e infine il mancato riconoscimento della possibilità di esercitare anche in fabbrica le libertà politiche. Tuttavia Pajetta riconosceva che lo Statuto rappresentava un passo avanti notevole e quindi limitava la posizione del PCI alla astensione.

È interessante anche valutare il voto finale: su 352 presenti, ci furono 217 votanti favorevoli, 125 astenuti e contrari soltanto 10; quindi uno Statuto approvato a larga maggioranza.

c) Le vicende relative all'*iter* di approvazione dello Statuto ed alle posizioni assunte da importanti organizzazioni come la Confindustria. La vicenda principale, che è narrata molto ironicamente da Ghezzi e Romagnoli nel loro libro sul rapporto di lavoro^{***}, riguarda la discussione in sede parlamentare sull'articolo 1, che è praticamente l'introduzione e la sintesi della legge e dispone che «i lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, dove prestano la loro opera, a manifestare liberamente il loro pensiero nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge». La formulazione finale era certamente condivisibile. Però, nel testo originario vi era un limite all'esercizio della libertà della manifestazione del pensiero, considerata lecita purché avesse luogo «in forme che non recassero intralcio allo svolgimento delle attività aziendali». La Confindustria si scandalizzò perché la Commissione lavoro aveva abolito questo inciso; e sostenne che in questo modo tutti avrebbero potuto dire e fare ciò che volevano senza alcun limite, compromettendo il diritto delle aziende a svolgere liberamente la propria attività produttiva. Talmente vibrante fu la protesta che si mandò un telegramma al Presidente della Repubblica chiedendogli di interessarsi di questa vicenda e di intervenire per evitare uno scempio. La soluzione fu quella già accennata. Ma, nella vicenda, Romagnoli ha riscontrato una sordità eccessiva da parte della Confindustria, addirittura col ricorso al Capo dello Stato, per una norma che nella pratica poteva rivelarsi addirittura innocua. Nessuno poteva contestare che di fatto alcuni limiti fossero già impliciti, non essendo ipotizzabile che la manifestazione delle opinioni e altre attività si potessero svolgere durante il lavoro senza limite alcuno. Del resto, proprio Di Vittorio, nel momento in cui proponeva l'introduzione della Costituzione nelle fabbriche, aveva sottolineato che questo significava riconoscere diritti fondamentali, ma senza pretendere di sottrarre i lavoratori ad ogni limite; insomma, riconosceva Di Vittorio che il lavoratore deve assolvere ai propri doveri contrattuali all'interno dell'azienda, anche nel momento in cui esercita diritti e si avvale di garanzie predisposte in suo favore.

d) È interessante anche prendere in considerazione il *dopo Statuto*, considerando per tale soprattutto il periodo immediatamente successivo all'approvazione. Ci fu una anomalia: l'approvazione dello Statuto avvenne a larga maggioranza, ma poi alla fine ci fu un momento nel quale quasi tutti apparivano insoddisfatti. Lo Statuto sembrava non andar bene quasi a nessuno, salvo ai più stretti promotori. Era insoddisfatto il Partito Comunista soprattutto per quella espressione che sembrava limitare l'attività sindacale in azienda solo alle materie di interesse

^{***} [G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, Zanichelli.]

sindacale (quindi escludendo la politica dalla fabbrica); erano insoddisfatti gli imprenditori, che temevano che proprio le aperture fatte dal Parlamento peggiorassero la situazione e creassero condizioni tali da diminuire la funzione di interlocutore valido e permanente del Sindacato, dando luogo ad una conflittualità continua anche da parte di gruppi organizzati di volta in volta; erano poi insoddisfatti gli imprenditori, anche per altre norme che consideravano eccessivamente limitative come, per esempio, l'art. 5, in qualche modo l'art. 9 e soprattutto l'art. 18.

Insoddisfatta anche l'ultra-sinistra; alcune forze della sinistra estrema si esprimevano in termini eccessivi, parlando addirittura di uno Statuto non dei lavoratori ma dei padroni e dei Sindacati. Insomma si sosteneva che ci sarebbe stata una sorta di scambio tra Sindacati e for[z]e imprenditoriali a scapito delle forze autonome che negli anni più recenti si erano andate affermando. Una tesi in realtà insostenibile e come tale destinata a cadere.

Per altro verso, nel contempo, si andavano realizzando anche i primi tentativi di controriforma (o di vanificazione dell'effettività) come accade di fronte ad ogni legge importante; cominciò subito il pianto greco per quanto riguardava gli artt. 13 e 18; una lamentela che non è mai finita per l'art. 18, di cui sono note le vicende ed al quale sono state imputate grandi ed inesistenti responsabilità, ed anche per l'art. 13, che avrebbe reso troppo difficile e limitato il mutamento di mansioni (anche qui non considerando che di fatto questa norma è diventata gradualmente sempre meno rilevante anche perché le modifiche dei processi produttivi, la globalizzazione e le flessibilità hanno di fatto modificato notevolmente la situazione). La battaglia per rendere davvero operativo lo Statuto fu dunque lunga e non sempre facile.

È vero che ci furono osservazioni anche da parte di una sinistra non estremista come quella cui si è accennato, nel timore di ingabbiamento e di penalizzazione delle forze della base e il rischio di appiattirsi troppo sulle ragioni dell'impresa. Ma in questo caso, si trattava di critiche costruttive, che non negavano l'importanza dello Statuto, ma ne auspicavano un'applicazione coerente con tutte le esigenze dei lavoratori.

Infine vi furono certamente anche entusiasmi e trionfalismi di troppo da parte di chi vedeva nello Statuto la soluzione di tutti i mali. E vi fu, in una prima fase, anche un tentativo di coinvolgere la Magistratura in un'opera non di stravolgimento ma di utilizzo oltre ogni limite dello Statuto, anche a costo di una interpretazione estensiva; ciò avvenne particolarmente a proposito dell'art. 28; ci furono cioè molti ricorsi per comportamenti antisindacali e vi fu anche qualche decisione che sembrò andare oltre il segno. Poi tutto questo, gradualmente, si è assestato. Sono rimaste invece le carenze, cioè la mancata estensione generalizzata al pubblico impiego, la mancanza di una disciplina dei licenziamenti collettivi, una disciplina più consistente relativa all'esercizio delle attività sindacali nelle piccole aziende; un sistema sanzionatorio dotato di reale efficacia.

Da ultimo bisogna dar conto anche delle posizioni assunte dai giuristi del lavoro. I giuristi cosiddetti riformisti, capeggiati da Mancini e Giugni, cercarono di valorizzare soprattutto la parte di loro più diretta ispirazione, cioè quella delle misure di sostegno al sindacato. I giuristi della CGIL, che esprimevano la loro posizione soprattutto attraverso la *Rivista giuridica del lavoro*, continuarono a ripetere alcune delle riserve già formulate, sostenendo la necessità di valorizzare e non sterilizzare le forze presenti fra i lavoratori senza creare – al tempo stesso – movimenti centrifughi rispetto ai sindacati. Sostenevano altresì che le materie di interesse sindacale dovevano essere intese in senso molto ampio, rientrandoci anche le grandi questioni che interessano la vita di tutti i cittadini. Uno dei giuristi più apprezzati della CGIL, Giorgio Ghezzi, rispose all'affermazione di chi aveva sostenuto che si trattava di uno Statuto ambivalente, spiegando che lo Statuto si fonda su due metodi di intervento, quello relativo ai diritti individuali e quello attinente ai diritti sindacali, senza ambiguità né ambivalenze, né contraddizioni di sorta. Anche a riguardo dell'accusa che lo Statuto avrebbe favorito l'assenteismo e la conflittualità permanente, Ghezzi sottolineava il fatto che per avere una così larga maggioranza era stato necessario anche qualche compromesso, mai – però – al ribasso. Ghezzi osservò anche che lo Statuto aveva avuto un grande pregio, quello cioè di aumentare il potere di intervento del Giudice anche per valutare il merito delle vicende, pur senza consentire interventi sulle modalità di organizzazione dell'impresa.

Un altro giurista della CGIL, Luciano Ventura, metteva l'accento soprattutto sulle modifiche apportate in sede parlamentare rispetto al progetto originario, evidenziando che il Senato aveva introdotto novità importanti soprattutto nel titolo terzo [primo e secondo] delle attività sindacali, riferendosi particolarmente agli artt. 9, 11, 12 e 18.

A voler trarre una conclusione di questa disamina delle varie posizioni assunte in sede politica, in sede sindacale e in sede di politica del diritto, bisogna riconoscere che è mal posta la domanda di chi abbia vinto in realtà. In definitiva hanno vinto i lavoratori, ottenendo diritti e garanzie già enunciati solo in forma di principi dalla Costituzione.

Come sempre le vittorie non sono definitive, e infatti il decennio successivo dimostrerà come, nonostante fosse stata emanata, come giusto completamento, la legge sulle controversie del lavoro, si posero altri problemi seri, anche a dimostrazione del fatto che non tutto si risolve attraverso la legge. La stessa legge sul processo del lavoro, di per sé molto positiva, negli anni, è stata in buona parte vanificata dalla crisi della giustizia. Eppure, si trattava di una legge molto importante non solo perché completava lo Statuto, ma anche perché non riguardava soltanto aspetti processuali, ma anche aveva significativi effetti sul piano sostanziale.

I problemi sono e saranno altri. Ma dello Statuto bisogna dire che l'intuizione iniziale di Di Vittorio fu preziosa e costituì un punto di riferimento essenziale anche nei momenti più difficili. Certamente si arricchì e si completò con la

battaglia sindacale, con la lunga elaborazione e l'apporto dei giuristi, con la discussione che avvenne nell'ambito sindacale e politico e con gli effetti positivi delle modificazioni che si andavano realizzando nelle posizioni dei vari soggetti interessati. Per questo lo Statuto, alla fine, mantiene tuttora la sua importanza e il suo grande rilievo; e i meriti vanno attribuiti non soltanto a chi lo ha emanato nel 1970, ma a tutta la storia che dal 1952, cioè dalla proposta di Di Vittorio, ad oggi ha finito per condurre ad approdi positivi. Ha ragione Umberto Romagnoli quando dice che lo Statuto ha tolto all'imprenditore una parte di ciò che possedeva, non in virtù del contratto di lavoro ma come capo dell'impresa-istituzione.

Ha detto anche, esattamente un altro grande giurista, Luigi Mengoni, che l'idea madre dello Statuto è che l'organizzazione deve modellarsi sull'uomo e non viceversa (che poi così avvenga nella realtà è, ovviamente, tutt'altra cosa).

Un'altra giurista di notevole sensibilità (Marzia Barbera) ha detto che si tratta «di un sistema di tutela polivalente in cui il potenziamento del potere collettivo è destinato a rendere effettivo l'esercizio dei diritti individuali, mentre il riconoscimento di questi costituisce al tempo stesso la premessa e lo sviluppo dell'azione collettiva».

Alla fine, insomma, ha prevalso – sui primi impulsi – la ragionevolezza; e lo Statuto può a buon diritto essere considerato come il cardine fondamentale di un sistema destinato a subire alcune modifiche per aumentarne l'effettività, anche a fronte delle trasformazioni economico-sociali, ma non certamente ad essere collocato negli archivi.

Purtroppo, a complicare le cose ci sono stati i cambiamenti del mondo economico, siamo entrati nell'era della globalizzazione e della flessibilità e quindi si sono posti problemi nuovi, al di là anche dello Statuto, che tuttavia non può e non deve essere gettato a mare in nome della flessibilità, perché conserva ancora la sua funzione di garanzia e di tutela sia dei diritti individuali che dell'attività sindacale nel suo complesso. Bisognerà studiare i modi perché le garanzie e le tutele siano in grado di resistere ai cambiamenti economico-sociali tipici dell'epoca in cui viviamo. Proprio a garantire che esso mantenga la sua effettività, mi pare abbiano teso e tendano anche importanti linee indicate dalla CGIL e alcune proposte di legge formulate, ma ancora non recepite.

Io non credo alle “rughe” che il tempo avrebbe segnato sul volto dello Statuto, così come non credo alla fine del diritto del lavoro, quale – col tempo – si è andato strutturando.

Credo invece che sia necessaria una riflessione molto approfondita sugli strumenti da aggiungere a quelli esistenti [e sulle] modifiche da apportare per far fronte alle novità che ci vengono dalla società e dall'economia e soprattutto consentire che le garanzie necessarie per tutelare la libertà, dignità e sicurezza dei lavoratori, previste dall'art. 41, comma 2, della Costituzione non vengano mai meno ed anzi divengano tanto più effettive quanto più crescono i rischi della vita associata e della vita lavorativa.

50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori*

Quest'anno (per l'esattezza il 20 maggio), lo Statuto dei lavoratori compie 50 anni, essendo stato approvato con legge 20 maggio 1970 n. 300. Più che l'occasione per festeggiare un anniversario, credo che si tratti dell'occasione per una riflessione approfondita sulle ragioni che condussero a quella legge, sui suoi contenuti essenziali e, soprattutto, sul suo stato di salute e sulle prospettive future. Ci sarà tempo per approfondire l'esame in molte sedi, e si prevedono iniziative importanti, ma qualche notazione può già essere fatta, senza il rischio dell'improvvisazione, visto che si tratta di un tema sul quale si discute da anni, da parte di chi pretenderebbe di ampliarlo, irrobustirlo e aggiornarlo e chi invece ha tentato e tenta di affossarlo.

Prima di tutto, partiamo dalle origini; e non c'è dubbio che, per capire, bisogna partire dall'avvento della Costituzione nel 1948.

Si tratta, pacificamente, di una Costituzione tutta imperniata sul concetto di "persona" e su tutto ciò che può non solo difenderla e tutelarla, ma consentirne anche e soprattutto lo sviluppo. Questa fu la prima constatazione dei Costituenti: vi era la necessità assoluta di riparare (anche per il futuro) a tutto ciò che le persone avevano subito a partire dalla guerra e dalla sua conclusione.

La classe operaia si era guadagnata molti meriti, con i grandi scioperi del 1943 e 1944, in pieno regime fascista e con una partecipazione attiva e forte alla Resistenza. Anche subito dopo la fine della guerra, ci fu un'iniziale, grande considerazione per i lavoratori, tant'è che vi fu un'esperienza, pur breve, dei Consigli di gestione, cioè della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende. È vero che il "vento del Nord" cessò ben presto di spirare, ma nella Costituente gli echi rimasero e quando fu chiaro che il perno del sistema avrebbe dovuto essere quello della "persona", vista non come monade solitaria ma come attiva ed impegnata nel lavoro e nelle formazioni sociali, divenne progressivamente chiaro che il lavoro doveva essere considerato come il principale attributo della persona e la stessa condizione fondamentale per il suo sviluppo.

Non starò qui a rievocare le lunghe discussioni che vi furono, alla Costituente, sul tema; ma alla fine le contrapposizioni si composero e passò, con netta maggioranza la formula dell'art. 1, che vedeva nel *lavoro* il *fondamento* stesso della Repubblica. Ma non bastava un'affermazione di principio, sia pure così importante, e dunque al lavoro ed ai lavoratori fu attribuita una considerazione di

* Articolo di Carlo Smuraglia pubblicato il 1° maggio 2020, per la Festa dei lavoratori, sul periodico *Patria Indipendente* col titolo *50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori - Il "personalismo" della Costituzione. Il lavoro come fondamento e valore. La legge del 1970. L'urgenza di nuove tutele. La pandemia e le sue conseguenze* in <https://www.patriaindipendente.it/longform/50-anni-dopo-lo-statuto-dei-lavoratori/>.

grande rilievo negli artt. 3-4-35-36-37-40, per citarne solo alcuni. E la parola “lavoro” fu spesso abbinata a quella di “dignità”, oltre che a quella, sia pure in modo meno esplicito, di sicurezza.

Insomma, fu creato un sistema che dava un contenuto alla formula dell’art. 1 riconoscendo diritti fondamentali ai lavoratori e perfino considerandoli – nell’art. 3 – i veri destinatari dell’impegno della Repubblica a realizzare non solo un’effettiva parità sociale, e anche il diritto alla partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Fin qui, la Costituzione, che in sostanza attribuiva al lavoro, un “valore” fondamentale, forse uno dei più rilevanti fra quelli presi in considerazione. Lo scenario mutò, peraltro, negli anni immediatamente successivi, perché chi aveva perduto cercò la rivincita o comunque non volle capire le “novità” costituzionali. Finì subito l’esperienza dei Consigli di gestione e i datori di lavoro ripresero presto il ruolo di “padroni”. Si disse più volte, in quegli anni, che la Costituzione non riusciva ad entrare nelle fabbriche, ed era vero, in realtà. Ci furono alcuni tentativi di “fondare” un nuovo diritto del lavoro, dopo il crollo del sistema corporativo e la nascita di un sistema lavorista, anche se troppo dipendente (anche in sede universitaria e scientifica) dal diritto civile. Ma si trattò di iniziative – anche in sede legislativa – di limitato impatto, anche se rappresentavano comunque qualcosa di innovativo. Mi riferisco alla legge 1124/1965 sugli infortuni sul lavoro (che poi occupò la scena per diverso tempo, fino all’arrivo delle “novità”, provenienti dall’Europa); la legge 903 del 1965, sul sistema pensionistico; la “famosa” 604/1966, che per la prima volta introdusse qualche limite alla pratica dei licenziamenti *ad nutum*.

Quest’ultima, trae origine da un fatto clamoroso: il licenziamento alla Fiat di un sindacalista, motivato non già con un pretesto qualsiasi (come si usava), ma proprio con l’argomento che svolgeva un ruolo “inaccettabile” (quello di sindacalista, per di più, qualificato “negativamente” anche sul piano politico).

Vi fu una grande sollevazione, per la prima volta, tra i “nuovi” giuristi del lavoro, ma anche tra civilisti, studiosi e persone di cultura. Un memorabile convegno a Torino, riuniti, nel 1965, il meglio della cultura giuridica e del sindacalismo italiano e si concluse rivendicando a gran voce una effettiva disciplina limitativa dell’assoluta libertà di licenziamento. Ne seguì poi, dopo qualche tempo, la citata legge 15 luglio 1966 n. 604, che rappresentò davvero, pur nei suoi limiti, il primo sforzo reale di contenere la libertà assoluta degli imprenditori – datori di lavoro, quantomeno nella fase conclusiva del rapporto.

Bisognò attendere ancora a lungo prima di arrivare al tentativo di mettere in pratica [l’]idea già avanzata da Di Vittorio, di uno “statuto” dei diritti dei lavoratori.

La parola decisiva fu detta dalle lotte sindacali del ’68-’69 (il così detto “autunno caldo”), che aprirono la strada ad una seria considerazione della necessità di pensare ad una legge che rappresentasse davvero una prima attuazione

formale, ma concreta, dei principi della Costituzione in tema di lavoro e di organizzazioni sindacali.

Fu così che si arrivò alla approvazione di uno “Statuto”, dopo un impegno consistente dell’allora ministro del lavoro Brodolini, del giurista del lavoro Giugni e poi soprattutto, dell’intero Partito socialista.

Il progetto fu approvato, in Parlamento, da una larga maggioranza. Si astenne il gruppo comunista, secondo il quale nel testo, pur con aspetti positivi, vi erano alcune vistose lacune ed alcuni errori, tra cui quello di aver limitato la tutela ai lavoratori occupati in aziende con più di 15 dipendenti. Vi fu anche, come prevedibile, un certo numero di voti contrari, ma, alla fine, la legge passò e fu salutata da molti con favore, proprio perché rappresentava il primo grande sforzo di attuazione dei principi e dei valori dedicati dalla Costituzione al lavoro e ai lavoratori.

Naturalmente, i primi casi di applicazione non furono agevoli e trovarono resistenze; ma ci fu anche un complesso di giudici “democratici” che accolsero bene le “novità” e le applicarono con favore. Lo stesso avvenne nei luoghi di lavoro, pur entro una limitata fase di tempo: lo Statuto divenne una componente essenziale e “naturale” del nostro sistema sindacale e giuridico, consentendo di riparare a molte storture, in sede sindacale ed anche in sede giudiziaria, con provvedimenti – di quest’ultima – che dapprima furono considerati come “rivoluzionari” e poi entrarono, gradualmente, nella normalità.

Questo non significa che tutti abbiano accolto bene il nuovo sistema. Anzi, vi furono non poche resistenze, opposte, nella pratica, dai datori di lavoro, con conseguenti battaglie sindacali e ricorsi dei lavoratori e dei sindacati ad una magistratura che si andava rinnovando e che era più propensa a recepire le “novità”.

Vi furono anche delle perplessità da parte dell’estrema sinistra.

Fu l’epoca d’oro dei giuristi del lavoro, e dei cosiddetti “pretori d’assalto”. Lentamente i nuovi principi e le nuove regole si affermarono ed entrarono, progressivamente, nella pratica corrente, com’era accaduto, del resto, al diritto di sciopero, consacrato solennemente nell’art. 40 della Costituzione, duramente contrastato all’inizio, nella pratica e, perfino, una volta, da una sentenza (per fortuna rimasta isolata) che tentò di spostare l’entrata effettiva in vigore della norma, a quando fossero state emanate le limitazioni, in quanto considerate come possibili dallo stesso art. 40.

Anche in questo caso, il tentativo di reagire fu forte; ma altrettanto consistente fu l’impulso a pretendere l’applicazione dello Statuto, man mano che i lavoratori prendevano consapevolezza dei nuovi diritti da esso previsti. Tanto più che lo Statuto conteneva anche una parte dedicata al “diritto sindacale”, non perfetta (tant’è che subì, in seguito, alcune rilevanti modifiche), ma pur sempre avanzata rispetto alla generica proclamazione della libertà sindacale ed alla controversa disciplina contenuta nell’art. 39 della Costituzione (anche in seguito mai attuata completamente).

Il ricorso previsto dall'art. 28 (repressione della condotta antisindacale) che consentiva alle organizzazioni sindacali di ricorrere direttamente al giudice nel caso di "condotte antisindacali" poste in essere dai datori di lavoro, rappresentò una novità molto importante, soprattutto se intesa correttamente come uno strumento "nuovo", ma non sostitutivo dell'azione sindacale. Ma questo non impedì alcuni tentativi di rendere inoperante almeno la parte essenziale dello Statuto. Tant'è che fu promosso persino un *referendum* abrogativo, che però non raggiunse neppure il *quorum* necessario.

Ma non era tutto. In realtà lo Statuto, affermando la libertà d'opinione dei lavoratori, garantendo la libertà e dignità del lavoratore contro ogni tipo di controllo, fornendo garanzie per i controlli sanitari e per il procedimento disciplinare e vietando le indagini sulle opinioni, forniva un contenuto reale ai principi costituzionali ed attribuiva un *valore* concreto alla solenne proclamazione contenuta nell'art. 1 della Costituzione.

Ho qui accennato solo ad alcune disposizioni, fra le più rilevanti, oltre a tutte quelle riservate alla tutela della libertà dei lavoratori in occasione dei "controlli" aziendali, nonché della loro sicurezza (art. 9), della loro dignità oltre alla parte riservata alle libertà sindacali. Molto altro ci sarebbe da dire, al riguardo, su aspetti di particolare rilievo, appunto, per la libertà e dignità di chi lavora. Mi riferisco all'art. 13, che non solo vietava il "demansionamento", specificando ulteriormente il contenuto di un'importante disposizione del Codice civile (art. 21[0]3), e confermando la regola che ogni patto contrario ai principi enunciati dalla norma dovesse essere considerato *nullo*. Mi riferisco altresì alla disposizione relativa ai licenziamenti, che stabiliva la possibilità di *reintegrazione nel rapporto di lavoro* per il lavoratore licenziato senza giusta causa o giustificato motivo (art. 18). Disposizione importantissima non già solo per la tutela del lavoratore all'atto del licenziamento, ma anche e soprattutto per la garanzia fornita al lavoratore di un'effettiva libertà di determinazione nel *corso del rapporto*.

Questo è, nei fatti un aspetto di fondo, che occorre sottolineare, anche perché troppo spesso viene trascurato o dimenticato. Non sono solo rilevanti, di per sé, i singoli provvedimenti previsti dallo Statuto, ma lo *spirito* che lo pervade e che si ricava dalle valutazioni complessive del suo contenuto. Lo Statuto era ed è diretto a garantire le *libertà del lavoratore durante il rapporto*, a contrapporre una serie di principi e di regole alle conseguenze "inevitabili" di una situazione di soggezione. Come scrisse un grande giurista, se nel rapporto di lavoro il datore impegna il suo *avere*, il lavoratore – invece – impegna il suo essere, ossia la sua *persona*, considerata nei naturali rapporti che devono correderla, cioè la libertà, la dignità, la sicurezza, l'effettiva possibilità di sviluppo, la concreta (e garantita) possibilità di ricevere una retribuzione che non sia solo il corrispettivo del lavoro prestato, ma contenga in sé anche la garanzia effettiva, per il lavoratore e la sua famiglia, di condurre un'esistenza *libera e dignitosa*.

Questo era, dunque, lo Statuto di cui oggi dovremmo festeggiare il cinquantenario. Ma la domanda è se sia davvero il caso di limitarsi ai tradizionali festeggiamenti, oppure se esso possa o debba fornire l'occasione per una riflessione attenta su ciò che è accaduto, allo Statuto (e non solo) in questo periodo e quanto sopravviva ancora dello "spirito" con cui fu approvato, con esplicito riferimento ai valori fondamentali della Costituzione.

Doveva, come si è detto, trattarsi della prima, vera e grande applicazione ed attuazione dei principi della Costituzione in tema di lavoro e soprattutto del "valore" da essa attribuito, appunto, al lavoro.

Una riflessione attenta non può che produrre una certa amarezza e non poche preoccupazioni per il futuro.

In effetti, se non poche disposizioni dello Statuto sono penetrate nella realtà e non sono neppure più poste in discussione, vi sono alcuni aspetti sui quali si è abbattuta la scure delle vicende economiche, dei cambiamenti avvenuti anche in campo mondiale e perfino la scure del legislatore.

La situazione economica complessiva, in Italia, ma in qualche modo nel mondo, è cambiata pressoché radicalmente, soprattutto per ciò che attiene più specificamente al settore imprese e lavoro.

La disoccupazione ha avanzato ampiamente, travolgendo quel "diritto al lavoro" già solennemente proclamato dalla Costituzione e considerato implicito in tutto lo Statuto. Si sono fatte strada parole nuove, così come fenomeni nuovi: la flessibilità, le multinazionali, la globalizzazione, hanno agito sugli interi sistemi politico-sociali, spesso facendo prevalere in Europa e nel mondo, le ragioni del mercato e della concorrenza su quelle del lavoro e dei diritti sociali.

In questo contesto, nei fatti, all'imprenditore sono stati restituiti molti di quei poteri che avrebbero dovuto essere condizionati, per l'Italia, dall'art. 41 della Costituzione, con la previsione dei limiti dell'utilità sociale e del rispetto della libertà, sicurezza e dignità dei lavoratori.

L'Europa non è riuscita a darsi una Costituzione che fornisse strumenti per resistere alle "novità", ed anzi, nel concreto, si sono consolidate le tendenze di cui si è detto, trovando riconoscimento persino in alcune decisioni della Corte di giustizia europea.

A tutto questo, si è unita una crisi economica, molto grave, e pericolosa, favorendo ancora di più le ragioni dei più forti, e producendo un progressivo arretramento delle forze sociali e del lavoro.

Mentre si affermavano le parole "nuove" di cui ho già detto, si verificava una caduta complessiva non solo delle ideologie ma perfino delle idealità. È accaduto così che quelle "parole" entrassero nel pensiero di molti, trovando scarsa resistenza perfino nell'ambito sindacale, oltre che – come è noto – nel mondo politico.

È così potuto accadere che vari Governi e Parlamenti intervenissero in maniera pesante, proprio per correggere le indicazioni fondamentali dello Statuto,

oltretutto i principi stessi della Costituzione. Basterà ricordare, al riguardo, la legge 11 marzo 1990 n. 188 [Carlo Smuraglia si riferisce presumibilmente alla legge n. 108 del 1990], la legge 28 giugno 2012 (“Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”), la legge 12 gennaio 2014, n. 183, il decreto legislativo 81/2015, insomma quel complesso di provvedimenti che è stato definito come *Jobs Act*. Questo complesso di norme recenti ha costituito un attacco pressoché frontale allo Statuto ed al suo spirito complessivo. Ma ciò che più conta è il fatto che non si ha ricordo di battaglie fragorose e particolarmente impegnate per contrastare questi indirizzi chiaramente retrivi, tant’è che la definitiva abolizione dell’art. 18, che tempo prima aveva spinto in piazza due milioni di persone, convocate dalla Cgil, alla fine è passata praticamente sotto silenzio o quanto meno senza reali contrasti.

Così come è passato sotto silenzio un fatto clamoroso: la Cgil raccolse due milioni di firme sotto un disegno di legge d’iniziativa popolare per sottoporre al Parlamento una “Carta dei diritti dei lavoratori”^{*} di iniziativa popolare, che superasse gli attacchi condotti in varie sedi contro lo Statuto e contro la Costituzione, proponendo in modo più aggiornato ai tempi, i fondamenti di un nuovo sistema e di un nuovo diritto del lavoro. Quel progetto è rimasto fermo per mesi in Parlamento, poi è finita la legislatura e non se ne è parlato più. Un segno dei tempi molto grave: che anche la parte migliore del popolo italiano assista impassibile ad una vicenda così grave e così contraria agli intenti del legislatore costituente, è un fatto che colpisce e preoccupa. Alcuni dicono che è un segno dei tempi. *Ma non può e non deve essere così*. Certo, non basterebbe, oggi, pronunciare la frase un tempo tipica di cambiamenti e di tempi nuovi, “torniamo allo Statuto” (intendendo per tale la Carta costituzionale). Oggi, non sarebbe sufficiente procedere all’eliminazione delle leggi vigenti alle quali ho fatto riferimento, ma occorrerebbe qualcosa di più ampio, diffuso e impegnativo; qualcosa che non ci facesse soltanto tornare (come pur si dovrebbe), allo Statuto dei lavoratori, ma cogliendone lo spirito, lo spingesse più avanti, verso un futuro fondato non solo sulle regole normative più avanzate, ma anche su decisioni e impegni politici diretti a far fronte, nello spirito dello Statuto, alle situazioni nuove, maturate in questi anni, in Italia e nel mondo. In sostanza, occorrerebbero provvedimenti non solo di tutela, ma anche di sviluppo e di crescita di un lavoro che assicuri al lavoratore ed alla sua famiglia “un’esistenza libera e dignitosa”.

Provvedimenti diretti a mettere in sicurezza il territorio, l’ambiente, i beni artistici e culturali (tanto per fare qualche esempio), impiegando in lavori di pubblica utilità una parte di quella forza lavoro che oggi è costretta a restare a

* [Proposta di legge di iniziativa popolare intitolata Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori, presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura il 29 settembre 2016 e mantenuta all’ordine del giorno della XVIII Legislatura, atto n. C.11.]

casa, fruendo della Cassa integrazione o di altri strumenti di carattere sociale, sicuramente costosi ed in qualche modo non produttivi. Si darebbe così attuazione, contemporaneamente, a molte disposizioni della Carta costituzionale, che restano disapplicate o comunque “inattuate”, ottenendo in questo modo due risultati altrettanto utili ed importanti sul piano economico e sociale.

Quanto al sistema delle tutele e delle garanzie assicurate dallo Statuto, dovrebbe essere realizzato nella sua pienezza, rendendolo collegato alle “novità” che ci vengono da tutto il mondo, in tema di organizzazione economica, di trasformazione delle imprese e conseguentemente anche dalle tipologie del lavoro. Non va dimenticato mai che la Costituzione non può invecchiare o considerarsi superata, proprio perché in essa va rinvenuto anche il criterio interpretativo necessario per tenere conto delle “novità” tecnologiche oppure organizzative, garantendo al tempo stesso i diritti, e le prospettive di chi presta lavoro in qualsiasi forma, ma sempre in modi dignitosi e sicuri.

Merita un cenno, a questo proposito, un riferimento anche alla sicurezza del lavoro, messa fortemente in pericolo, in questi anni, dalla mancanza di rispetto della normativa vigente e di cautele adeguate. Alle continue tragedie che avvengono sul lavoro quotidianamente, non ci si può rassegnare ed abituare, considerandole come fatti inevitabili.

Non è così, né per lo Statuto (art. 9, che affida ai lavoratori ampie possibilità di controllo nelle aziende), né per la Costituzione (artt. 41 e 32, che garantiscono il rispetto della libertà, *dignità* e *sicurezza* dei lavoratori e, in termini più ampi, considerano la tutela della salute come inerente all’interesse collettivo ed a quello generale).

Dunque, la ricorrenza del cinquantesimo dello Statuto deve essere l’occasione per una riflessione collettiva e profonda su tutto ciò che riguarda il lavoro, la sua tutela e le sue prospettive. Occorre davvero la partecipazione di tutti, a questa battaglia che bisogna ingaggiare, ma non solo per salvaguardare lo spirito di una legge importante come lo Statuto e quel profilo “sociale” che caratterizza l’intera Costituzione. Viviamo e vivremo in tempi difficilissimi e dovremo affrontare sfide estremamente impegnative, ma dobbiamo farlo non “giocando in difesa” ma guardando in avanti, verso un futuro che protegga i diritti ed assicuri la tutela di chi lavora, e al tempo stesso, sia garanzia di progresso sociale, di uguaglianza e di solidarietà. Un obiettivo importante, che ci impegna tutti e che dovrà essere la nostra nuova “resistenza” contro i mali dell’epoca e contro la drammatica situazione che il Paese sta vivendo.

Il Presidente della Repubblica, disse, anni fa, nella ricorrenza del 25 aprile parole importanti come “è sempre tempo di resistenza”. Facciamole nostre e consideriamole come un impegno che ognuno di noi deve assumere per garantire, soprattutto ai giovani, un futuro migliore.

Prima di concludere, qualche rapida considerazione va dedicata alla particolare fase della vita nazionale, in cui ricorre l’anniversario dello Statuto.

Siamo e saremo, anche nei prossimi mesi, in una fase terribile; il *coronavirus* ha provocato e provocherà molte vittime, ma produrrà anche effetti disastrosi sulla economia del Paese e dunque anche sul lavoro. Come affrontare questo periodo particolarissimo e quale uso fare delle garanzie poste dalla Costituzione e dallo Statuto e che richiedono – ora più che mai – di essere concretamente assicurate? Questo è un problema enorme, anche perché ci sarà certamente chi vorrà approfittare delle difficoltà del Paese per trarre vantaggi, economici e/o politici. È bene fin da ora, ricordare che il popolo italiano ha dimostrato, anche in questa occasione, di saper fare grandi sacrifici, quando occorre, ma non consentirà che, invece, si cerchi di cogliere l'occasione per chiedere sacrifici che incidendo sul sistema di tutela del lavoro, favoriscano i privilegi di sempre, perché questo sarebbe contrario allo Statuto ed alla stessa Carta costituzionale.

Bisognerà, dunque, assicurare il rilancio dell'economia del Paese e favorire lo sviluppo delle attività imprenditoriali garantendo al tempo stesso l'uguaglianza, la pari dignità sociale, i diritti soggettivi di chi – appunto – col lavoro impegna la sua stessa persona. Sarà questo il modo migliore per celebrare lo Statuto, cogliendone l'alta idea di socialità e di sviluppo, nel contesto di sicure garanzie di dignità e sicurezza nel lavoro, in tutte le sue forme.

SEZIONE III

SCRITTI SULLE RIFORME DEL LAVORO

Interventi legislativi nel settore del lavoro (dalla legge n. 604 alla riforma del processo del lavoro) e realtà del Paese*

1. La mia relazione non ha come oggetto l'esame degli aspetti specifici della riforma del processo del lavoro, sui quali altri relatori si soffermeranno con ben maggiore autorevolezza: lo scopo è invece quello di cogliere il valore «politico» della riforma, ponendola a confronto con la realtà in cui dovrà essere concretamente calata e collocandola nell'ambito di quel filone di innovazioni legislative che si è andato realizzando in quest'ultimo decennio e che presenta connotati ormai largamente definiti e tutti ugualmente significanti.

L'accostamento con altre leggi recenti, e particolarmente con quella del 15 luglio 1966 (n. 604) e quella del 20 maggio 1970 (n. 300), non deve apparire come arbitrario, sotto il profilo del carattere meramente processuale della legge che stiamo considerando posto che non vi è dubbio che un nuovo sistema giudiziario e processuale, nel campo del lavoro, in tanto può avere valore e significato in quanto sia – come esattamente ha chiarito il Cappelletti – «il coerente riflesso delle caratteristiche di un nuovo diritto sostanziale e quindi dei nuovi rapporti giuridici dedotti in giudizio».

In altre parole, l'aspetto tecnico-processuale ha indubbiamente notevole importanza, ai fini pratici ed anche per la forza dirompente che esso può rappresentare nei confronti dell'intero sistema del procedimento civile; ma ciò che rileva ancora di più è la *ratio* che sta alla base delle innovazioni, vale a dire il rilievo sostanziale della nuova disciplina, anche ai fini della creazione di un nuovo diritto dei rapporti di lavoro.

Non c'è dubbio che la matrice comune di tutti i più importanti provvedimenti legislativi di quest'ultimo decennio va ravvisata nella Costituzione e soprattutto nella concezione che in essa si è accolta dei rapporti sociali, dello stesso rapporto di lavoro, in definitiva della stessa collocazione che il lavoro deve avere nel sistema politico e giuridico del nostro Paese. Ancora una volta, appare di estremo rilievo la disposizione contenuta nell'art. 3 della Costituzione, là dove al principio dell'uguaglianza formale si aggiungeva e specificava quello dell'uguaglianza sostanziale e si assumeva il solenne impegno di rimuovere tutti gli ostacoli che l'attuale struttura della società oppone al raggiungimento del programma esattamente delineato dal legislatore costituente.

* Questo scritto è pubblicato in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1973, parte I, pag. 331. Il testo integrato dallo stesso A. ai fini della pubblicazione riproduce, il suo intervento al Convegno di studi su «Il nuovo processo del lavoro» (Pavia, 6-7 ottobre 1973).

Per lunghi anni, quella disposizione è rimasta confinata al livello dei principi astratti, in quella sorta di limbo in cui i giuristi e gli stessi politici hanno spesso ritenuto di dover restringere le cosiddette norme programmatiche. E va ricordato, per ciò che attiene più specificamente alla materia lavoristica, che non mancarono anche contributi autorevoli di giuristi e perfino di alcune organizzazioni sindacali, volti a sostenere l'inaffidabilità di interventi legislativi in questo campo, essendo più opportuno (se non addirittura più legittimo, secondo quella concezione) che tutto fosse devoluto alla dinamica delle forze contrapposte, alla forza di pressione sindacale, alla cosiddetta autonomia collettiva.

Dal silenzio del legislatore e dalle secche in cui inesorabilmente si era sospinti dalla criticata concezione, si è usciti soltanto in epoca abbastanza recente, quando cioè, con l'emanazione della legge 604 del 1966 si è dato il primo energico colpo di piccone a quella costruzione che era sopravvissuta perfino alle chiare enunciazioni costituzionali. La legge del 15 luglio 1966 – sulle cui qualità, carenze e limiti non è davvero il caso di soffermarsi in questa sede – rappresentava il primo coerente tentativo di attuazione del programma costituzionale, proprio perché coglieva – nel quadro delle più moderne linee evolutive del diritto del lavoro – un aspetto fondamentale quale quello della tendenza a garantire la stabilità dell'impiego. Non importa ora rilevare come la legge n. 604 non attingesse ancora il vertice della cosiddetta «stabilità reale» o come addirittura ne restasse ben lontana: ciò che conta è il fatto che per la prima volta il legislatore sentiva l'esigenza di intervenire per realizzare una concreta tutela del lavoratore subordinato e per cercare di eliminare una delle fondamentali cause di disuguaglianza sostanziale, specialmente sul piano economico. Era un timido passo, che lasciava aperti numerosi varchi (si pensi alle esclusioni di cui agli artt. 10 e 11), che consentiva, al limite, di pagare ancora in moneta la perdita del posto di lavoro, che non prendeva neppure in considerazione la delicatissima materia dei licenziamenti collettivi; era un passo tardivo rispetto alla legislazione di diversi Paesi stranieri. E tuttavia era un passo importante, perché cominciava a colpire poteri ritenuti fino ad allora intoccabili, perché abbatteva – sia pure in parte – miti e tabù da cui la disciplina dei rapporti di lavoro era stata sempre avvolta; si cominciava, in definitiva, a giungere al cuore del sistema, a porre – nella stessa realtà giuridica – il problema del potere di una delle parti del citato rapporto.

Non erano trascorsi quattro anni, che già si rivelava la forza dirompente di quel primo colpo di piccone e ad esso ne seguivano altri, ben più rilevanti ed idonei ad aprire varchi sostanziali nel sistema. Veniva così emanata la legge 20 maggio 1970, n. 300 (il c. d. «Statuto dei lavoratori») destinata ad operare ancora più in profondità e tale da rappresentare un vero salto qualitativo. Già con la prima parte di questa legge si colpivano altri aspetti fondamentali del potere dell'imprenditore (quello direttivo, quello disciplinare, quello organizzativo in senso lato), determinando trasformazioni talora radicali dell'intero rapporto di lavoro; con la seconda, poi, si provvedeva ad un rafforzamento indiretto della

posizione del lavoratore, mediante il «sostegno» recato alle organizzazioni sindacali, mediante il divieto di trattamenti discriminatori e mediante la previsione di un sistema di repressione delle condotte antisindacali. Al centro della nuova normativa, si poneva poi un rafforzamento della disciplina contenuta nella legge 604, con quelle disposizioni dell'art. 18 alle quali non sempre è stato attribuito in sede di commento adeguato rilievo.

In questo caso, la realizzazione del programma costituzionale veniva assicurata attraverso vie dirette ed indirette, ma finalizzate allo stesso risultato e portatrici comunque di effetti sostanziali tali da incidere ampiamente sullo stesso diritto del lavoro nel suo complesso.

Ora, appare la legge di riforma del processo del lavoro, il cui tecnicismo non deve trarre in inganno: alla base delle soluzioni adottate sui vari problemi di più rilevante entità, c'è una concezione dei rapporti di lavoro, che è ancora quella che scaturisce dall'art. 3 della Costituzione. Ed invero, ridurre semplicemente la portata della riforma alla correzione degli aspetti più clamorosi della disfunzione dell'attuale sistema processuale, significherebbe cogliere soltanto in minima parte la *ratio* di questo terzo intervento legislativo, nel giro di appena un decennio sulla incandescente materia dei rapporti di lavoro.

In realtà, ciò che ha indotto il legislatore ad intervenire – e in modo talora abbastanza drastico – sul processo del lavoro è constatazione del fatto che proprio sul terreno processuale vengono a riflettersi, in modo determinante, quelle disuguaglianze che l'art. 3, comma 2 Cost. giustamente condanna.

Certo, una giustizia che non funziona, che contempla attonita la propria paralisi, è sempre una giustizia gradita ai gruppi dominanti e conservatori, ai quali giovano – per una logica incontestabile e ferrea – il rigido formalismo e il tecnicismo esasperato. Ma nel processo del lavoro il sistema paralizzante e dilatorio dispiega i suoi effetti in un modo non solo più penetrante che nei giudizi ordinari (basta pensare al fatto che l'attore è quasi sempre il lavoratore), ma anche più carico di richiami ed influenze di natura strettamente sostanziale. In definitiva, un potere che può essere esercitato con pochi rischi ed al cui abusivo esercizio corrisponderà solo una sanzione del tutto tardiva, assume – anche per questo – connotati più autoritari e meno sensibili agli stessi limiti che l'autonomia collettiva e perfino la stessa disciplina normativa possono introdurre. Non è casuale, sotto questo profilo, il frastuono – non sempre disinteressato – provocato dall'art. 28 dello Statuto, da taluni definito come norma eversiva e disgregatrice del sistema, proprio perché esso consente un giudizio di estrema rapidità e svincolato da ogni forma, capace quindi di condurre subito alla eliminazione di un comportamento ritenuto antisindacale. Da parte dei detrattori della norma, si è invero visto giusto, nel cogliere l'attentato che in essa era contenuto – sotto la parvenza di una disposizione meramente processuale – al mito della insindacabilità delle scelte e della intangibilità dei comportamenti degli imprenditori-datori di lavoro.

È proprio su questa stessa strada che si è mosso il legislatore del 1973, dettando quel complesso di innovazioni sulle quali non è certo il caso di soffermarsi specificatamente, ma che hanno tutte ben altro significato e portata che non quello di tendere semplicemente a razionalizzare in qualche modo un sistema arcaico ed insufficiente.

È dunque esatto collegare le tre leggi sulle quali abbiamo qui voluto porre l'accento, collocandole in un contesto unico ed in una linea di tendenza chiaramente ispirata all'esigenza di attuare, se pure con enorme ritardo, il dettato costituzionale.

Certo, sul piano di una valutazione generale, non può negarsi che ancora una volta il passo compiuto dal legislatore sia privo di quei caratteri di risolutività che sono propri delle grandi trasformazioni dello stesso sistema giuridico, in rapporto diretto con i mutamenti sociali di un Paese. Basterebbe, a tacer d'altro, la timidezza dimostrata dal legislatore nei confronti del possibile (e da molti auspicato) intervento delle organizzazioni sindacali nel processo: la stessa relazione di maggioranza al Senato è costretta ad ammettere che la soluzione accolta non è corrispondente all'esperienza legislativa di altri Paesi (Stati Uniti, Canada, Francia, Germania), pur opinando che «essa può costituire pur sempre un significativo passo verso l'apertura della giustizia del lavoro alle componenti sociali direttamente interessate». In realtà, la legittimazione riconosciuta dall'art. 28 dello Statuto a favore di determinati organismi sindacali, aveva aperto ben altri spiragli e ben altre prospettive, sulla via della tutela anche in sede giurisdizionale, di quell'interesse collettivo attorno al quale stanno lavorando da tempo dottrina e giurisprudenza. L'aver dunque ridotto la partecipazione del Sindacato al processo del lavoro al livello previsto dal nuovo art. 425 c.p.c., significa non aver tenuto conto di un dato chiaramente emergente dalla realtà sociale, sul piano delle reali garanzie di tutela, al tempo stesso, degli interessi individuali e di quelli collettivi.

Né va dimenticato che il sistema previsto dalla legge di riforma, per ciò che attiene alla difesa nel giudizio e particolarmente al c.d. «patrocinio statale» è ancora alquanto empirico e bisognoso di adeguati completamenti.

Ed infine – ma, ripeto, si tratta solo di alcuni sommari rilievi – non possono tacersi le preoccupazioni suscitate dalla mancanza di innovazioni veramente radicali per quanto riguarda il giudizio di legittimità riservato alla Corte di Cassazione: l'istituzione di una Sezione del lavoro e la riduzione del numero dei membri del Collegio è ben poco di fronte agli inconvenienti più volte lamentati di un giudizio che torna inesorabilmente ad essere distaccato dalla realtà, per confinarsi in quel formalismo che è poi, ben di frequente, soltanto uno strumento di chiusura. Quando si prevede come normale l'interrogatorio «libero» da parte del Giudice di merito e quando si autorizza, in caso di necessità di accertamenti, l'accesso sul luogo di lavoro ed eventualmente anche l'interrogatorio dei testi sul posto, si accoglie un'esigenza più volte rappresentata, di porre

il Giudice in diretto e immediato contatto con la realtà, al di là di qualsiasi formalismo e di qualunque barriera cartacea. Ma di questo contatto con la realtà, quale eco potrà aversi in un giudizio distaccato come quello della Cassazione?

Del resto, è stato esattamente rilevato che anche per il giudizio d'appello si possono ricreare quelle mediazioni «fra il Giudice e la realtà» che si sono volute eliminare con la riforma; e si è fatto giustamente richiamo a sistemi di altri Paesi (ad es. la Svezia) in cui il Giudice di appello non può riformare – per ragioni di fatto – la sentenza di primo grado se non ha nuovamente assunto, in modo diretto, le prove già raccolte.

Certo, se per il giudizio d'appello qualche correzione è possibile, nella concreta attuazione della legge, ove vi sia adeguata volontà di intenderne lo spirito, per il giudizio di Cassazione invece resta aperto il problema della riforma dello stesso ordinamento giudiziario, nel quale sempre più occorre la garanzia di un continuo ricambio di uomini, al di là del «grado» raggiunto e delle funzioni rivestite e pur tenendo conto della ulteriore esigenza di un'adeguata specializzazione.

Ma forse proprio questi limiti del provvedimento legislativo – del resto già presenti nella legge 604 e nello stesso Statuto – forniscono ulteriori indicazioni ai fini di collocarlo esattamente nella realtà storica dell'epoca in cui è stato emanato ed è destinato ad operare. La società italiana degli anni '60 e '70 non è monolitica, ma è irta di luci, di ombre e di contraddizioni, esprimendo momenti di progresso e momenti di arretramento, riflettendo i dati multiformi che emergono dalla stessa dinamica dei conflitti sociali. Su questo magma in movimento, si inseriscono interventi del legislatore che rispondono ad un solo punto fermo (che è poi il dato costituzionale), ma per il resto non possono che riflettere proprio quella complessità di situazioni e di sviluppi di cui si è fatto cenno.

È un rilievo, questo, dal quale non si può prescindere e sul quale dovremo tornare, quando sarà necessario passare all'esame dei modi con cui questi provvedimenti sono destinati a calarsi in quella realtà e quindi a trovare in essa specifica e concreta attuazione. Fin d'ora, tuttavia, occorre sottolineare gli stessi pericoli che il dinamismo della situazione prospetta in fase di attuazione, allorché lo scontro tra le esigenze innovatrici e le spinte conservatrici si rinnova e si alimenta di giorno in giorno, fino al punto o di suscitare nuove esigenze di mutamenti oppure di porre nel nulla perfino quelli già normativamente realizzati.

2. Se ci si chiede come mai si sia potuti addivenire, in questi anni, alle citate innovazioni legislative nel settore del lavoro, nel quadro di un sistema giuridico e sociale tutto sommato abbastanza stagnante, la risposta è sufficientemente scontata.

Il legislatore esprime, di norma, la dinamica di un complesso procedimento che vede impegnati da un lato gli stessi giuristi (per questo si parla, giustamente, di un valore «creativo» della dottrina, della giurisprudenza e della stessa autonomia collettiva) e dall'altro – e in modo preminente – gli stessi strati sociali più

evoluti. Da quando si è affermato il fenomeno dell'associazionismo dei lavoratori, si è anche realizzata una forza di pressione che agisce a tutti i livelli e tende a risolvere, su ogni piano, il conflitto sociale.

Per molti decenni, quella forza di pressione si è orientata soprattutto in direzioni settoriali e meramente economiche. Più di recente, essa ha trovato un suo campo specifico nei problemi più generali ed ha cominciato a puntare direttamente sulle strutture portanti del sistema e ad investire a fondo i poteri tradizionali. A partire dagli anni '60, le organizzazioni sindacali hanno impostato tematiche sempre meno settoriali, sempre più lontane dal corporativismo di un tempo, tentando di battere in breccia – al tempo stesso – le resistenze di chi detiene appunto quei poteri, ma anche l'infantilismo di chi pensa di poter trasformare l'intera società con lo strumento della lotta sindacale. Si è imposto così il problema delle riforme, della trasformazione graduale della società, della realizzazione di un sistema di uguaglianza sostanziale, quale è delineato dalla stessa Carta Costituzionale. È abbastanza evidente che quando ci si muove su questo piano, il conflitto sociale si allarga, si formano nuove alleanze, si coinvolgono nuove forze nella stessa spinta innovatrice. Tutto questo spiega agevolmente per quali motivi si siano potute determinare maggioranze nuove, sul piano politico, e tali da condurre alla approvazione, da parte di larghi settori del Parlamento, di leggi che appunto recano il segno di quella pressione e di quelle spinte innovatrici.

Lo stesso fatto – rilevato esattamente dalla più moderna dottrina giuridica – che alla formazione di queste leggi abbiano potuto concorrere anche gruppi politici tradizionalmente esclusi da tale processo, ha un suo rilevante significato, che consente di cogliere – e di ridurre a sostanziale unità – i connotati salienti e le ragioni di base di tutti i provvedimenti legislativi più volte ricordati.

Insomma, gli interventi del legislatore si spiegano coerentemente solo se si tiene conto di tutte le spinte e le pressioni sociali che li hanno determinati, dalla forza di pressione delle organizzazioni sindacali, dalla spinta ideale e costituzionale che è presente – in misura più o meno preponderante – in quasi tutti i partiti dell'arco costituzionale, fino al contributo dei giuristi e dei Magistrati che hanno respinto la tradizionale funzione di «Consiglieri del principe» o di esecutori della sua volontà.

Queste considerazioni, tuttavia, non possono far dimenticare la complessità della situazione sociale di un Paese e la potenza delle spinte conservatrici che si annidano nelle strutture portanti. Si può fare una legge progressiva e vederla poi cancellare, di fatto, da una sostanziale disapplicazione, se la società non è preparata a riceverla e se le spinte che l'hanno determinata non conservano la loro forza e la loro capacità di pressione.

Il sistema ha molti modi per reagire alle innovazioni; talora è la cattiva volontà di attuarle, a renderle di fatto inoperanti; talaltra, basta semplicemente la resistenza passiva o addirittura la stessa inefficienza delle strutture; e il risultato è pur sempre negativo.

Abbiamo esempi clamorosi di leggi inattuate, in ogni epoca: basterebbe ricordare il famoso art. 437 del codice penale, destinato, nel pensiero del legislatore del 1930, a reprimere con durezza i comportamenti che facilitano o determinano comunque gli infortuni sul lavoro, e rimasto poi costantemente disapplicato, pur nel continuo aggravarsi del fenomeno. Ma si può ricordare anche, per restare più vicini al campo di cui ci occupiamo, la sorte toccata a quell'art. 439 del codice di procedura civile, che pure consentiva al giudice – nelle controversie del lavoro – poteri di intervento e di iniziativa, anche in sostituzione dell'attività delle parti. Né va dimenticato il ruolo di netta marca conservatrice rappresentato da una certa giurisprudenza, a fronte dell'amplessissimo riconoscimento del diritto di sciopero, operato dal legislatore costituzionale.

È chiaro che gli esempi si potrebbero moltiplicare, se non ci fosse il pericolo di appesantire il discorso con una troppo dettagliata casistica, del resto universalmente nota. Ci limiteremo quindi a richiamare il caso, piuttosto clamoroso, di una legge recente (la 604), che è servita addirittura alla Corte Costituzionale per tornare indietro rispetto ad un importante principio in precedenza affermato.

Alludo alla decisione n. 174 del 5 dicembre 1972, con la quale si rimetteva in discussione il principio relativo alla decorrenza della prescrizione per i crediti di lavoro, affermato con la sentenza n. 143 del 1966.

Così una legge innovatrice veniva utilizzata addirittura ai fini di risuscitare norme già ritenute (parzialmente) illegittime.

Ma i sistemi sono tanti e non consistono semplicemente nell'eventuale azione riduttiva e regressiva di una certa giurisprudenza. Ci sono le resistenze operate dalle strutture e perfino quelle dovute agli interessi di alcune parti.

Ecco perché – anche di fronte alla riforma del processo del lavoro – si configurano una serie di pericoli che sarebbe davvero delittuoso voler sottovalutare.

C'è da pensare che una parte della dottrina giuridica si mobilerà per dimostrare che molte disposizioni della legge recentemente pubblicata sono in concreto inattuabili e magari vessatorie. Né mancherà chi cercherà di evocare su questa legge i fulmini di ogni possibile incostituzionalità, così come – del resto – è già avvenuto anche per diverse disposizioni dello Statuto dei lavoratori.

Ma c'è anche da temere che nell'applicazione pratica non mancheranno le più vive resistenze, da parte delle strutture giudiziarie e perfino da parte di alcuni operatori del diritto. L'orrore del nuovo è sempre presente in una società che non riesce ancora a mutare radicalmente le proprie strutture; ma dietro questo stato d'animo, che potrebbe apparire soltanto psicologico, non bisogna mai dimenticare che si nascondono interessi consolidati. Le resistenze possono essere, su questo piano, perfino inconsapevoli, ma anche in questo caso non c'è dubbio che occorre che esse vengano battute in breccia.

A chi oppone le difficoltà di funzionamento dell'intero sistema giudiziario (la c.d. crisi della giustizia), bisogna dunque rispondere ricordando che il legislatore

proprio ad esse ha inteso ovviare, con le disposizioni transitorie e sulle strutture giudiziarie.

Non ho dubbi sul fatto che tali disposizioni si dimostreranno, fin dalle prime esperienze, come insufficienti, sia per quanto riguarda il numero dei Magistrati, che per ciò che attiene alle Cancellerie, agli apparati nel loro complesso, agli stessi strumenti materiali. Ma questo non è un motivo sufficiente per opporre subito alla legge un giudizio di impossibilità. Spetta ai capi degli uffici giudiziari di strutturarli in modo da corrispondere il più possibile alle nuove esigenze. Spetta ai Magistrati di buona volontà di dare un loro effettivo contributo perché la riforma abbia successo, anche a costo di qualche personale sacrificio. Dopo, faremo una battaglia tutti insieme per ottenere di più, per incidere più profondamente e adeguatamente sulle strutture. Ma l'importante è che la nave parta bene e che non resti addirittura nel porto per timore del naufragio.

A chi obietta che il Magistrato non è attrezzato per svolgere quelle ampie funzioni che la legge gli assegna, bisogna rispondere che i «giovani» Pretori hanno dimostrato in questi ultimi tre anni che è ben possibile giungere a giudizi di estrema rapidità, sulla base delle indicazioni dell'art. 28 dello Statuto. E la stessa scelta del Pretore come giudice unico di primo grado di tutte le controversie del lavoro ha un suo rilevante significato: al di là di ogni polemica sulle decisioni di questo o quel Pretore «d'assalto» (come alcuni hanno voluto definirli con discutibile buon gusto), si è voluto esprimere una rinnovata fiducia proprio nei Magistrati più giovani e più aperti a quelle esigenze che lo stesso legislatore ha fatto proprie con la legge di riforma.

Ma bisogna dire francamente che altre resistenze possono venire anche da altri settori e magari dagli stessi Avvocati, preoccupati di dover mutare il proprio sistema di lavoro e timorosi di dover incappare in una vera e propria crisi.

Orbene, va detto chiaramente che questa crisi è già in atto da tempo e molti convegni e congressi l'hanno esplicitamente denunciata, proponendo trasformazioni e innovazioni, del resto già ampiamente note ad altri Paesi. Il nostro metodo individualista di fare l'avvocato – bisogna convincersene – sta arrivando al tramonto; e per tutti si impone la necessità di una diversa specializzazione, di una diversa strutturazione degli studi professionali, che consenta di far fronte ad una realtà che è ormai estremamente diversa rispetto a quella in cui si muoveva l'avvocato tradizionale.

Questo vale, naturalmente, anche per gli avvocati che abitualmente patrocinano le cause dei lavoratori, spesso in stretto collegamento con i sindacati. Qui bisogna avere il coraggio di innovare profondamente, per giungere a un sistema più efficiente di lavoro, più adeguato alle nuove strutture del processo del lavoro. E qui l'impegno deve essere notevole da parte degli avvocati, ma anche da parte degli stessi sindacati. I primi devono capire che non sarà possibile gestire le cause dal proprio studio, ma bisognerà articolare il lavoro in modo nettamente diverso, nella certezza del resto che da questo non deriverà alcun pregiudizio,

se è vero che la celerità del processo, la possibilità di ottenere provvedimenti esecutivi e così via non possono non giovare – oltre che alla parte – al suo stesso difensore.

I secondi (i sindacati) sanno già, per loro diretta esperienza soprattutto di quest'ultimo decennio, che non serve a nulla ottenere un buon contratto collettivo se non si sa gestirne l'applicazione. Lo stesso vale per le riforme: quando si ottengono, non ci si può sedere sulla vetta, ma bisogna contribuire alla loro gestione, affinché – nella pratica – abbiano successo. Questo pone un problema di revisione dei rapporti con gli stessi avvocati dei sindacati, di riorganizzazione dell'intero servizio legale, di ristrutturazione di alcuni uffici: è certo, comunque, che non si tratta di una questione che riguarda solo gli operatori del diritto e che sarebbe sicuramente nocivo se da essa si estraniassero proprio coloro che sono stati gli artefici primi delle riforme.

Insomma, si tratta di decidere su un punto fondamentale: deve essere la Magistratura, devono essere le strutture giudiziarie, devono essere gli avvocati, i giuristi, ad opporsi a una linea di tendenza che è resa sempre più manifesta negli stessi interventi legislativi? Oppure è giusto tener conto dei profondi mutamenti che il dinamismo sociale ha imposto e quindi adeguarsi ad essi, favorendone – se mai – la concreta realizzazione?

È questa la grossa partita in gioco, in un Paese in movimento come il nostro, dove purtroppo le innovazioni sono sempre tardive rispetto a quanto si è fatto in molti altri Paesi: si tratta di decidere se la resistenza passiva, il tecnicismo esasperato e paralizzante, l'attaccamento al passato e ad una supposta tradizione (del resto ormai superata ed infranta), debbono erigersi ad argine contro le innovazioni, servendo così la causa della conservazione, del mantenimento di poteri ed interessi consolidati.

Ma sarebbe vano appellarsi soltanto al buon cuore ed alla comprensione di tutti; ed anzi va detto subito che un simile affidamento sarebbe senz'altro destinato al più clamoroso insuccesso.

Voglio richiamarmi qui all'insegnamento del Cappelletti, che in uno dei suoi saggi più impegnati ha affermato che la condizione fondamentale perché i tentativi innovatori, anche sul piano processuale, possano aver successo è che essi corrispondano «ad una effettiva, totale e non meramente provvisoria esigenza di strati sociali o gruppi di pressione relativamente nuovi, epperò ormai sufficientemente agguerriti da essere in grado di imporre la propria volontà a livello sia di diritto sostanziale, sia di diritto processuale e giudiziario». In altre parole, può ben dirsi che la condizione fondamentale perché le recenti innovazioni abbiano successo è che le forze di pressione che le hanno determinate non disarmino e siano consapevoli del fatto che esistono rilevanti interessi che non possono essere sconfitti solo con l'emanazione di una legge, ma debbono essere combattuti sul loro stesso terreno, con un'opera paziente di demistificazione e di chiarimento e con un impegno continuativo a sorreggere l'azione di quanti,

invece, sono sensibili alle spinte reali di cui la norma giuridica si è fatta portatrice ed interprete.

Certo, proprio la carenza, i difetti e le lacune di questa e di altre leggi innovative potranno rendere più facile il compito ai denigratori, a coloro che oppongono il tecnicismo esasperato e le stesse resistenze passive alla attuazione di ogni nuova disciplina. Ma una cosa è correggere – se necessario – una legge mal fatta ed altra rifiutarla in blocco, per puro spirito di conservazione.

Io non voglio sottoscrivere qui, *tout court*, la tesi sostenuta da Giugni a proposito dello «Statuto», secondo il quale una legge riformatrice può ben essere – volutamente o no – incompiuta, spettando poi agli operatori del diritto di completarla e, se del caso, di correggerla. Forse la tesi in sé è un po' ardita, ma essa contiene un margine di verità, quanto meno nel senso che l'interpretazione che cerchi di cogliere il reale fondamento di una legge, al di là delle stesse aride formulazioni testuali, può assumere un'estrema importanza, proprio per la possibilità che le compete di estrarre dalla stessa disciplina normativa il massimo possibile di significati e di effetti. Con ciò, sia ben chiaro, non voglio dire che l'interprete deve assumersi il compito del legislatore, né che il fondamento di una decisione possa essere reperita altrove che non nei fatti e nella stessa normativa; voglio dire però che la continua aderenza ai principi fondamentali deve fornire il criterio base per risolvere i punti dubbi e lacunosi; e solo quando neppure da essi sia possibile ricavare elementi decisivi, si potranno denunciare le lacune, le disfunzioni, le carenze di una legge nuova, ma anche allora con lo spirito di chi non vuole opporsi alle riforme, ma vuole – se mai – garantirne un effettivo successo e una reale possibilità di attuazione, anche ai fini di quell'assetto degli interessi che è sempre compito della giurisdizione di assicurare.

Va detto infine che lo stesso compito dello Stato non si è concluso, quando il potere legislativo ha emanato una legge nuova; è compito del legislatore, del governo, del potere giudiziario, ognuno per la parte che li concerne, di garantire ed assicurare il rispetto e la stessa possibilità di funzionamento di un sistema.

Ecco perché una legge di riforma, in qualche modo, ci impegna tutti a fare la nostra parte, con coerenza e senza esitazioni, non solo per cercare di darle attuazione, ma anche per cogliere fino in fondo le spinte che l'hanno determinata, per porre in rilievo gli aspetti sostanziali che la animano, per sottolinearne il contributo alla definizione di un nuovo diritto dei rapporti di lavoro.

Magistrati «scomodi» ed evoluzione del diritto del lavoro*

Dell'iniziativa di sottoporre a procedimento disciplinare tre Magistrati milanesi che esercitano da tempo le funzioni di pretori del lavoro, si è occupata ormai ampiamente la stampa, in vario senso. A prescindere da quella che se n'è occupata in termini chiaramente intimidatori e col tipico livore di chi ha orrore del nuovo, non si è mancato – per il resto – di rilevare in termini assai espliciti come l'iniziativa si inquadri in un quadro ben più vasto, diretto a colpire indiscriminatamente tutti quei Magistrati che sono stati definiti, con formula sintetica ed efficace, come «scomodi». E non è certo su questi temi che ci vogliamo soffermare, anche se il ripetersi di procedimenti disciplinari – proprio in questo periodo – meriterebbe un discorso ancora più approfondito di quanto finora si sia fatto. In questa sede, peraltro, ci preme cercare di cogliere un aspetto del tutto peculiare, reso evidente dal fatto che il procedimento di cui ci occupiamo riguarda tre Pretori del lavoro, proprio in un momento in cui ai Magistrati del lavoro – dopo la legge 20 maggio 1970, n. 300 e dopo la legge di riforma del processo del lavoro – sono stati assegnati compiti di particolare rilievo.

Ciò che è in giuoco, infatti, non è soltanto la funzione del Magistrato, la sua indipendenza e la sua autonomia, ma la stessa prospettiva del diritto del lavoro.

In questi anni, è accaduto un fatto di particolare significato: l'antico monolito rappresentato dalla Magistratura nel suo complesso si è rotto e si sono fatte avanti esigenze e prospettive nuove, nello stesso ambito della interpretazione e dell'applicazione del diritto del lavoro.

Sono stati e sono anni caratterizzati da grandi movimenti sociali, da profonde trasformazioni anche delle coscienze. Le contraddizioni insite nel sistema sono gradualmente venute alla luce; la forza dirompente del movimento sindacale si è fatta sentire investendo tutti i settori, compreso quello della cultura giuridica. Neppure il legislatore è rimasto insensibile. Dal 1966 ad oggi, sono state promulgate leggi di grande rilievo, da quella del '66 sui licenziamenti, allo Statuto dei lavoratori, alla riforma del processo del lavoro, alla legge sul lavoro a domicilio.

Il diritto del lavoro, che aveva già subito lo scossone della Carta Costituzionale e solo in parte si era trovato a reagire, non ha più potuto restare immobile. Gli si aprivano due alternative: restare ancorato al passato, alle strutture ipotizzate dal Codice civile del 1942, alle antiche derivazioni civilistiche, oppure prendere atto della nuova realtà e trasformarsi.

* Pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1974, Parte I, pag. 537.

Non sono state poche le resistenze; e non c'è dubbio che esse permangano tuttora. E tuttavia basta scorrere le Riviste giuridiche, esaminare le monografie apparse in questi anni, meditare sugli atti dei Convegni che si tengono periodicamente, per accorgersi che qualcosa di nuovo, e di importante, è andato maturando. Si fa sempre più evidente l'introduzione di una metodologia nuova, che ripudia il formalismo totale ed astratto del passato, che rifiuta l'isolamento della materia, cercando invece nella realtà sociale, nei processi extralegislativi, nell'esperienza giuridica intesa nel senso più ampio, le ragioni, le cause, il «senso» storico-politico delle trasformazioni che incidono anche sul sistema giuridico. Altrettanto manifesta appare l'esigenza di ricorrere a strumenti diversi dal passato, di concepire le analisi a livello di interdisciplinarietà, di individuare rapporti nuovi tra i giuristi, le forze sociali, le organizzazioni sindacali.

Si è parlato a lungo di formazione extralegislativa del diritto del lavoro; non so se i risultati siano ancora da considerare come definitivi, ma è certo che il diritto viene cercato, nel suo processo formativo e applicativo, non più e non solo nei testi normativi, ma anche e soprattutto nelle sue profonde connessioni sociali.

In una società che cambia, il diritto del lavoro non poteva restare immobile; e bisogna dire che qualche cosa si è mosso, anche se forse ancora non siamo stati capaci di cogliere il senso delle trasformazioni che esso va subendo.

È certo che molti istituti tradizionali sono in crisi e vengono sottoposti ad attenta revisione: la nozione tradizionale del contratto di lavoro non soddisfa più nessuno, i poteri tradizionali del datore di lavoro sono fortemente discussi e contestati, della subordinazione e della implicazione della persona del prestatore nel rapporto di lavoro si parla in termini radicalmente innovativi; lo stesso ruolo del sindacato, nei rapporti collettivi e nell'ambito dello Stato, viene considerato in termini radicalmente diversi. E intanto i giuristi non si accontentano più di analizzare le formule astratte delle disposizioni normative, ma spingono la loro indagine all'esame analitico dei contratti collettivi, allo studio della prassi aziendale e dei rapporti conflittuali; e non mancano anche i giuristi che paiono sensibili ai richiami che giungono da più parti circa la impossibilità di dedicarsi ancora al culto dell'astrattezza e circa l'esigenza di studiare anche gli effetti economico-sociali della vigente normativa.

La recente riforma del processo del lavoro ha posto in discussione il ruolo del Magistrato e quello dell'avvocato, non meno che quello del sindacato e dello stesso giurista. E dunque siamo di fronte ad una fase di profonda evoluzione e di serie trasformazioni della stessa esperienza giuridica. Come ne uscirà il diritto del lavoro? È certamente presto per dirlo. Ma a chi teme una vera e propria «rivoluzione» va detto senza mezzi termini che se c'è una materia che rifiuta, per sua natura, la cristallizzazione, questa è proprio il diritto del lavoro. E dunque il processo di profonda trasformazione non può né cogliere di sorpresa né suscitare chissà quali timori, se non per coloro che aderiscono ancora – ma gli eventi

li hanno ormai superati da tempo – al mito del formalismo, della astrattezza, della certezza del diritto intesa come statica conservazione.

Per chi, invece, crede ad un diritto del lavoro dinamico, vivo, sprofondato nel tessuto sociale e ad esso intimamente legato, non c'è che da collaborare alla costruzione del «nuovo», utilizzando gli strumenti e le metodologie più aggiornate, senza eccezioni e senza esclusioni di sorta.

In questo quadro, non c'è dubbio che lo «Statuto» ha rappresentato un saliente elemento di rottura col passato. E questo non perché lo Statuto si ponga al di fuori delle linee costituzionali o rappresenti – come taluno ha detto – una tendenza all'eversione del sistema, ma proprio perché esso si pone come la più saliente attuazione di principi costituzionali, che, fino a quel momento, erano rimasti a livello di mera programmaticità.

Potremmo dire, se mai, che lo Statuto ha consentito di evidenziare e portare alla luce proprio quelle linee di rottura con la tradizione che sono immanenti nell'intero tessuto della Carta Costituzionale e che da molte parti si era cercato di soffocare. Da ciò una certa sua forza dirompente; da ciò la portata innovativa di buona parte della sua normativa; da ciò la sua capacità di incidere proprio sulla parte più tradizionale ed astratta dell'ordinamento del lavoro.

Ed infatti, è accaduto che la stessa dottrina ha dovuto prenderne atto, non limitandosi alla consueta interpretazione dogmatica delle singole disposizioni, ma cercando di coglierne le interconnessioni, fino ad elevarle a sistema. E non alludiamo solo alla dottrina più aperta, che si è sforzata di estrarre dallo Statuto tutti gli «umori» ed i significati che vi erano contenuti, inserendoli nel quadro costituzionale e cercando di coglierne le incidenze sul quadro generale della normativa. In realtà anche la dottrina più conservatrice ha spesso finito per compiere un lavoro magari riduttivo, ma chiaramente ispirato ad una qualche ideologia, così mostrando di capire almeno gli intimi legami tra il fenomeno giuridico-normativo e il dato storico-politico.

Nel quadro generale che si è cercato, sinteticamente, di delineare (ma alle vicende dell'esperienza giuridica di questi anni bisognerà poi dedicare studi più approfonditi), quale ruolo poteva assumere la Magistratura?

Per alcuni, la risposta è semplice: il Magistrato deve applicare la legge e basta, e non deve farsi «creatore» di diritto. Ma dietro l'apparente semplicità della proposizione si nasconde, in realtà, qualcosa di assai diverso. Che il Magistrato debba interpretare e applicare la legge è intuitivo, e che non debba sostituirsi al legislatore lo è per lo meno altrettanto.

Ma il problema nasce quando si va ad individuare i confini ed i connotati dell'operazione interpretativa, specialmente in momenti di profonde trasformazioni.

Di fronte ad un sistema che si evolve, l'analisi testuale della formula può condurre addirittura a risultati fuorvianti ed estranei alla volontà del legislatore. E ciò è ancora più evidente quando ad un sistema che è stato profondamente lacerato, ma non è ancora completamente distrutto, si stenta a sostituire un

vero sistema nuovo, dotato di suoi principi generali, oltre che di disposizioni specifiche. Fino a pochi giorni fa, esisteva ancora nell'ordinamento l'art. 503 del Codice penale, prima che su di esso si abbattesse la scure della Corte Costituzionale; ebbene, è forse a quella norma che ci si sarebbe dovuti ispirare per individuare una corretta nozione dello sciopero, come fenomeno giuridico? Né possiamo dimenticare che nel Codice civile vigente, il rapporto di lavoro trova ancora la sua definizione nell'art. 2094: ma esso è davvero utilizzabile per l'interprete, dopo la Costituzione e dopo la legislazione di questi anni ed anche a non voler tener conto del dato effettuale, che pure deve avere un qualche significato anche ai fini delle operazioni giuridiche?

Potremmo continuare all'infinito, ma non ci pare che ciò sia necessario. Certo è che il Magistrato del lavoro si è trovato, in questi anni, ad operare in una situazione di particolare difficoltà proprio perché aveva di fronte a sé un sistema lacerato e non ricomposto ed un altro sistema ancora non compiuto.

È così accaduto che molti Magistrati hanno sentito la vacuità dello sforzo di ricomporre il diritto del lavoro in un letto che non era più il suo, di ricondurlo a quella matrice puramente civilistica che pure tutta l'esperienza in maturazione sembrava ripudiare. Quei Magistrati hanno sentito che, proprio per essere degni della loro funzione, non potevano estraniarsi rispetto al profondo processo di trasformazione di cui si è parlato e che occorreva invece un impegno nuovo per cogliere il senso della normativa, per applicarla in modo coerente, per estrarre dalle norme da applicare il significato più profondo, derivante dai nessi da un lato col sistema e dall'altro con la realtà sociale. Questi Magistrati non hanno fatto nulla di diverso da ciò che la legge loro imponeva e da ciò che andava facendo la parte migliore della dottrina: hanno cioè partecipato – nei limiti della loro funzione – a quel processo dinamico di cui si è ripetutamente parlato.

Ora, si dice che essi hanno sovvertito il sistema, perché hanno invaso il campo del legislatore e si sono ispirati alle loro personali ideologie. Ma l'una e l'altra accusa sono destituite di fondamento. La prima, certamente, non regge per il semplice fatto che non svolge opera di legislatore chi cerca di applicare le leggi in coerenza col sistema, con lo spirito che le anima, con i fondamenti generali dell'ordinamento. La seconda è semplicemente ridicola. Che anche il giudice abbia una propria ideologia, è evidente per lo stesso fatto che si tratta di un cittadino come gli altri; ma non è questo che conta. Ciò che rileva è invece lo stabilire se, con la sua opera di giudice e quindi con i suoi provvedimenti giurisdizionali, egli manifesta la sua personale ideologia, al di là della legge, così ponendosi al di fuori dei confini che gli sono consentiti, oppure se egli si limita ad esprimere una ideologia che è propria del sistema nel suo complesso.

E questo è, sicuramente, il punto. Certo, se si pensa alla Carta Costituzionale come ad un documento rivoluzionario, se si guarda allo Statuto come ad uno strumento di eversione del sistema, allora il giudice che si ispira a quei principi è davvero un eversore, che rinnega la sua stessa funzione. Ma se si riconosce

che nella Costituzione sono espressi non solo i principi generali cui deve ispirarsi ognuno nel suo concreto operare (e quindi anche lo Stato, il legislatore e così via, oltre che i privati cittadini), ma anche i criteri fondamentali di interpretazione della normativa, allora è davvero impossibile individuare un pericoloso rivoluzionario nel giudice che – posto di fronte ad una disposizione di legge – cerca di inquadrarla nel sistema costituzionale, cogliendone così il più profondo significato. E lo stesso vale anche per lo Statuto, se è vero – come è vero – che non costituisce altro che una (tardiva) attuazione del precetto costituzionale, certo rapportata alla situazione sociale esistente in Italia negli anni '70, intesa anche come frutto non casuale di vasti movimenti di masse e di intensi conflitti sociali.

Del resto, non è proprio la legge ad imporre al giudice di assolvere coerentemente ad un compito del genere?

Ripetutamente, la stessa Corte Costituzionale ha richiamato la attenzione sulla necessità di effettuare l'operazione interpretativa con criteri sistematici e quindi sulla base del costante collegamento tra la norma considerata e il complesso di disposizioni specifiche e di principi generali dell'intero ordinamento.

Altrettanto pacifica è la rilevanza dei principi generali, in sede interpretativa, proprio nel senso che essi assolvono alla esigenza di fornire un criterio generale su cui deve fondarsi l'intera esperienza giuridica. E giustamente ammoniva, con espressioni magistrali, il Pugliatti che nell'attività interpretativa va visto il momento fondamentale «di mediazione tra l'astrattezza della legge e l'apertura della vita del diritto nella sua storicità e immediatezza». All'interprete sono dunque consentiti anche giudizi di valore, purché egli sappia coglierli non tanto in zone extragiuridiche, quanto nei principi generali (e fra di essi, prima di tutto in quelli costituzionali), nei quali è agevolmente individuabile il collegamento sistematico della normativa con le stesse ragioni etico-sociali che ad essa presiedono. È proprio in questo modo che l'interprete può anche ridurre la distanza tra diritto e fatto, cogliendo esattamente il reale significato della norma e il suo valore attuale.

Sono proposizioni che dovrebbero addirittura essere ovvie, ma che invece formano ancora oggetto di contestazione da parte di quanti vorrebbero ridurre la funzione del giudice al rango di un rigido e formalistico applicatore di una formula astratta.

Ed è proprio su questo piano che si delinea uno scontro e si profila lo «scandalo» che alcuni adducono a fronte di certe decisioni pretorili.

In realtà, ciò che non si vuole è proprio questo collegamento col sistema, questa funzione di avvicinamento del diritto al fatto sulla base dei principi generali e costituzionali, questa tendenza ad attribuire alla funzione interpretativa il suo significato attuale più elevato.

Il Magistrato che cerca di applicare con coerenza lo Statuto, collegandolo al sistema costituzionale, diventa perciò solo «scomodo», per chi preferirebbe

vederlo ancorato alla formula, ben sapendo che rigidità ed astrattezza della interpretazione sono sempre sinonimi di conservazione.

A ben guardare, chi mena scandalo per certe decisioni dei Magistrati del lavoro è, in fondo, lo stesso che guarda con sospetto lo Statuto e che magari vede nella Carta Costituzionale un «incidente» spiacevole nella storia italiana, che sarebbe meglio confinare in soffitta, tra le ragnatele; è ancora chi fremente di fronte al «sociologismo» di certa dottrina giuridica più giovane e pensa con nostalgia ai tempi d'oro in cui al formalismo giuridico spettava davvero un ruolo predominante. Naturalmente, non vogliamo fare di ogni erba un fascio: anche tra i teorici dell'interpretazione «rigida», vi sono sfumature, differenze, contraddizioni. C'è chi pensa davvero ad un diritto del lavoro statico, magari poco diverso da quello che emerge dal sistema del Codice civile; c'è chi rimpiange i fasti del sistema corporativo; e c'è chi invece crede ancora ad un diritto del lavoro ancorato saldamente – con una sorta di cordone ombelicale – alla matrice civilistica. Sarebbe sciocco non vedere queste differenze e non capire che alcune di queste posizioni vanno considerate con rispetto. Ma non si può sottacere il fatto che il risultato rischia di essere lo stesso: e ne è prova proprio il turbinio di accuse cui vengono sottoposti certi Pretori del lavoro, e lo stesso processo disciplinare da cui abbiamo preso lo spunto, non solo e non tanto per le sue concrete (possibili) conseguenze, quanto per ciò che sta a significare e per il suo potenziale di intimidazione.

Ecco perché ci pare necessario uno sforzo, onesto e sincero, da parte di tutti coloro a cui stanno a cuore le sorti del diritto del lavoro, in tutte le fasi del processo dialettico che lo concerne.

Si tratta, cioè, di cooperare – e il dibattito sarà certamente produttivo e fecondo – allo sviluppo del diritto del lavoro, alla ricerca delle sue linee di tendenza, alla individuazione dei significati e delle prospettive aperte dalla più recente normativa. A questo compito debbono attendere non solo i giuristi, ma anche gli stessi Magistrati; i quali partecipano – con le loro decisioni e nei limiti della loro funzione – alla stessa evoluzione del diritto del lavoro, nel senso più sopra precisato; non già, quindi, perché creano un diritto nuovo, ma perché contribuiscono a cogliere i significati e gli effetti di quello che si sta sviluppando.

Non sono operazioni distinte, quelle del giurista e quelle del giudice: ognuno nel suo campo, ma senza pareti stagne, si attende tutti allo stesso compito fondamentale, che è poi quello di rendere viva, attuale, coerente al sistema ed ai principi, l'intera esperienza giuridica.

In questo quadro, i Magistrati del lavoro vanno aiutati e non perseguitati.

Si è già detto delle enormi difficoltà da cui è permeato il loro lavoro, in un ordinamento sconnesso come il nostro; e proprio per questo è ben possibile anche un notevole margine di errore, un salto eccessivo oltre l'ostacolo, col rischio di rovinose cadute. Ma il sistema appresta mille rimedi contro i possibili errori, del resto sempre insiti nell'opera del giudice: e tra questi non vi è certamente

quello che si ispira unicamente al criterio del *crucifige*. Se mai, spetta alla dottrina fornire quei «modelli» di cui parlava Mancini in un recente dibattito; e magari spetta al Consiglio Superiore – d'intesa col Ministero della giustizia – di garantire una adeguata specializzazione, nel senso indicato dall'art. 21 della recente legge di riforma del processo del lavoro.

Al di là di questo, il tentativo di crocifiggere il Magistrato scomodo, si rivela soltanto per quello che è in realtà: da un lato lo sforzo di contenere la dialettica che si è irreversibilmente aperta nel seno della Magistratura e dall'altro lo sforzo di ridurre la portata innovativa delle più recenti disposizioni legislative, ponendo così un freno allo stesso sviluppo di un moderno diritto del lavoro. Ma proprio ad impedire il successo di questi sforzi e di questi tentativi dovrebbero contribuire tutti coloro che – al di là delle specifiche ideologie – vedono nel diritto un fatto dinamico profondamente legato alle vicende della società e ritengono che l'esperienza giuridica non sia un fenomeno a sé stante, ma si inquadri nel contesto delle profonde trasformazioni di una società in movimento. Ecco perché alle attestazioni di solidarietà ed anche alle stesse proposte che da più parti sono state avanzate (riforma del Consiglio Superiore, riforma dell'ordinamento giudiziario, e così via) vogliamo aggiungere qualcosa di più e di diverso: l'impegno di un ampio, continuo, serrato dibattito sulla giurisprudenza del lavoro e sui «valori» da essa espressi, nel quadro della evoluzione dell'intero diritto del lavoro. Sarà questa la migliore garanzia di un reale sviluppo dell'esperienza giuridica, sulla base di un confronto dialettico che sarà tanto più utile quanto più ispirato a principi di correttezza metodologica e di buona fede. Se ci sarà da criticare qualche «fuga in avanti», lo si farà – come del resto si è sempre, almeno da parte nostra, cercato di fare – ma con coerenza e con quella franchezza che non può mai essere disgiunta dal rispetto delle altrui opinioni; se ci sarà da cogliere spunti nuovi, si dovrà coglierli con quella disponibilità che al giurista non dovrebbe mai mancare. Anche di questo confronto di idee il diritto del lavoro ha bisogno, col solo limite che si tratti davvero di idee e non di pregiudizi o di mere preclusioni ideologiche, sia pure camuffate dietro il comando paravento del formalismo giuridico e del mito del giudice inteso come arido «servitore della legge».

Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale*

Sommario: 1. Il diritto del lavoro di fronte alla crisi economica: carenz[e] del sistema. — 2. In particolare: a) i licenziamenti collettivi ed i limiti dell'intervento del Giudice; gli orientamenti nell'ambito della CEE. — 3. b) il collocamento; la «miniriforma» dello Statuto e il collocamento in agricoltura. — 4. c) la formazione professionale; deficienze del sistema; i limiti dell'azione delle Regioni; tendenze nell'ambito della CEE. — 5. Prospettive di interventi legislativi sui problemi dei licenziamenti collettivi, del collocamento, della formazione professionale. — 6. I cardini di un nuovo sistema: a) le Regioni, la politica industriale e la politica del lavoro. — 7. b) la programmazione «concertata» come metodo di intervento a livello regionale. — 8. I progetti dell'Associazione degli industriali piemontesi, dell'Assolombarda e della Regione Emilia-Romagna per la formazione professionale e la mobilità. — 9. Possibilità immediate di intervento delle Regioni, nel quadro di una politica della manodopera. — 10. Il ruolo dell'autonomia collettiva e il suo collegamento con gli interventi regionali. — 11. Le proposte «cogestive» e il richiamo all'art. 46 Cost.: critica. — 12. Conclusioni: confronto dialettico tra sindacato, forze politiche e istituzioni.

1. Il diritto del lavoro di fronte alla crisi economica: carenz[e] del sistema

Che il «sistema» del nostro diritto del lavoro fosse ormai piuttosto fatiscente, era da tempo universalmente noto. Rimaste in piedi le disposizioni del titolo quinto del codice civile del 1942, la Costituzione ha enunciato una serie di principi di estrema importanza e spesso piuttosto contraddittorii col sistema fino allora vigente; la legislazione dell'ultimo decennio, poi, ha contribuito notevolmente ad evidenziare la disorganicità del sistema. Tanto che si è affermata da più parti la necessità di rimeditare sull'ordinamento del lavoro nel suo complesso, oltre che sul ruolo e sulla struttura attuale dell'impresa.

Ma al di là degli sforzi di riordinamento e di riorganizzazione della materia, essa ha «funzionato» nel complesso, in qualche modo, in tutto il periodo in cui il sistema economico si è evoluto con un minimo di regolarità: con la buona volontà dei Magistrati e dei giuristi e spesso con la supplenza sindacale, si è

* Saggio pubblicato in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1976, parte I, pag. 197.

provveduto comunque a garantire una qualche funzionalità del diritto del lavoro, spesso addirittura con un certo successo.

Ma i nodi non potevano tardare a venire al pettine. E ciò che li ha portati rapidamente alla luce, con un ritmo di accelerazione veramente inusitato, è stato soprattutto l'incalzare della crisi economica. Quando essa si è sviluppata e aggravata, portando alla luce un complesso di problemi di enorme rilievo, ha finito per evidenziare in modo clamoroso le lacune e le contraddittorietà del sistema giuridico, proprio perché i rimedi fino ad allora escogitati non sono stati più in grado di funzionare. La buona volontà dei giudici ha mostrato rapidamente la corda e soprattutto ha reso evidenti i limiti dell'azione giudiziaria; l'opera dei giuristi si è mostrata spesso vana, risultando chiaro che lo sforzo interpretativo non poteva giungere fino a colmare lacune e discrasie di tanto rilievo; la legislazione vigente si è rivelata per quel che è, nel suo complessivo scoordinamento e nelle sue – spesso totali – manchevolezze; l'autonomia sindacale ha svolto un lavoro proficuo, ma spesso si è trovata di fronte a problemi che non poteva risolvere da sola, specialmente in periodi così problematici per intere masse di lavoratori, nei quali spesso si presentano alternative di non agevole scelta. Ne è risultata una sorta di impotenza complessiva di fronte ai fenomeni più gravi o quanto meno una seria difficoltà a sciogliere nodi sempre più pressanti e complessi. Ciò che un tempo apparteneva al dibattito astratto, è stato trascinato violentemente sul terreno della realtà: il problema del diritto al lavoro si è risolto nella necessità di difesa di un posto di lavoro esposto a incalzanti pericoli e di ricerca di nuove basi produttive; la relativa «rigidità» del posto di lavoro e delle mansioni, conquistata faticosamente con la contrattazione sindacale negli anni '70 e con lo Statuto dei lavoratori è stata sottoposta ad attacchi concentrici sempre più veementi; problemi come quello del collocamento, dell'istruzione professionale, dei poteri delle Regioni in materia di lavoro, un tempo considerati come secondari rispetto alle grandi tematiche «lavoristiche», sono balzati all'onore dell'attualità e di una rilevanza di primo piano assoluto. In questa situazione, il compito della dottrina giuridica appare un pochino più complesso di quello tradizionale: non si tratta più, ormai, di riflettere su singole disposizioni, cercando di estrarne i succhi più profondi e di acquisirne una reale efficacia, ma di investire – in un contesto complessivo – l'intero sistema, posto che di sistema possa ancora parlarsi. Nello stesso tempo, i problemi di politica legislativa e sindacale hanno finito per saldarsi, prospettandosi come urgenti e indissolubili e comunque meritevoli di ben altra attenzione rispetto a quanta ne avessero suscitata nel passato.

È questa la ragione per cui in questi ultimi anni si è registrata una profonda modificazione delle tematiche tradizionali del diritto del lavoro: l'attenzione si è trasferita appunto sui licenziamenti collettivi, sulle sospensioni, sulla mobilità, sulla politica attiva del lavoro nel quadro globale dell'avviamento al lavoro, del collocamento, della formazione professionale. In questo contesto, appare ormai

utile tentare di procedere ad una prima sintesi, sia al fine di cogliere i limiti ai quali il sistema vigente è pervenuto, sia a quello di individuare le linee prospettiche di un ulteriore sviluppo complessivo. Il modo sostanzialmente cauto col quale impostiamo la ricerca (e per questo abbiamo parlato di un «primo» tentativo di sintesi) nasce dalla necessità stessa di utilizzare strumenti più complessi del solito e metodologie possibilmente più raffinate; nasce altresì dall'esigenza di utilizzare strumenti tipici del diritto del lavoro così come strumenti tipici del diritto pubblico, non senza una certa attenzione ai problemi socio-economici ed a quei complessi fattori che sembrano talora appartenere addirittura alla cronaca, ma ormai ne esorbitano – in realtà – per investire problemi di fondo, tutti di saliente rilievo.

2. In particolare: a) i licenziamenti collettivi ed i limiti dell'intervento del Giudice; gli orientamenti nell'ambito della CEE

L'indagine sui limiti del sistema non può che prendere le mosse dal delicato (e purtroppo attualissimo) problema dei *licenziamenti collettivi*. È del tutto superfluo ripercorrere le vicende legislative, dottrinarie e giurisprudenziali di questo istituto¹; basterà ricordare come esso sia tuttora regolato soprattutto dalla contrattazione collettiva e come i generosi tentativi di una parte della dottrina di rendere ad essi applicabili le più importanti disposizioni sui licenziamenti individuali non abbiano, come suol dirsi, «sfondato», pur non potendosi loro negare una certa suggestione e soprattutto un'efficacia particolare almeno nel porre alla ribalta una tematica di così grande interesse. Ma bisognerà anche ricordare il vivace dibattito che si è svolto in giurisprudenza e le più recenti acquisizioni cui è pervenuta questa volta non solo la giurisprudenza pretorile, ma perfino quella della Corte di Cassazione². Prova ulteriore, questa, della diffusa convinzione

1 La bibliografia è ormai molto vasta e quindi appare superfluo richiamarla integralmente. Per un'ampia e completa indagine: v. M. V. BALLESTRERO GENTILI, *I licenziamenti*, Milano, 1974. Tra i contributi più recenti, v. ancora, della stessa A.: *Orientamenti e nuove prospettive giurisprudenziali sui licenziamenti collettivi*, in q. Riv. [giur. lav.], 1975, I, pag. 259 ss.; GAROFALO, *Contributo all'esegesi dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1975, pag. 560 ss.; MARIUCCI, *I licenziamenti collettivi tra prassi sindacale e opinioni degli interpreti*, ivi, 1975, pag. 698 ss.; *Ristrutturazioni aziendali, Cassa integrazione e licenziamenti collettivi* (Atti del Convegno di Bologna del 28-29 aprile 1973), Milano, 1974; TAMBURRINO, *Sul licenziamento collettivo per riduzione di personale e sulla sua applicabilità alle imprese edilizie*, in Mass. giur. lav., 1975, pag. 202; ZANGARI, *Per una politica dell'impiego - A proposito di Cassa integrazione, salario garantito e licenziamenti collettivi*, in *Lavoro e prev.*, 1975, pag. 841. Per quanto riguarda la giurisprudenza, essa è sostanzialmente riportata in tutti gli scritti più sopra ricordati.

2 La Corte di Cassazione si era soffermata sul problema con le sentenze 30 marzo 1974 n. 907; 6 dicembre 1974 n. 4081; 9 dicembre 1974 n. 4171 (tutte in *Orient. giur. lav.*, rispettivamente 1974, pag. 1161 e 1975, pag. 813 e 820). Vi è tornata più di recente, con impostazione

della impotenza del sistema di fronte ad un fenomeno divenuto così rilevante e della necessità di escogitare soluzioni idonee a garantire una qualche tutela del posto di lavoro.

Ma le soluzioni escogitate dalla dottrina e dalla giurisprudenza hanno finito per scontrarsi inesorabilmente con una serie di problemi di carattere generale e tutti assai impegnativi anche sotto un profilo strettamente giuridico. Si è discusso se si dovesse privilegiare la sede dell'autonomia collettiva o quella giudiziaria; ci si è chiesto fin dove potesse spingersi il sindacato del giudice sui provvedimenti di tipo collettivo e fino a quale punto fosse utilizzabile in concreto il riferimento al criterio dell'utilità sociale di cui all'art. 41, comma 2, Cost.³ Si è nuovamente proposto, in termini diversi, l'annoso problema della individuazione dell'interesse dell'impresa. Ma tutto questo dibattito ha condotto a risultati non sempre appaganti ed ha finito per trovarsi di fronte al muro della stessa concezione della impresa nella società capitalistica, anche in un regime costituzionale come quello oggi vigente in Italia. In sostanza, gran parte delle soluzioni raggiunte si muovono pur sempre nell'ambito di un giudizio che viene condotto con i metri abituali di un tipico sistema capitalistico. Ma è davvero possibile una soluzione diversa, in un ordinamento giuridico che riconosce l'iniziativa economica privata, sia pure sottoponendola ad alcuni limiti? E soprattutto è davvero possibile pensare di risolvere questi problemi in termini che non siano comunque attinenti ai tradizionali miti dell'efficienza, della razionalità, del produttivismo? Insomma, noi non ci sentiamo di consentire con quegli studiosi che pensano che l'utilità sociale non sia utilizzabile, allo stato, in mancanza di precisi parametri normativi; e nemmeno con coloro che individuano questi parametri, al più, in alcune disposizioni dello Statuto. Il contenuto di un concetto come quello di utilità sociale può ben essere desunto dal sistema e prima di tutto dal complesso delle disposizioni generali della Costituzione; talché, anche in mancanza di precisi interventi del legislatore ordinario, non ci pare dubbio che – a

sostanzialmente diversa, nelle importanti sentenze 10 aprile 1975 n. 1342, in *Foro it.*, 1975, I, pag. 2211 e 17 luglio 1975 n. 2838, *ivi*, pag. 2210.

3 A questo criterio, si è fatto riferimento in diverse sentenze. Alcuni AA. hanno visto nel diritto al lavoro (art. 4 Cost.) una norma attuativa della tutela della utilità sociale (MINERVINI, *Contro la funzionalizzazione dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, I, 625, n. 33); per MANCINI, il parametro del sindacato che il giudice esercita sulle politiche imprenditoriali non può essere costituito dall'utilità sociale in astratto, ma da «quel tanto di utilità sociale che è stata calata ed ha preso corpo nelle norme di legge», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, pag. 242). Secondo il MENGONI, *Relazione al Convegno di Amalfi* del 25-26-27 ottobre 1974 su «Iniziativa economica privata e tutela del posto di lavoro», l'impostazione del Mancini è accettabile solo in linea di massima, perché allo stato attuale dell'ordinamento mancano le condizioni perché la norma dell'art. 41, comma 2, possa acquistare un valore operativo. Se questa tesi appare discutibile, appare invece interessante la successiva proposizione del Mengoni secondo la quale «la mediazione legale della utilità sociale col sindacato del giudice sui motivi dei licenziamenti non può svolgersi se non nel quadro di una programmazione economica articolata e motivata». Su questo torneremo più ampiamente in seguito.

buon diritto – il giudice possa individuare proprio nell'utilità sociale un limite per l'iniziativa economica privata. Ma appunto si tratta di un limite e di null'altro che questo, mentre la logica generale resta quella di un sistema che è tipico di ogni società capitalistica⁴. Ed in questo senso la tutela del posto di lavoro si trova non di rado in conflitto con altre esigenze e con altri interessi che, anche se di minor rango, sono dotati tuttavia di una loro efficacia.

Talché, se mai, potrebbe apparire più penetrante il riferimento all'art. 41, comma 3 Cost., in quanto si tratta di una norma suscettibile di determinare interventi e indirizzi di ben maggiore incidenza sulla stessa libertà dell'iniziativa economica privata e sui suoi stessi fini. Ma qui la riserva di legge è addirittura espressa dalla Carta Costituzionale; e dunque il limite non può essere utilizzato se non come indicazione di prospettiva, rivolta più che altro allo stesso legislatore.

Ed allora il problema si fa particolarmente delicato, perché tutto finisce per riversarsi sulle spalle del giudice, il quale può svolgere il suo lavoro in modo penetrante, ma senza sottrarsi a sua volta ad un complesso di limiti che divengono ogni giorno più evidenti⁵.

In questi anni, abbiamo visto il sindacato del giudice esplicitarsi sulle scelte imprenditoriali, sempre a proposito dei licenziamenti collettivi, in forme assai significative e spesso ben di rado riconducibili a quel sindacato di mera legittimità di cui si era parlato dopo la legge 604 del 1966. Ma l'impressione che si ha, nel leggere anche le sentenze più avanzate, è che si sia giunti ormai ad una zona di frontiera, oltre la quale è impossibile poter procedere utilmente.

E ciò per due rilevanti motivi (e prescindiamo, in questa sede, da tutta la complessa problematica circa la natura ed i limiti del sindacato del giudice): da un lato, perché gli strumenti di cui il giudice dispone sono assai spesso inadeguati a fronte di provvedimenti di estrema complessità, adottati talvolta da gruppi economici assai potenti; dall'altro, perché l'intervento del giudice non è sempre – di per sé – idoneo a sciogliere i nodi di grande portata economico-sociale. Se il compito del giudice è abbastanza agevole e può essere perfino assai efficace nei casi clamorosi in cui il licenziamento collettivo è pretestuoso e antisindacale in modo del tutto evidente, ciò non si verifica affatto in tutti i casi in cui non soccorre il parametro della antisindacalità e il discorso verte necessariamente sulle scelte economiche imprenditoriali. È in questi casi che perfino certe «fughe

4 Su questi aspetti, si vedano le interessanti considerazioni del MANCINI, *loc. cit.*, pag. 216 ss.

5 Se ne vedano ripetuti accenni nel saggio del MARIUCCI, *I licenziamenti collettivi tra prassi sindacale e opinioni degli interpreti*, cit., pag. 713 e 729, e nell'intervento di ROMAGNOLI nel volume *I licenziamenti nell'interesse dell'impresa*. [Atti delle giornate di studio di Firenze 27-28 aprile 1968], Milano, [1969] pag. 76. Di recente, in occasione del dibattito sul «Sindacato nell'impresa», Napoli, 3 febbraio 1976, il MANCINI ha ribadito la sua convinzione che «tanto più si riesce ad impedire che i magistrati facciano la politica economica del nostro Paese, tanto è di guadagnato per il sistema economico del Paese stesso»; affermazione, questa, che ci sembra un po' drastica perché non riteniamo che sia questa la pretesa dei Magistrati, anche dei più avanzati.

in avanti» della giurisprudenza pretorile finiscono per mostrare la corda, non solo per l'intrinseca difficoltà di sindacare quelle scelte, ma anche per la scarsa efficacia complessiva degli stessi provvedimenti di reintegra.

Quando il Pretore ha ritenuto ingiustificato un licenziamento collettivo ed ha ordinato la reintegrazione, non ha ancora risolto – né poteva farlo – il problema di fondo. Chi provvederà alla reintegrazione ed alla ripresa dell'attività produttiva, se l'imprenditore ha deciso di chiudere comunque, se esso è fisicamente assente, se magari le decisioni provengono da sedi esterne allo stesso ambito territoriale del nostro Paese⁶. È qui, allora, che l'insufficienza della normativa si rivela in tutta la sua estensione. E si spiega perché anche fuori d'Italia, a fronte di un problema che spesso ha connotati comuni, si tenti di battere altre strade, ritenute più proficue ed efficaci rispetto all'operato dei giudici.

La direttiva comunitaria del 17 febbraio 1975 sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di licenziamenti collettivi⁷, pur non essendo davvero un modello di precisione, cerca tuttavia di superare l'*impasse*, integrando un sistema di consultazioni e di trattative in sede sindacale con la previsione di interventi da parte di non meglio identificate «autorità pubbliche competenti». La direttiva non dice di più, sull'argomento, ma è chiaro che si tratta di autorità amministrative e non certo giudiziarie; ed invero l'unico richiamo alle decisioni giudiziarie è contenuto nella lettera d) dell'art. 2, per escludere dall'ambito di applicazione della direttiva i lavoratori colpiti dalla cessazione dell'attività dello stabilimento, «allorché risulti da una decisione giudiziaria». Dal che risulta evidente non solo che al giudice si riconosce una funzione che non va oltre quella di un semplice accertamento, ma anche che gli eventuali poteri di intervento sono riconosciuti – se mai – a favore dell'autonomia collettiva e di quella autorità pubblica competente della quale si è già detto. Che poi i poteri di intervento di quest'ultima siano piuttosto indeterminati, è un altro problema che qui scarsamente interessa, anche perché forse in sede comunitaria sarebbe stato ben difficile individuare connotati comuni ai poteri di autorità così indeterminate e comunque – con ogni probabilità – così diverse fra loro. È certo, ad ogni modo, che la «ricerca di soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi» (art. 4 n. 2) può essere intesa variamente, e può dilatarsi dalla semplice attività mediatrice fino a livelli

6 Si possono fare due esempi recenti: la sentenza del Pretore di Bassano del Grappa a proposito dei licenziamenti disposti dalle Smalterie Venete, alla quale hanno fatto seguito assemblee, iniziative sindacali e degli enti locali, viaggi a Roma e così via, alla ricerca di una soluzione «reale»; e la vicenda giudiziaria della Leyland-Innocenti, a Milano: investito il Pretore della cognizione della vicenda dalle parti contrapposte e sotto vari profili, si è proceduto di rinvio in rinvio, in attesa della soluzione che si andava cercando in sede ministeriale. E si è visto perfino l'intervento di un Ministro che, a mezzo di un telegramma, raccomandava di differire le procedure giudiziarie, per non ostacolare lo svolgersi delle trattative.

7 Pubblicata in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1975, I, pag. 81 ss. Per qualche prima notazione sulle Direttiva, v. BALLESTRERO GENTILI, *Orientamenti e nuove prospettive giurisprudenziali sui licenziamenti collettivi*, loc. cit., pag. 277.

di ben più penetranti interventi, sui quali peraltro ci riserviamo di tornare più oltre, in relazione alla specifica situazione italiana.

Non molto diversa appare, nelle sue indicazioni di fondo, la legge francese del 3 gennaio 1975 sui licenziamenti per cause economiche⁸, nella quale si esalta il dovere di informazione preventiva da parte dell'imprenditore e il ruolo della trattativa sindacale, ma anche un certo potere di intervento dell'autorità amministrativa. Ché anzi l'aspetto più saliente della legge consiste, con ogni probabilità, nel fatto che il licenziamento dovuto a ragioni congiunturali o strutturali è comunque subordinato alla autorizzazione dell'autorità amministrativa competente. Il sindacato sulle scelte imprenditoriali è dunque spostato in una fase antecedente al provvedimento definitivo ed è affidato non già al giudice, ma all'autorità amministrativa competente. Se si considera poi che l'art. 7 della legge prevede anche un altro tipo di intervento dei pubblici poteri, a fini preventivi, nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, si avrà un quadro abbastanza preciso circa le linee attuali di orientamento, almeno in Francia, sul delicato e complesso problema.

Si tende, insomma, ad evitare che tutto si riduca all'intervento del giudice, pur restando evidente una certa indeterminatezza dei poteri delle autorità amministrative ed una complessiva limitazione dei loro stessi margini di intervento.

Da noi, ci si è mossi, sul piano legislativo, in maniera analoga solo per quanto riguarda quelli che dovrebbero essere gli aspetti preventivi e diretti ad evitare il licenziamento collettivo. Ma tutta la legislazione più recente – dalla legge tessile 1 dicembre 1971 n. 1101, alla legge istitutiva della GEPI (22-3-1971 n. 184) ed alle leggi sugli «interventi straordinari» (5-11-1968, n. 1115 e 8-8-1972 n. 464) – appare improntata più a criteri assistenziali e ad una complessiva funzione di copertura che non ad una reale politica di intervento sui problemi dell'occupazione⁹.

Insomma, a fronte del modo tipicamente imprenditoriale di gestione della crisi, il sistema finisce ancora una volta per mostrare tutta la sua impotenza ed inefficacia. Mentre la rivendicazione preminente, da parte industriale, resta quella della elasticità e della mobilità e mentre si fa un assiduo ricorso ai sistemi dell'eliminazione dei rami secchi o della polverizzazione dell'apparato produttivo, l'ordinamento giuridico non è capace di contrapporre una *sua* linea, aderente alle indicazioni costituzionali e svincolata dagli unici ed esclusivi criteri di una presunta razionalità ed efficienza. La via del rinnovamento tecnologico, così come quella della programmazione degli interventi a medio termine, che sembrerebbero le più logiche, restano affidate all'iniziativa individuale, oppure a sporadici, occasionali e quindi inutili interventi.

8 V. in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1975, I, pag. 85 ss.

9 Sui connotati fondamentali di questi tipi di intervento legislativo, v. il volume *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Milano, 1974; nonché MISCIONE, *La cassa integrazione guadagni*, Pescara, 1974; oltre al già ricordato *Saggio* di MANCINI sull'art. 4 della Costituzione, nel *Commentario [alla Costituzione]* diretto da G. Branca, [Bologna, Roma, 1975].

Basta considerare il recente provvedimento legislativo adottato per risolvere casi clamorosi come quello della Leyland-Innocenti di Lambrate, dove si escogitano complessi meccanismi per giungere a risultati sconcertanti e dove si presuppone come primo atto proprio quella cessazione del rapporto di lavoro che dovrebbe essere l'ultimo baluardo da difendere; e dove infine si stanziavano miliardi per giungere, attraverso vie tutt'altro che ortodosse, nientedimeno che alla Cassa integrazione. Provvedimenti di questo tipo danno tutta la misura della incongruità e della contraddittorietà degli interventi e della stessa impotenza dei pubblici poteri a gestire in qualche modo la crisi, con un'effettiva tutela del lavoro. La stessa autonomia collettiva ha incontrato non poche difficoltà sul suo cammino, nella alternativa tra la tutela degli occupati e quella della lotta contro la disoccupazione. E si è trovata esposta assai spesso al ricatto «congiunturale» ed alla pretesa di battere strade ancora congrue esclusivamente con la logica della razionalità e dell'efficienza produttiva.

Sull'argomento, torneremo più oltre. Va rilevato però, fin d'ora che il movimento sindacale si è correttamente posto il problema della ristrutturazione e della riconversione industriale, inserendolo nelle piattaforme rivendicative ed attribuendogli un notevole spazio nelle sue battaglie. Il che non significa, peraltro, che esse siano state vincenti; ché anzi è stato rilevato esattamente come i risultati siano stati spesso assai modesti sul piano generale ed a livello interconfederale; mentre là dove si è riusciti – in sede di categoria – ad impostare problemi di politica generale di impresa ed a strappare impegni di saliente rilievo, è accaduto ben spesso che essi non siano poi stati rispettati ed il sindacato non sia stato in grado di ottenere analoghi successi nella fase di gestione degli accordi.

Il che non dipende soltanto dalle difficoltà del momento e da carenze strutturali del sindacato, ma da fenomeni più ampi e complessi e soprattutto dalla mancanza di un preciso collegamento tra i vari livelli di intervento.

Ed è proprio in questa direzione che bisognerà proiettare la ricerca di soluzioni adeguate, precisando fin d'ora che l'argomento principale adottato da molte parti a giustificazione di un certo modo di gestire la crisi economica, è – in realtà – ben più pretestuoso di quanto possa superficialmente apparire.

Si sostiene infatti che alla base di molte delle difficoltà attuali starebbero non solo e non tanto le carenze del sistema e degli interventi, quanto e soprattutto i guasti prodotti proprio dall'intervento normativo più importante di questi anni e cioè lo Statuto dei lavoratori. In altre parole, la «rigidità» prevista dallo Statuto rappresenterebbe un ostacolo effettivo sulla strada della prevenzione dei licenziamenti, in quanto renderebbe impossibile qualunque processo di tempestiva riconversione e di diversa utilizzazione della manodopera¹⁰.

10 Per rendersi conto di queste posizioni, basta vedere le ripetute prese di posizione nel dibattito promosso dal *Sole-24 ore* sui problemi della ristrutturazione industriale e della mobilità del lavoro (v. in particolare gli interventi di RANDONE dell'11 gennaio 1976 e di MORTILLARO, del 15 gennaio 1976). Ma v. anche i vari interventi di economisti (tra cui PRODI, *Sistema industriale*

A siffatto modo di ragionare non è davvero difficile rispondere, osservando che lo Statuto non merita certe condanne senza appello, se non altro perché la stessa rigidità cui esso condurrebbe è tutt'altro che assoluta. Ed invero, è largamente prevalente – come si è accennato – l'opinione che lo Statuto non possa incidere se non di riflesso sui licenziamenti collettivi; mentre, per ciò che attiene ai licenziamenti individuali, esso ha mantenuto in vita quel «giustificato motivo obiettivo» (art. 3 legge 604/1966) che contiene – nel riferimento alle ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al regolare funzionamento di essa – una valvola di scarico certamente più che sufficiente. Quanto poi alla rigidità delle mansioni, basterà rilevare che qui di valvole di scarico ce ne sono ben due: la prima consiste nel richiamo alla mobilità orizzontale, con quel riferimento alla equivalenza delle mansioni che è ormai comunemente inteso in senso sufficientemente elastico¹¹; la seconda, nella interpretazione abbastanza diffusa del divieto di patti contrari (ultimo comma dell'art. 13), secondo la quale esso va inteso con specifico riferimento al grado di rilevanza degli interessi tutelati. Talché il divieto sarebbe operante solo quando non siano in giuoco esigenze di tutela di interessi primari, quali ad esempio la protezione e lo sviluppo della personalità umana e professionale dei lavoratori¹².

E dunque, è meglio abbandonare al loro destino certi argomenti puramente pretestuosi, che non tengono conto – oltre tutto – della più volte dichiarata disponibilità del sindacato a condurre trattative e negoziazioni sulla mobilità, all'unica condizione che essa non si risolva in una diminuzione consistente dei livelli occupazionali. Si tratta, anche qui, di procedere con ordine e consequenzialità, alla ricerca di soluzioni effettive e globali, rilevanti anche sul piano giuridico, e non della prospettazione di presunti toccasana ai quali sarebbe d'ostacolo, nientedimeno, proprio quello sconclusionato sistema normativo di cui ci stiamo occupando.

e sviluppo economico in Italia, il Mulino, 1973, pag. 205 ss.; ANDREATTA, *La politica congiunturale*, *ivi*, 1973, pag. 15 ss.) ai quali risponde efficacemente il MANCINI, *op. cit.*, pag. 244 ss.

11 Sull'art. 13 dello Statuto e sul concetto di equivalenza delle mansioni si è formata ormai un'abbondante letteratura. V. comunque: MISCIONE, *Appunti sull'assegnazione delle mansioni nel sistema dello Statuto*, in *Boll. scuola perf. Univ. Trieste* n. 50-51/1971, pag. 25 e ss. dell'estratto; SIMI, *Profili di elasticità nell'art. 13 dello Statuto*, *ivi*, 1973, pag. 53 ss.; e tutti i commentari allo Statuto dei lavoratori, tra cui con particolare ampiezza le considerazioni del ROMAGNOLI (nel *Commentario Zanichelli*, [Statuto dei diritti dei lavoratori, di ROMAGNOLI, MONTUSCHI, GHEZZI, MANCINI, Bologna, Roma, 1972], pag. 181 ss.) che ravvisa nell'equivalenza professionale delle mansioni la chiave di volta su cui poggia l'attuale *jus variandi*.

12 In questo senso: ROMAGNOLI, nel *Commentario Zanichelli* [Statuto dei diritti dei lavoratori, di ROMAGNOLI, MONTUSCHI, GHEZZI, MANCINI, Bologna, Roma, 1972], pag. 190-191; PERSIANI, *Prime osservazioni sulla nuova disciplina delle mansioni e trasferimenti*, in *Dir. lav.*, 1971, pag. 21-22; GRASSELLI, *La nuova disciplina legale dello jus variandi*, in *Dir. lav.*, 1971, pag. 83-84. Più rigida appare invece la concezione di MISCIONE, *op. cit.*, pag. 61 ss.

3. b) il collocamento; la «miniriforma» dello Statuto e il collocamento in agricoltura

Un altro dei punti dolenti è quello del *collocamento*: un tema nel passato assai negletto e che ora sta tornando di attualità, proprio in relazione alla crisi ed alla conseguente necessità di riordinamento del mercato del lavoro. È stato esattamente rilevato che la normativa sul collocamento rappresenta ancora «da più cospicua sopravvivenza della disciplina corporativa del lavoro»¹³. Ed invero, la legge 29 aprile 1949 n. 264 appare vetusta fin dal titolo (provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati). In realtà, di vero avviamento del lavoro – in quella legge – si parla in termini puramente burocratici, l'addestramento professionale è relegato in un angolo e in funzione tipicamente assistenziale, il sistema di rilevazione della qualifica è, a dir poco, inesistente, la disciplina delle migrazioni interne è assolutamente carente. Una legge, come già si è osservato, ispirata a concezioni arcaiche e destinate a calarsi in una realtà socio-economica fatta di staticità e rigidità¹⁴. In effetti, il legislatore sembrava interessato solo a ribadire il concetto di collocamento come funzione pubblica, imperniato su strutture essenzialmente burocratiche, a livello pressoché costantemente provinciale.

La legge 17 luglio 1967 n. 685 (approvazione del primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970) sembrava indicare strade ben diverse: in particolare il capitolo nono, nel formulare le linee generali della politica della formazione professionale, rilevava le carenze anche del sistema del collocamento (n. 115), auspicando un intervento legislativo che provvedesse al riordino della materia, tenendo conto della «stretta connessione tra formazione professionale e collocamento al lavoro delle nuove leve e dei lavoratori dotati o no di una qualificazione professionale».

Di quel programma è ben nota la squallida sorte; ma neanche a questi aspetti, che pure sembravano indicare le linee di una politica attiva della manodopera, si è dato alcun seguito.

Un'occasione poteva essere rappresentata dallo Statuto; ma, di tutte le indicazioni della legge 685/1967, fu raccolta solo quella relativa alla esigenza di una «responsabile partecipazione delle organizzazioni sindacali alla gestione del servizio di collocamento»¹⁵.

13 GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Napoli, 1970, pag. 266.

14 Critiche penetranti al sistema della legge del 1949, in GHERA, *op. cit.*, pag. 267 ss. Ma v. anche, sul punto: D'EUFEMIA, *Costituzione del rapporto*, in [Nuovo] *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da MAZZONI e RIVA SANSEVERINO, Padova, 1971, II, pag. 58 ss.; PERONE, *Disciplina del collocamento della manodopera in Italia*, in *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Milano, 1963, *passim*, ma particolarmente pag. 217 ss.; RIVA SANSEVERINO, *Diritto sindacale*, Torino, 1976, pag. 86 ss.

15 Sulla disciplina del collocamento nello Statuto dei lavoratori, la dottrina ha assunto posizioni sostanzialmente critiche. V. in particolare: Mancini, *op. cit.*, pag. 230; FRENI-GIUGNI, *Lo Statuto*

Lo scarso titolo V della legge 20 maggio 1970 n. 300 ha rifiutato la linea di recupero di un rapporto organico tra politica dell'avviamento e politica del lavoro, per restare invece nell'ottica del passato. Non che manchi qualche disposizione innovativa (gli artt. 33 e 34 contengono, invero, una notevole riduzione dell'area della richiesta nominativa ed un ampliamento della partecipazione delle organizzazioni sindacali), ma il fatto è che resta assente la visione globale di una politica attiva della manodopera.

Introdurre «un soffio di democrazia»¹⁶ in una struttura arcaica senza turbare il disegno originario, è un'operazione non solo fortemente riduttiva, ma certamente anche di scarso risultato.

Quando si è detto che le disposizioni dello Statuto relativo al collocamento sono, in sostanza, una «falsa rivoluzione»¹⁷, si è detta solo una mezza verità, perché – a dire il vero – di rivoluzione, in quella norma, non c'è neppure l'apparenza.

Il ruolo più penetrante attribuito alle organizzazioni sindacali cede di fronte al permanere delle strutture burocratiche; manca la previsione di un qualsiasi strumento per realizzare una politica di avviamento al lavoro e per favorire i flussi di manodopera sul mercato italiano; manca la previsione di una qualsiasi azione di rilevazione ed orientamento, per realizzare un reale equilibrio del mercato del lavoro; manca un sistema di effettiva rilevazione delle qualifiche; manca un qualsiasi collegamento con una politica di formazione professionale¹⁸.

dei lavoratori, Milano, 1971, pag. 138; MONTUSCHI, in *Commentario Zanichelli*, cit., pag. 466 ss.; VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Bologna, 1974, pag. 58 ss. In termini più descrittivi, v.: CONTI, *La disciplina del collocamento nello Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Dir. lav.*, 1971, pag. 166 ss.; BRANCA, *Collocamento e statuto dei lavoratori*, *ivi*, 1971, pag. 63 ss.

Comunque, si tratta di studi – in genere – immediatamente successivi allo Statuto; dopo, per alcuni anni, è tornato il silenzio sull'argomento.

16 L'espressione è del MONTUSCHI, *op. cit.*, pag. 467.

17 Potrà apparire singolare, ma questa affermazione (dubitativa, ma solo in forma retorica) appartiene all'On. Mancini, relatore alla Camera sul disegno di legge relativo allo Statuto. Ancora più drasticamente, altri hanno parlato di «relitto storico», alludendo alla legislazione sul collocamento anche dopo le modifiche.

18 Tutti questi rilievi sono formulati anche dagli AA. citati in nota 16. In particolare, il MONTUSCHI fa un utile raffronto tra le rivendicazioni del movimento sindacale ed anche di una parte della dottrina e quel poco che ne è stato accolto nello Statuto, per trarne conclusioni abbastanza sconsolate. Perfino uno dei «padri» dallo Statuto, il GIUGNI (FRENI-GIUGNI, *Statuto dei lavoratori*, cit., pag. 138) deve riconoscere che le norme dello Statuto sono ben lungi dal fornire una nuova ed esauriente disciplina del collocamento. Rilevata la crisi dell'istituto, il Giugni osserva poi che «esso richiede una ben più profonda revisione, che sia idonea alle esigenze di una politica della manodopera»; ed auspica una struttura flessibile e coordinata con la programmazione regionale.

Altri rilievi, circa i rapporti tra collocamento e politica dell'occupazione, in: BRANCA, *Politica dell'occupazione, formazione professionale e collocamento*, in *Dir. lav.*, 1974, I, pag. 220 ss. (nel quale si fa, correttamente, riferimento anche al rapporto con la dimensione regionale).

A ciò si aggiunga che lo Statuto è stato emanato proprio nell'anno in cui sono nate le Regioni; e tuttavia alla dimensione regionale non è dedicato il più piccolo rilievo, restando fermi i livelli comunali e provinciali, nel quadro di una politica di decentramento non corrispondente alla nuova situazione¹⁹.

Insomma, anche lo Statuto – su questo piano – è risultato carente rispetto all'esigenza di un disegno complessivo ed innovatore, ispirato non a principi assistenziali e burocratici, ma a criteri elementari di sicurezza sociale²⁰.

Nell'antica alternativa tra statalizzazione e sindacalizzazione del collocamento, si è ancora una volta optato per la scelta pubblicistica; ma non è questo il maggior male. Il fatto più grave è che non appare avvertibile una considerazione del collocamento come strumento di una globale politica della manodopera²¹.

E quel che è peggio è che le sollecitazioni di alcuni parlamentari, in sede di dibattito sullo Statuto, come pure le critiche di gran parte della dottrina, sono rimaste inascoltate. Sul collocamento, dopo lo Statuto, è calato di nuovo il silenzio²².

E sì che per fornire qualche utile indicazione avrebbe dovuto essere sufficiente la *legge di riforma del collocamento in agricoltura* (11 marzo 1970 n. 83) emanata proprio nello stesso anno dello Statuto e tuttavia ben diversa sia rispetto a quest'ultimo che alla legge del 1949²³. In questa legge si è tentata per la prima

19 Sul decentramento nella gestione del collocamento, v. ancora: MONTUSCHI, *op. cit.*, pag. 502 ss.

20 Sul collocamento come strumento di politica occupazionale, anche sul piano sindacale: LA BARBERA, *Controllo del collocamento e sviluppo dell'occupazione*, in *Quaderni di Rass. sindacale*, n. 43-73, pag. 91 ss.

21 Per alcune considerazioni di carattere generale ed economico sui rapporti tra collocamento e mercato del lavoro: MC. CORNICK, *Economia del lavoro*, Bologna, 1971, pag. 185 ss.

22 Esiste fin dal 1968 un disegno di legge dei Senatori Brambilla, Maris ed altri («Norme per l'istituzione del servizio di collocamento nazionale e l'assistenza degli emigranti all'estero ed all'interno», presentato al Senato in data 26 luglio 1968), ma esso non è mai giunto al livello di un concreto dibattito e nel frattempo – per molti versi – è stato superato dalle vicende normative e dagli sviluppi della situazione economica di questi anni.

Si ha notizia anche di un progetto presentato, di recente, dal Ministro Toros alla Segreteria del Consiglio dei Ministri; ma esso non ha avuto ancora la possibilità di un esame in sede Collegiale. Ciò che si conosce di questo progetto non è sufficiente per consentire un giudizio di una qualche validità. È ribadita la natura di pubblica funzione dell'attività di collocamento, sia pure col concorso delle Regioni e delle organizzazioni sindacali; c'è un espresso riferimento alla dimensione «comprensoriale» ed un certo richiamo alla esigenza di una politica globale della manodopera. Ma non sembrano mancare limiti, mentre il disegno complessivo appare tuttora lontano dalle esigenze che emergono dalla realtà sociale.

23 Su questa legge, non mancano alcuni utili contributi esegetici. A prescindere da vari accenni che ad essa dedica il MONTUSCHI nell'opera più volte ricordata (ma v. anche l'accenno del MANCINI, nel *Commentario Branca*, pag. 230), un'ampia descrizione delle innovazioni si trova nello studio del LORUSSO, *In tema di collocamento dei lavoratori agricoli*, in *Dir. lav.*, 1972, 1, pag. 122 ss., e soprattutto in quello – assai ampio, informato e ricco di interessanti considerazioni – di MARIUCCI, *Collocamento e tutela del contraente più debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970 n. 83*, in *q. Riv. [giur. lav.]*, 1974, I, pag. 453 ss.

volta una visione organica del collocamento come sistema e come strumento della politica occupazionale.

Ma ciò non solo per il fatto che, per la prima volta, nelle Commissioni provinciali è attribuita la maggioranza ai rappresentanti sindacali; ma anche e soprattutto per il fatto che decisamente innovative sono le disposizioni relative alla prospettiva di una programmazione regionale dell'avviamento al lavoro, quelle inerenti alla predeterminazione – anche in sede locale – del fabbisogno effettivo di manodopera, quelle relative all'accertamento (con un sistema non burocratico ma imperniato sul contraddittorio) delle qualifiche.

Certo, anche la legge 83/1970 ha le sue manchevolezze; ma bisogna riconoscere che essa costituisce il primo tentativo di realizzare una struttura flessibile ma coordinata alla programmazione e quindi di consentire l'attuazione di una politica attiva della manodopera.

Che poi questa legge abbia scarsamente funzionato²⁴, almeno per alcuni degli aspetti più rilevanti, è un dato che nasce dalla stessa contraddittorietà del sistema, che avrebbe bisogno di essere complessivo e globale e non così rigorosamente settoriale. Ma poi è pacifico che hanno influito negativamente le resistenze da parte imprenditoriale, così come le stesse difficoltà oggettive nascenti dalla disgregazione del mercato del lavoro. E bisognerà anche verificare se le stesse organizzazioni sindacali siano state all'altezza dei nuovi compiti. Ma l'elemento che ci sembra di maggiore rilievo è quello di fondo: se lo stesso legislatore è incapace di cogliere l'essenza del problema e nello stesso anno emana due leggi così contrastanti sulla stessa materia, vuol dire che siamo ancora lontani da una visione organica del fenomeno; e se questa organicità manca, è logico che nessun coordinamento risulti concretamente possibile e che conseguentemente gli aspetti relativi all'avviamento al lavoro, alla formazione professionale, alla qualificazione, alla mobilità, continuino a prospettarsi in ordine sparso, ognuno con la sua specificità, senza mai assurgere alla dignità di un quadro complessivo, sistematico e globale. E non è certo casuale, in questo contesto, che il D.P.R. 15-1-1972 n. 10 (trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di istruzione artigianale e professionale) si sia limitato ad affermare, nell'art. 7, che restano

24 La constatazione della scarsa applicazione della legge n. 83/70 è largamente diffusa: v. in particolare MARIUCCI, *op. cit.*, pag. 460, che tenta anche una spiegazione del fenomeno. Un punto che andrà approfondito è quello relativo al comportamento delle organizzazioni sindacali, che non sembrano avere colto l'essenza e l'importanza della nuova normativa. Ma si tratta di un fatto che è comune ad altre situazioni: quando il sindacato si trova a gestire direttamente alcune situazioni diremo così «istituzionali» (e valga l'esempio anche della gestione «democratica» degli istituti previdenziali) si trova costantemente in difficoltà.

Può darsi che questo dipenda da una strutturazione complessivamente inadeguata rispetto ad un ruolo sostanzialmente nuovo; ma al fondo potrebbe anche permanere la convinzione che o il sindacato può davvero autogestire alcune situazioni, in condizioni di completa autonomia, oppure non è neppure il caso di impegnarsi a fondo. Certo, è un tema sul quale bisognerà riflettere e discutere, anche perché queste situazioni sono destinate a moltiplicarsi.

ferme le competenze degli organi statali in ordine alla disciplina dell'attribuzione delle qualifiche professionali ai fini del collocamento. E dunque, nel generale silenzio, dal 1970 ad oggi, il legislatore ha parlato una volta: ma solo per ribadire un principio antiquato e per ostacolare un processo di coordinamento degli accertamenti preventivi, come base per una corretta politica d'impiego e di orientamento della manodopera²⁵.

4. c) la formazione professionale; deficienze del sistema; i limiti dell'azione delle Regioni; tendenze nell'ambito della CEE

Il discorso sul collocamento introduce necessariamente anche quello relativo alla *formazione ed all'orientamento professionale*. Si è già detto quanto fossero carenti le sommarie indicazioni della legge 29 aprile 1949 n. 264. Ma anche le successive modifiche non hanno influito sul sistema, che ha mantenuto i suoi connotati assistenziali, nel quadro di una crescente burocratizzazione e di un sistema scoordinato delle iniziative. Nella proliferazione degli Enti e delle competenze, venuta meno qualsiasi capacità programmatica da parte dei ministeri, non solo si è determinato uno scollamento tra le varie iniziative, ma si è ingenerato anche un totale distacco tra la istruzione professionale e le strutture produttive. Il sistema formativo è apparso quindi caratterizzato dall'enorme spreco delle risorse, dalla mancanza di qualsiasi flessibilità, dalla incapacità sostanziale a fornire un corretto flusso della manodopera nei settori di maggiore necessità ed un travaso adeguato da un settore all'altro. Nello stesso tempo, anziché trovare un reale punto di contatto con la scuola, il sistema formativo professionale si è distaccato progressivamente da essa, finendo nel più totale isolamento²⁶.

25 È appena il caso di sottolineare quanto sia importante, anche ai fini del collocamento, il problema dell'accertamento delle qualifiche, come strumento di orientamento dei flussi di manodopera e di corretto impiego delle risorse. Sul punto v. in particolare: VENETO, *Contrattazione e prassi aziendale*, cit., pag. 58 ss.; MARIUCCI, *op. cit.*, pag. 495 ss. Il MONTUSCHI, *op. cit.*, pag. 524 ss., non solo sottolinea l'importanza del problema della qualifica, ma rende evidente come manchino, in genere, nella disciplina vigente, delle incentivazioni reali per gli stessi imprenditori, ai fini della promozione di corsi aziendali per il raggiungimento di qualifiche migliori, quando tutto questo risulti poi scoordinato rispetto al sistema del collocamento.

Per altre interessanti considerazioni su questa tematica, v. anche: LIVREA, *Mansioni e qualifiche nella vigente disciplina del collocamento e della formazione professionale dei lavoratori*, in *Mansioni e qualifiche dei lavoratori: evoluzione e crisi dei criteri tradizionali*, Univ. Firenze, Milano, 1975, pag. 205 ss.

26 Al problema della formazione professionale, la dottrina lavorista non ha dedicato un'attenzione particolare. Vi sono in genere contributi espositivi, piuttosto che indagini critiche. In generale, v. comunque: D'EUFEMIA, *La formazione professionale del lavoratore*, in *Nuovo Trattato di diritto del lavoro* [diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni], cit., II, pag. 3 ss.

Per una visione più ampia del problema: BRANCA, *Politica dell'occupazione, formazione professionale e collocamento*, cit., pag. 220 ss.

Se l'attenzione del sistema è apparsa maggiormente rivolta verso i giovani che non verso gli adulti, così impedendo lo sviluppo di una concreta politica industriale di pari passo con lo sviluppo della professionalità, la verità è che anche ai fini della formazione di base l'inadeguatezza è stata totale. I corsi per gli apprendisti, previsti dalla legge 19 gennaio 1955 n. 25 (e successive modifiche), impostati in modo scorretto e inadeguato, sono rimasti costantemente semidefetti. Mentre le stesse scuole aziendali previste dalla legge 29 aprile 1949 [n. 264] senza alcun limite alla finalizzazione ad interessi particolari e settoriali, hanno solo favorito l'ulteriore disgregazione dell'attività formativa.

Se è vero – come risulta da statistiche pacifiche – che la spesa annua, per questo settore, è di circa trecento miliardi²⁷, bisogna riconoscere che davvero il sistema è del tutto carente, dal momento che esso è ben lungi non solo dal fornire quella istruzione professionale di cui ci sarebbe così evidente bisogno, ma anche dal costituire – come parrebbe logico – uno dei fondamentali strumenti di impulso dell'economia. Del resto, basterebbe riflettere sul fatto che mentre si tende alla riduzione dell'arco delle qualifiche, gli istituti ed i corsi di formazione professionale continuano ad operare sulla base della parcellizzazione, rilasciando un numero davvero stupefacente di qualifiche (oltre duecento).

Anche qui l'occasione per un riordinamento poteva essere rappresentata dall'intervento legislativo, imposto dall'urgenza di trasferire alle Regioni le funzioni di loro specifica competenza (art. 117 Cost.). Ma il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 10 si è ben guardato dal tentare di riordinare sul serio la materia ed ha creato invece un complesso di guasti ulteriori²⁸.

Il trasferimento avrebbe dovuto essere effettuato per settori organici e con la sola riserva a favore dello Stato della funzione di indirizzo e coordinamento. Ed invece, il trasferimento fu fatto per Ministeri e neppure in modo globale e organico. Alle Regioni passavano così i corsi di addestramento professionale, i corsi di insegnamento complementare per apprendisti, l'orientamento e la formazione professionale degli invalidi; l'addestramento professionale degli artigiani, la formazione professionale delle professioni e arti sanitarie ausiliarie, l'istruzione professionale e artigiana negli istituti di pena, le attribuzioni già

Maggiori contributi si trovano in pubblicazioni dedicate ai problemi della scuola oppure di natura sindacale. Il dibattito si è fatto invece più serrato dopo il trasferimento delle funzioni alle Regioni. Per un ampio quadro della problematica, v.: BIRTIG, *Prospettive dell'istruzione professionale nel contesto della programmazione regionale*, in *Realtà economica*, 1975, fasc. 1-2/3-4, pag. 3 ss.

27 Si tratta di dati ricavati dalle pubblicazioni dell'ISTAT (MENDUNI, *Un milione a testa perché restino disoccupati*, in *Rinascita*, n. 2/1976, pag. 12 ss.).

28 Un ampio esame delle caratteristiche del decreto di trasferimento delle funzioni è stato compiuto dal BARTOLE, *Il trasferimento delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale*, in *Boll. scuola perfez. Univ. Trieste*, n. 52-53, 1972, pag. 29 ss. V. anche: BASSANINI-ONIDA, *Note sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del lavoro e dalla previdenza sociale in materia di addestramento professionale*, in [ID.] *Problemi di diritto regionale*, Milano, 1971, II, pag. 120.

esercitate dall'INAPLI, dall'ENALC e dall'INIASA (tutti compiti già appartenenti al Ministero del lavoro); i consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e alcune competenze relative agli istituti professionali di Stato (compiti già di pertinenza del Ministero della P.I.). Restavano invece allo Stato, in virtù della speciale rilevanza dell'interesse nazionale²⁹, le competenze in materia di formazione e addestramento professionale del Ministero della difesa e di quello dell'interno, la predisposizione di corsi di qualificazione o riqualificazione professionale nell'ipotesi di ristrutturazioni aziendali; le attribuzioni in materia di disciplina delle qualifiche ai fini del collocamento, i cantieri scuola, le attribuzioni relative ad impegni internazionali, la gestione del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

La confusione che è derivata da questo aberrante sistema di trasferimento delle funzioni è stata enorme, tanto più che lo Stato si è ben guardato dal provvedere ad alcuna delega di funzioni alle Regioni.

Così la farraginosità del sistema si è ulteriormente acuita; le iniziative si sono ancora moltiplicate e sovrapposte col risultato di un ulteriore incremento della spesa e di una ulteriore inadeguatezza del sistema rispetto alle crescenti esigenze.

La mancata riforma della scuola secondaria superiore ha fatto il resto, rendendo impossibile il delinearsi di una politica formativa globale.

Alla settorializzazione ha fatto da contrappunto la dispersione degli Enti, sia pubblici che privati, senza che ci si decidesse ad una qualsiasi concreta scelta operativa.

C'è da meravigliarsi che, in queste condizioni, anche le Regioni abbiano potuto fare ben poco? In realtà, anche nelle Regioni più avanzate, la normativa è risultata di ben scarsa portata. Costrette ad operare nell'ambito di ritagli di funzioni, le Regioni si sono limitate a legiferare in modo spesso disorganico, introducendo qualche novità, ma senza poter addivenire a quella pianificazione dell'istruzione professionale che dovrebbe costituire il loro compito principale³⁰.

Là dove si sono fatti alcuni tentativi, anche di programmazione, il disegno risulta – in realtà – ancora angusto e parziale³¹. La verità è che questo è il settore

29 Si tratta di una tecnica scorretta ma ampiamente utilizzata dai poteri centrali ed avallata dalla stessa Corte Costituzionale. Sul punto, ampiamente: BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenze delle Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Padova, 1967.

30 Sul punto, oltre allo studio del BIRTIG, citato in nota 26, v. ampiamente – da ultimo –, il saggio del NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1975, I, 729.

31 Si pensi all'esempio della Lombardia, dove la materia è stata regolata con alcune leggi e con alcuni provvedimenti amministrativi, tutti alquanto parziali e limitati. La L.R. 17 luglio 1972 n. 21, consisteva sostanzialmente in una serie di provvedimenti ispirati solo alla necessità di cominciare a gestire in qualche modo la materia, appena trasferita alle Regioni; e tuttavia, nell'art. 4, si cominciava a prevedere la determinazione di un piano regionale ripartito per province. Anche la legge 6 giugno 1972 n. 6 non poteva fare altro che dare una disciplina provvisoria dei consorzi provinciali per l'istruzione tecnica, dei quali il Consiglio regionale lombardo (15-7-71) aveva – inutilmente – chiesto l'abolizione. Ugualmente parziale e provvisoria la L.R. 3 luglio 1972 n. 18 relativa ad alcune attribuzioni della Regione circa gli Istituti

in cui la carenza di seri interventi legislativi generali si fa maggiormente sentire: manca la riforma della scuola secondaria superiore, manca una legge moderna sull'apprendistato, manca una nuova disciplina delle qualifiche in rapporto al collocamento, manca una legge quadro nazionale della formazione professionale. Troppe carenze perché si possa realizzare e individuare una qualsiasi politica attiva della manodopera e della formazione professionale. Il quadro che ne risulta è davvero drammatico e sconcertante e sembra imporre soluzioni a breve scadenza, che rispondano a criteri di rigorosa programmazione e di stretto coordinamento. Ma non è dato ancora comprendere se e quando questo obiettivo potrà essere realizzato. Eppure le indicazioni non mancano. Nell'ambito della CEE si va delineando, da alcuni anni, la tendenza a sottolineare gli stretti rapporti tra l'educazione generale e la formazione professionale, ad inserire la formazione tecnico-professionale in un contesto di formazione *continua*, a ridurre la settorializzazione introducendo criteri di formazione di base *polivalente*³². Si concepisce cioè la formazione professionale come uno strumento di politica sociale diretto a favorire l'occupazione, la formazione, la riqualificazione. Si allarga progressivamente l'area della concessione di congedi di studio; mentre l'intervento dello Stato a favore della formazione e dell'orientamento dei giovani viene concepito come una leva fondamentale anche di politica economica.

Pur nell'ambito di alcune incertezze e di alcune contraddittorietà, queste linee sono divenute emergenti – in questi anni – sia in Germania, sia nel Belgio, sia nel Regno Unito, sia infine e soprattutto in Francia. In questo Paese si è delineata un'organicità di interventi che non ha riscontro in tutti i Paesi della CEE, dapprima con gli accordi interprofessionali sulla formazione (9 luglio 1970 e 30 aprile 1971) e poi con le quattro leggi del 16 luglio 1971 (sulla formazione continua; sul rinnovo dei corsi di istruzione tecnologica e professionale; sulla riforma dell'apprendistato, ecc.) ed infine col decreto 73-45 del 5 gennaio 1973.

Si è realizzata così una politica coordinata e programmata di formazione complessiva e polivalente, con caratteri di continuità e di flessibilità e con garanzie di mantenimento per coloro che frequentano i corsi di base e quelli di aggiornamento. E non si è trascurato anche di pensare alla formazione femminile,

professionali di Stato. Di maggiore respiro, la legge regionale 16 giugno 1975 n. 93, nella quale il riferimento alla pianificazione della formazione professionale è più esplicito ed organico; e tuttavia permangono limiti di non poco momento (troppi poteri all'esecutivo, nessuna abolizione di enti superflui, squilibrio a favore della gestione privata, mancanza di un reale sistema di delega agli enti locali, ecc.). Sugli orientamenti della Regione Lombardia in tema di formazione professionale, v. ancora lo studio di NAPOLI (citato in nota 30).

32 Per una completa informazione sulla evoluzione degli orientamenti nell'ambito della CEE, vanno consultati i rapporti annuali della Commissione per la politica sociale della Comunità e in particolare quelli dal 1971 al 1975, nella parte relativa all'orientamento e formazione professionale. Di notevole interesse sono anche le relazioni specifiche sulle attività dell'orientamento professionale e dei servizi della manodopera degli Stati membri della Comunità, pubblicati negli stessi anni a cura della Commissione delle Comunità europee.

creando sistemi che consentano di conciliare la vita familiare con le esigenze di preparazione per il reinserimento nella attività produttiva.

Da noi, tutto questo comincia a delinearsi solo nelle ricerche e nelle proposizioni della dottrina specializzata³³: sul piano normativo, invece, ben poco di questi principi è riuscito a farsi strada, con i risultati dei quali si è già detto più sopra. Sta tuttavia diventando evidente, per chiunque, che ormai si tratta di modificare radicalmente gli indirizzi del passato, prospettandosi un disegno complessivo che corrisponda alle esigenze della realtà sociale del nostro Paese³⁴33bis.

Se gli interventi relativi alla formazione professionale sono stati sempre subordinati alle esigenze espresse dal mondo produttivo, occorre ora definire meccanismi improntati alla massima flessibilità e tali da consentire l'individuazione delle esigenze e l'orientamento programmatico delle risorse.

Le trasformazioni del processo tecnologico e le più recenti acquisizioni del movimento sindacale impongono metodologie e processi del tutto diversi, capaci di fornire una formazione di base *polivalente* e *continua*, suscettibile poi di rapida e dinamica specificazione e di continuo aggiornamento³⁵. Con ciò, naturalmente, si vuole fare riferimento a ben altro che ad una formazione generica: si tratta invece di predisporre una formazione professionale di base sulla quale si innestino i processi di orientamento, di formazione polivalente e di qualificazione ad una mansione specifica. Accanto ad essa si dovranno prevedere processi formativi successivi, di promozione sul lavoro (ed a questo può servire anche il metodo dei congedi di studio retribuiti, secondo l'indicazione francese), nonché sistemi di riqualificazione degli adulti, sia in relazione alle esigenze di

33 La quale sta, tuttavia, svolgendo un buon lavoro. Oltre agli studi già citati nelle note precedenti, vanno segnalati i Quaderni dell'Assessorato all'istruzione della Regione Lombardia, a pubblicazione periodica, spesso interamente dedicati ai problemi della formazione professionale. Ma si vedano anche gli studi pubblicati nella rivista *Formazione e lavoro* edita a cura dell'ENALP (particolarmente nei fascicoli 52-53, 63-64, 71), nei *Quaderni di formazione* editi a cura dell'ISFOL (particolarmente n. 14/1975), in *Scuola e città* (v. in particolare l'articolo di PAGNONCELLI, *Formazione professionale e Regioni*), nel quindicinale di note e commenti del CENSIS (v. in particolare n. 206/1974, *La legislazione regionale in materia di formazione professionale*). Di grande interesse è il fascicolo n. 1/1976 del *Comune democratico* (*Rivista delle autonomie locali*), interamente dedicato alla formazione professionale, con saggi dei vari AA.

34 33bis Ed infatti, alcune forze politiche si sono cominciate a muovere in questa direzione, tanto che il P.S.I. ha presentato alla Camera dei deputati, in data 26 giugno 1975 una proposta di legge sui «Principi fondamentali in materia di istruzione e formazione professionale», il P.R.I. ha presentato un'altra proposta di legge «quadro», mentre il P.C.I. ha elaborato una bozza di proposta di legge di principi sulla stessa tematica. Questi progetti sono pubblicati nel fascicolo del *Comune democratico* citato in nota precedente (pag. 74 ss.).

35 Sistemi del genere, oltre tutto, sono destinati a rivoluzionare le metodologie fin qui seguite. Una volta conseguita la formazione di base polivalente, i corsi successivi possono anche essere assai brevi, con conseguente eliminazione di spese superflue e con la possibilità di farli frequentare da persone già occupate senza oneri eccessivi per le imprese. Né va sottovalutata l'importanza dei corsi «150 ore», i quali possono essere utilizzati anche a fini formativi di carattere generale, ben al di là di quanto si sia potuto fare finora.

riconversione da assolvere con rapidità, sia in rapporto alle spinte promozionali che vengono dagli stessi lavoratori.

Tutto questo significa che lo sforzo maggiore dovrebbe essere concentrato sulla formazione di base, in stretto collegamento ed in forma unitaria con la scuola; mentre i processi di formazione successiva dovrebbero essere improntati alla flessibilità ed alla rapidità.

Bastano queste sommarie indicazioni per rendere evidente che siamo già lontani – almeno nelle posizioni della dottrina più avanzata – da semplici ipotesi di razionalizzazione e di soluzioni puramente efficientistiche. Certo, esiste il problema della graduale pubblicizzazione del settore dell'istruzione professionale, così come quello della eliminazione degli enti inutili o quello della eliminazione della dispersione delle iniziative. Ma tutto questo non sarebbe sufficiente se non si intendesse che ciò che occorre è una considerazione nuova e diversa dell'intera tematica dell'istruzione professionale, intesa come strumento di politica sociale, di sviluppo economico, di promozione professionale. Una siffatta impostazione reca con sé, di tutta evidenza (ma sull'argomento torneremo più ampiamente in seguito) uno stretto collegamento tra istruzione professionale, orientamento professionale e collocamento, in un contesto generale di interventi programmati, sì da prevedere ed anticipare le tendenze di mercato anziché limitarsi a seguirle ed assecondarle anche quando non risultino armoniche con le linee di una politica generale di sviluppo.

5. Prospettive di interventi legislativi sui problemi dei licenziamenti collettivi, del collocamento, della formazione professionale

Il quadro – peraltro parziale e limitato solo ad alcuni aspetti tra i più rilevanti – che si è cercato di delineare, è senza dubbio sconcertante e rivela un divario enorme tra le esigenze che nascono dalla realtà sociale e gli strumenti apprestati dall'ordinamento giuridico. Ne risulta ben chiara la necessità di una serie di interventi legislativi che non solo mettano ordine nelle materie e nei settori accennati, ma li colleghino in un disegno unitario, promozionale e di sviluppo, nel solco – del resto – delle stesse indicazioni costituzionali. Ciò che vogliamo dire è che servirebbe a poco una legge sui licenziamenti collettivi, isolata dal resto, così come qualche sporadico intervento sul collocamento o sulla formazione professionale, se non fossero individuabili alcune scelte programmatiche di fondo, tendenti a ricondurre ad unità un complesso di problemi che abbiamo potuto considerare isolatamente solo per comodità espositiva, ma sono in realtà legati da stretti vincoli di interdipendenza.

Del resto, basterebbe riflettere un momento sulle soluzioni normative ipotizzabili e già emergenti da quanto fin qui rilevato, per accorgersi come una soluzione globale sia veramente indispensabile.

E valga il vero. A voler affrontare sul piano legislativo il problema dei licenziamenti collettivi, la strada più congrua da seguire appare – di tutta evidenza – quella già contenuta nelle indicazioni della CEE e della più recente legislazione francese. Ferme restando le competenze della magistratura per ciò che attiene ai provvedimenti collettivi contrassegnati da antisindacalità e per quelli a carattere individuale, il controllo e la verifica dovrebbero essere affidate ad una autorità pubblica, che peraltro non abbia caratteristiche meramente burocratiche e che disponga degli strumenti necessari per sindacare le conseguenze delle scelte imprenditoriali³⁶. Per molte ragioni, sulle quali ci soffermeremo più oltre, questa autorità non può che essere rappresentata dalla Regione, i cui poteri di intervento nei conflitti di lavoro non è più lecito limitare ad una semplice opera di mediazione. Alla Regione dunque dovrebbe essere chiesta l'autorizzazione preventiva ai licenziamenti collettivi; ad essa dovrebbe competere la funzione di indagine e ricerca sia della realtà delle giustificazioni addotte sia delle possibili soluzioni.

Ed è chiaro che qui il parametro di valutazione non potrebbe consistere solo nella generica corrispondenza all'utilità sociale, ma dovrebbe essere ancorato ad elementi obiettivi strettamente inerenti alla politica industriale delle Regioni ed alla programmazione regionale. Ciò significherebbe attribuire alla Regione il potere e il dovere di esprimere qualcosa di più che non un semplice giudizio positivo o negativo sulla accettabilità dei provvedimenti proposti. L'esigenza di ricerca di soluzioni congrue, a tutela dello sviluppo economico, del posto di lavoro e della professionalità, porrebbe immediatamente anche il problema del collocamento e quello della formazione professionale.

Quello del collocamento, anzitutto, perché esso dovrebbe essere ricondotto a quei principi che abbiamo sommariamente enunciato e che consistono ancora una volta nel riferimento alla programmazione delle risorse, nella influenza sul mercato di lavoro, nell'orientamento dei flussi di manodopera sul mercato interno non già e non solo secondo le esigenze delle singole imprese, ma anche e soprattutto in relazione alle più generali esigenze di piena utilizzazione delle risorse e di corretto sviluppo economico.

36 Esattamente, la BALLESTRERO GENTILI, *Orientamenti e nuove prospettive giurisprudenziali sui licenziamenti collettivi*, cit., pag. 278 ss., indica i limiti della legislazione francese e della direttiva comunitaria, ma osserva che si tratta comunque di un notevole passo avanti rispetto al nostro sistema; e non manca di rilevare come sia ormai tempo di andare al di là delle semplici funzioni di mediazione per attribuire all'autorità pubblica – e in particolare alle Regioni – poteri ben più penetranti di controllo e di intervento.

Giustamente, viene poi sottolineata dall'A. l'esigenza di un preciso raccordo tra la disciplina dei licenziamenti collettivi e la tutela dei diritti individuali (*ivi*, pag. 279).

Appare logico, sotto questo profilo, che la dimensione prevalente del collocamento dovrebbe essere – allora – quella regionale³⁷, perché è solo in quella sede che è possibile predisporre un quadro complessivo, organico, programmato. Se non è certa, allo stato, la possibilità di sindacalizzare interamente il collocamento³⁸, è sicuro – invece – che esiste senz'altro e fin d'ora la possibilità di affidarlo ad un organismo non burocratico come la Regione, idoneo ad utilizzarlo come strumento di politica sociale. In questo contesto, allora, acquisterebbero un senso nuovo le riforme introdotte con la legge sul collocamento in agricoltura e si potrebbero superare gli ostacoli che alla sua concreta applicazione si sono fin qui frapposti. Oltre tutto, si potrebbe finalmente pensare – in questo più generale contesto programmatorio – alla unificazione del sistema di collocamento, anche per meglio favorire i flussi di manodopera tra due settori (quello industriale e quello agricolo) che finora procedono isolatamente, a compartimenti stagni. Ed è chiaro che in questo modo si porrebbero in termini radicalmente diversi anche i problemi della mobilità e della rilevazione delle qualifiche.

Ma a questo punto s'innesta, di tutta evidenza, il collegamento indissolubile con tutto il processo formativo. Non si programma la politica industriale, non si influenza il mercato di lavoro e non si risolvono i problemi di riconversione e di ristrutturazione, se non si considera attentamente – e in un contesto globale – anche il problema della formazione professionale³⁹. E qui la scelta della sede elettiva è obbligata, poiché abbiamo già visto come – in questa materia – la Costituzione affidi già compiti *esclusivi* e *primari* alle Regioni.

Si tratta senza dubbio di un fatto senza precedenti, consistente cioè nella possibilità di ricondurre ad un unico organismo (la Regione) tutte le tematiche fondamentali della politica sociale, da risolvere in forma unitaria. Ecco dunque emergere le linee di una disciplina normativa non scoordinata e disorganica, ma finalizzata a soluzioni programmate e capace di costituire strumenti idonei a fronteggiare le disarmonie del nostro sistema economico ed a risolverlo in termini non solo difensivi a fronte di una crisi ormai persistente, ma anche promozionali ai fini dello sviluppo economico e dell'adempimento ai principali precetti costituzionali in tema di tutela del lavoro, della professionalità, della stessa personalità umana.

Dopo quanto si è già detto, sembra del tutto evidente come la soluzione più logica sia quella di una legislazione nazionale di principi (legge quadro), che

37 Come già si comincia a prevedere, del resto, nella legge 83/1970 sul collocamento in agricoltura.

38 Il problema è assai antico e mai risolto. Le organizzazioni sindacali sostengono da tempo e con vigore il principio dell'autogestione del collocamento (e v. una ampia sintesi in: MARIUCCI, *Collocamento e tutela del contraente più debole*, cit., pag. 543 ss.); ma permangono grosse resistenze d'ordine politico e giuridico e quindi è prevedibile che una soluzione definitiva non sia raggiungibile a breve scadenza.

39 Esatte e puntuali considerazioni, sul punto, nel recente saggio di NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, cit., ed in quello del BIRTIG, cit.

determini alcuni elementi fondamentali, riservando poi alle Regioni il compito di specificare la disciplina della materia. Sarà così assicurato il collegamento fra istruzione scolastica e formazione professionale da un lato e quello tra istruzione professionale e attività produttiva dall'altro, in un contesto organico fondato sul diritto allo studio non meno che sul diritto al lavoro ed alla professionalità.

6. I cardini di un nuovo sistema: a) le Regioni, la politica industriale e la politica del lavoro

Del vasto disegno organico cui si è fatto cenno, abbiamo già individuato – sia pure per estrema sintesi – i due poli fondamentali: la Regione e la programmazione. Bisognerà scendere un poco in profondità sull'uno e sull'altro aspetto prima di passare all'esame del terzo polo, che è poi costituito dall'autonomia collettiva e dall'autotutela sindacale.

Le ragioni che inducono a ravvisare nelle *Regioni* il centro motore di un nuovo sistema, anche sul piano normativo, sono piuttosto evidenti e nascono dalla sfiducia negli interventi e nelle strutture di tipo meramente burocratico e dalla impossibilità di ricondurre ad unità i tradizionali centri di direzione ed operatività fin qui individuati nei Ministeri⁴⁰.

Ciò naturalmente, a patto di considerare le Regioni per ciò che devono essere secondo il disegno costituzionale; e cioè non semplici organi di decentramento amministrativo, ma soggetti autonomi di elaborazione e gestione di una politica fondata eminentemente sulla programmazione e sullo sviluppo promozionale⁴¹.

La compresenza – nello stesso organismo – del potere legislativo e amministrativo, con una distinzione che non è coincidente con quella tradizionale tipica dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma presenta ampi momenti di unitarietà, è suscettibile di fornire soluzioni radicalmente innovative rispetto al

40 Una netta propensione verso la scelta della Regione come centro elettivo per il coordinamento delle varie tematiche che stiamo esaminando, è mostrata oltre che dal BIRTIG, *op. cit.*, anche dal BRANCA, *Politica dell'occupazione, formazione professionale e collocamento*, cit., pag. 225.

41 Questa concezione della Regione è ormai ampiamente recepita da tutta la migliore dottrina. Che poi essa stenti a tradursi in realtà, è problema eminentemente politico; sono note le resistenze opposte in sede di poteri centrali alla esatta considerazione della Regione come ente dotato di una sua peculiare autonomia; ma non vanno sottovalutate anche le resistenze endogene alle Regioni, vuoi per la stessa formazione della classe politica regionale, vuoi per la stessa difficoltà oggettiva di impostare in termini concreti un serio discorso programmatico e promozionale. Le Regioni a Statuto speciale erano già cadute nella trappola della gestione diretta; e non si era mancato, a fronte di vari tentativi di far valere la propria autonomia, di ricondurle alla ragione (cominciando dalla Corte Costituzionale). Le Regioni ordinarie che avevano un esempio siffatto davanti a sé, hanno cercato di evitare il pericolo, ma non sempre vi sono riuscite, anche a causa del modo con cui è avvenuto il trasferimento delle funzioni. Si va tuttavia delineando una presa di posizione più coerente ed energica, nell'ambito regionale; lo stesso fatto che si torni a parlare della delega come metodo abituale e normale di azione è di per sé abbastanza significativo e importante.

passato. D'altro lato, la dimensione regionale, che può a sua volta articolarsi in forme diverse rispetto a quelle tradizionali, appare la più idonea e la più rispondente alle attuali esigenze della politica industriale e del mercato del lavoro. Si è già visto, a proposito del collocamento, come si oscilli ancora – con risultati costantemente negativi – tra la dimensione comunale e quella provinciale, con ben scarsi riferimenti a quella regionale. Ciò è causa di gravi discrasie, non solo perché non corrisponde appunto alle indicazioni dello sviluppo industriale ed agricolo, ma anche perché si fonda su una realtà (quella dei Comuni e delle Province) che è ormai fortemente contestata e, a sua volta, disarmonica. Se il sistema comunale presenta larghe crepe, da tempo, per l'estrema polverizzazione dei Comuni e per la impossibilità di considerare unitariamente il fenomeno dei Comuni piccolissimi e quello dei Comuni metropolitani, la situazione non è molto dissimile per ciò che attiene alle Province, a riguardo delle quali è certo ormai soltanto che la loro stessa dimensione non corrisponde neppure più a criteri geograficamente corretti. La ricerca dell'ente intermedio, condotta in questi anni con grande attenzione, ha finora prodotto qualche risultato, con l'istituzione delle Comunità montane ed ora con quella dei comprensori⁴². Ma è chiaro che anche questa dimensione intermedia ha senso soltanto se ricondotta nel contesto di un sistema, che abbia il suo perno attorno alla Regione, sempre intesa come ente di promozione e sviluppo e non come ente di semplice gestione decentrata.

D'altro canto, il problema del territorio è oggi tra i primi a dover essere considerati; ed è in quel contesto che si pone il problema degli insediamenti industriali, dello sviluppo dell'agricoltura, così come quello della corretta dimensione da attribuire al terziario. Ma tutto questo è già nei compiti della Regione e quindi c'è solo da prendere atto di questa realtà, traendone – fino in fondo – le necessarie conseguenze.

Resta da vedere, piuttosto, se la Regione abbia il potere e la possibilità di svolgere una propria *politica industriale*. È noto che su questo piano vi sono ancora molte resistenze, da parte dei poteri centrali. Ma appare chiaro che esse non possono essere destinate al successo. Se infatti le Regioni hanno competenze dirette in ampi settori dell'attività economica (agricoltura, turismo, artigianato, commercio, formazione professionale, localizzazioni industriali) e se non può essere contestata anche la loro competenza in materia di infrastrutture essenziali ai fini dello sviluppo economico (territorio, trasporti), non sembra dubbio che non possa essere negato un loro ruolo determinante nell'effettivo governo della realtà industriale dei rispettivi territori. Non si tratta dunque di una rivendicazione astratta e pressoché separatista, ma della presa d'atto di una realtà che è conseguenziale alle indicazioni costituzionali e che costituisce, d'altronde,

42 Di notevole interesse, su questi aspetti, è il saggio di TRIMARCHI, *Il comprensorio fra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1973, pag. 1404 ss.

l'unica possibilità di uscita dalla più ampia crisi che sembra travolgere l'intero Paese. Ma politica industriale significa anche *politica del lavoro*; ed è per questo che vediamo proprio attorno alle Regioni concentrarsi le sfere di interessi complessivi che coinvolgono problemi come quelli del collocamento, della formazione professionale, della mobilità. I due aspetti sono suscettibili di influenzarsi a vicenda, nel senso che politica industriale e politica del lavoro sono, in realtà, indissolubili, allorché si consideri la loro finalizzazione unitaria, sul piano di un corretto ed armonico sviluppo⁴³.

7. b) la programmazione «concertata» come metodo di intervento a livello regionale

Ma qui si introduce, di pieno diritto, il discorso relativo al secondo presupposto cui abbiamo accennato, che è quello della *programmazione*.

Invero, un'attività come quella cui facciamo riferimento – intesa in senso complessivo e globale – non si giustifica e non ha senso se non in un contesto programmatico. La congruità delle scelte imprenditoriali non può che essere valutata rispetto al piano regionale o ai piani settoriali di sviluppo; le esigenze del mercato del lavoro non possono considerarsi passivamente, ma debbono prospettarsi nel contesto di una politica attiva del lavoro, rigorosamente programmata; le risorse anche umane vanno convogliate – con tutti i processi formativi necessari – nella direzione ipotizzata dal piano. Insomma, ogni sforzo di politica industriale e di politica del lavoro non può che essere visto ed inteso nel quadro più generale della programmazione, di una programmazione – in particolare – che anticipi gli eventi e non li segua, che sia fondata su previsioni obiettive, che consenta quindi a chi deve dirigere l'economia di muovere le leve necessarie non secondo criteri occasionali ed estemporanei e neppure con semplici criteri di razionalità, ma con stretta aderenza agli interessi della comunità territorialmente considerata.

Certo, non ignoriamo che la programmazione – in Italia – ha suscitato dapprima speranze e poi cocenti delusioni e che i vari piani generali formulati hanno fatto registrare il più clamoroso fallimento. Talché potrebbe apparire oggi quanto meno azzardato riproporre un tema verso il quale si dirigono ormai, più ancora che decise resistenze, le più accanite diffidenze⁴⁴.

43 Sulla politica industriale delle Regioni e sulla politica del lavoro si diffonde, con spunti di notevole interesse, la pubblicazione della Regione Lombardia, *Osservazioni e proposte in ordine alla attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382* («Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione»).

44 Sulla programmazione e le Regioni esiste una notevole letteratura, che è assai utile consultare, anche per evidenziare lo sviluppo della problematica, la caduta di certe attese e la riproduzione del problema in termini sostanzialmente nuovi. V. in particolare: DE SIERVO-ORSI BATTAGLINI-SORACE-ZACCARIA, *La programmazione negli Statuti regionali*, in *Riv. trim. dir. pubblico*,

E tuttavia, è in atto un processo di ripensamento, e proprio a fronte della crisi che il Paese attraversa si pone in termini nuovi e diffusi l'esigenza di una incisiva direzione pubblica dell'economia. Se è vero che la politica di piano è fallita, è altrettanto certo che l'espansione illimitata e incontrollata ha prodotto guasti che, se perdurassero, diverrebbero ineliminabili. È questa la ragione per cui oggi il problema non si pone neppure più in termini di correttivi razionalizzanti al modello tradizionale di sviluppo economico, ma in termini di svolta radicale, per il soddisfacimento organico e programmato delle esigenze collettive e sociali⁴⁵.

È stato rilevato come molti dei concetti tradizionali in tema di programmazione siano ormai caduti in crisi. Ciò vale per il rilievo che fu dato inizialmente all'atto costitutivo del piano; ma vale anche per il contenuto ed i connotati generali del piano stesso e per i rapporti tra il piano generale e le singole fasi territorialmente delimitate della programmazione; e vale infine per la rigidità del piano, a lungo reclamata come esigenza fondamentale e imprescindibile.

La tendenza ad attribuire alla programmazione un contenuto più concreto, più determinato, ma anche più flessibile, è ormai largamente diffusa; ma si nota anche la tendenza a sostituire al piano generale i progetti speciali o settoriali, mentre si accentua l'interesse attorno agli aspetti organizzativi e strumentali della programmazione. Nello stesso tempo, si nota una tendenza a porre in termini diversi il problema del rapporto Stato-Regione, ai fini della formazione ed attuazione del programma; ed anche qui alla rigidezza del passato si tende a sostituire una elasticità più consona alla realtà territoriale, sociale e normativa del Paese.

Ma ciò che conta, essenzialmente, è la constatazione della estrema difficoltà ad immaginare e realizzare un piano generale omnicomprensivo, e conseguentemente la tendenza a ricondurre la pianificazione a livelli di governo ben determinati ed idonei a realizzare una programmazione unitaria e globale, ma territorialmente definita.

È questo il tipo di programmazione che maggiormente si collega al ruolo delle Regioni di cui si è fatto cenno più sopra. In tutti gli Statuti regionali si faceva riferimento a questo tipo di pianificazione, accanto alla previsione di

1971, pag. 1337 ss.; MERLINI, *Le procedure di programmazione dal disegno di legge 1967 agli Statuti regionali*, ivi, 1973, pag. 1442 ss.; CAVALLO, *Problematica introduttiva sul tema «Ruolo della Regione nella programmazione economica»*, in *Foro amm.*, 1973, II, pag. 467 ss.; SALVIA, *Regioni e programmazione economica nazionale*, ivi, pag. 467 ss.; BIN, *Industria pubblica e industria privata di fronte alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1975, pag. 708 ss.; TRIMARCHI, BERTI, ROVERSI, MONACO, *Stato, Regioni, enti locali nella programmazione economica*, Milano, 1973.

Tralasciamo di richiamare tutta la pubblicistica relativa alla programmazione in genere. Ricordiamo tuttavia, per i notevoli spunti di particolare interesse per la nostra tematica, i due volumi *Aspetti privatistici della programmazione economica* [Atti della Tavola rotonda tenuta a Macerata nei giorni 22-24 maggio 1970], Milano, 1971.

45 Una versione nuova ed attuale dei problemi della programmazione, così come si pongono oggi, con revisione critica delle antiche impostazioni, in SALVIA, *Crisi della programmazione e nuovi strumenti di coordinamento*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1975, pag. 502 ss.

concorso delle Regioni alla formazione ed all'attuazione del piano nazionale. Il venir meno dei progetti mastodontici a carattere generale, non fa cessare l'interesse per il diverso livello di programmazione degli interventi. Ché anzi proprio questa appare oggi la linea più agevolmente attuabile in concreto. Ne è prova lo stesso fatto che si stia procedendo ad organizzare la programmazione regionale attraverso la costituzione di centri promozionali e pianificatori come i comprensori⁴⁶. Il fatto che alcune esperienze comprensoriali possano apparire – allo stato – quanto meno discutibili non ha grande significato, non solo perché si tratta delle prime esperienze, ma anche perché esse si sono poste in una fase delicata e difficile della vita regionale e proprio nel momento in cui alcuni dei concetti generali sulla programmazione stavano entrando in crisi.

È giusto, dunque, dedicare oggi la massima attenzione ai problemi della programmazione regionale e della pianificazione realizzata attraverso i comprensori. E ciò soprattutto in relazione alla problematica che ci interessa più da vicino, quella cioè relativa alla politica industriale ed alla politica del lavoro. Di fronte alle complesse emergenze della crisi economica ed alla necessità di affrontare in termini nuovi i problemi della riconversione e dello sviluppo, il comprensorio si pone come strumento di politica industriale⁴⁷, nel contesto globale della pianificazione regionale.

Certo, deve trattarsi di una pianificazione che sia veramente tale, che si basi sulla rilevazione e l'elaborazione di dati idonei a conoscere fino in fondo la realtà territoriale e che successivamente sia in grado di pilotare lo sviluppo e il pieno impiego delle risorse materiali ed umane.

Ma deve trattarsi anche di una programmazione democratica, che non scenda dall'alto sulla base di linee elaborate esclusivamente dai livelli di governo locale, ma sia oggetto di discussione, di dibattito, di elaborazione comune con tutte le categorie interessate, che sia insomma quella programmazione conce[r]tata e – in certo modo – addirittura negoziata a cui ha fatto riferimento da tempo la migliore dottrina⁴⁸.

46 L'istituzione dei comprensori sta richiamando, giustamente, l'attenzione della dottrina più avveduta; il tema è invero di particolare interesse anche per la complessità dei problemi che ne scaturiscono e per l'importanza delle prospettive. V. in particolare: TRIMARCHI, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, cit.; SALVIA, *Crisi della programmazione e nuovi strumenti di coordinamento*, cit., particolarmente pag. 511 ss.; BENVENUTI, *Proposte in tema di organizzazione regionale*, in *Le Regioni*, 1973, pag. 743 ss.; RAIMONDI, *La Regione e il governo del territorio*, in *Programmazione e decentramento*, Palermo, 1973, pag. 61 ss.; ROVERSI MONACO, *Brevi note su nuovi livelli e strumenti di amministrazione locale*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1973, pag. 1399 ss.

47 L'affermazione è del Presidente della Giunta regionale della Lombardia, Golfari, nel dibattito promosso dal *Corriere della Sera* su un piano di emergenza in difesa dei posti di lavoro.

48 PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, pag. 428; PROSPERETTI, *Forme di partecipazione del sindacato alla programmazione economica*, in *Dir. lav.*, 1963, 1, pag. 342 ss.; MENGONI, *Programmazione e diritto*, in *Atti del Convegno sul tema «Scienza e programmazione»*, Quaderni dell'Accademia dei Lincei, n. 85/1968, pag. 173 ss.; MOMIGLIANO, *Sindacato, progresso tecnico, programmazione economica*, Torino, 1966, pag. 143 ss.

È in questo contesto che si pongono i problemi dei rapporti tra Regione ed Enti locali, ma anche quelli della Regione con le categorie produttive e con le organizzazioni sindacali. È in questo contesto che la programmazione degli interventi finisce per nascere dal basso, con una partecipazione effettiva delle Comunità interessate, che costituisce anche la migliore garanzia di una concreta attuazione del piano (o dei piani settoriali).

8. I progetti dell'Associazione degli industriali piemontesi, dell'Assolombarda e della Regione Emilia-Romagna per la formazione professionale e la mobilità

Dalle considerazioni svolte nel paragrafo precedente risulta anche chiara la ragione per la quale – ai fini di una corretta politica del lavoro – non possono apparire congrue – anche se degne di meditato interesse – alcune formulazioni e proposte di recente avanzate ai fini della soluzione dei problemi della mobilità e della formazione professionale. Ci riferiamo in particolare al Progetto-pilota presentato dall'Associazione degli industriali piemontesi alla Regione Piemonte, nel febbraio scorso, ed a quello presentato alla Regione Lombardia da parte dell'Assolombarda, nel marzo di questo anno. Entrambi partono da alcune considerazioni fondate circa le discrasie del mercato del lavoro e dei flussi migratori interni e circa le carenze di una formazione professionale adeguata alle necessità. Entrambi si pongono correttamente il problema della qualificazione e della riqualificazione degli adulti, nel contesto di un programma di piena utilizzazione delle risorse umane. In quello dell'Assolombarda, poi, si attribuisce una giusta considerazione alla metodologia della formazione sul lavoro, ispirata manifestamente al modello francese⁴⁹.

Ma ciò che manca, in entrambi i progetti, è il respiro programmatico reale. Non basta, insomma, individuare le qualifiche «scoperte» e proporre di pilotarvi

49 I progetti in questione sono stati pubblicati rispettivamente, quello piemontese, [sul] *Corriere della Sera* del 25 febbraio 1976 e quello dell'Assolombarda su [I] *Sole-24 ore* del 12 marzo 1976. Per la reazione dei sindacati, v.: l'articolo sul [I] *Giorno* del 5 marzo («Però le scuole le fa la Regione» dice il sindacato). Il progetto piemontese fa un inventario dei posti disponibili, con relative qualifiche, e propone l'istituzione di corsi appositi onde consentire l'afflusso dei lavoratori disoccupati verso i settori scoperti. C'è anche un'analisi dei costi e delle strutture disponibili. L'obiettivo delineato è anche quello di utilizzare i contributi del Fondo sociale europeo. Più complesso il progetto dell'Assolombarda (redatto per incarico della Confindustria): si tratta di costituire un'Agenzia regionale, strutturata come società per azioni e con partecipazione paritetica delle organizzazioni sindacali contrapposte e dell'operatore pubblico (Regione). Nella fase delle scelte, i poteri decisionali spetterebbero agli organi normali della Agenzia (paritetici), mentre per la gestione dei corsi un ruolo primario dovrebbe competere alle Associazioni industriali. Anche qui c'è la previsione dei costi (circa 400.000 lire per un corso completo di quattro mesi, per ogni operaio); le imprese sarebbero disposte a contribuire, in funzione però dello sgravio degli «eccessivi oneri sociali impropri cui sono attualmente soggette».

i lavoratori disoccupati o occupati presso aziende in crisi, previa adeguata qualificazione (o riqualificazione), poiché in questo modo non si fa altro – ancora una volta – che seguire le tendenze, notoriamente disarmoniche, del mercato e tentare di assolvere alle esigenze interne delle aziende, in una logica di mera razionalizzazione efficientistica. Ciò che occorre è cercare di influire sul mercato e sui processi determinanti dello sviluppo economico, creando le domande, istituendo nuovi posti di lavoro, convogliando le risorse non solo là dove attualmente si individuano zone scoperte, ma anche e soprattutto là dove l'iniziativa economica – pubblica e privata – abbia ragioni reali per svilupparsi ed inserirsi. Altrimenti opinando, si finirebbe – ancora una volta – per sciogliere nodi temporanei ed occasionali senza risolvere i problemi di fondo di una corretta politica di sviluppo e di ampliamento della base produttiva e di una adeguata politica attiva della manodopera⁵⁰.

In un'ottica diversa sembra muoversi il progetto della Regione Emilia-Romagna per la riqualificazione professionale dei lavoratori del settore industriale in funzione dei piani di conversione produttiva e di ristrutturazione aziendale. Qui, il discorso va più in profondità, coinvolgendo il problema della lotta contro la disoccupazione e quello della lotta contro la dequalificazione. Nel contesto generale di questo progetto, il collocamento è visto come strumento di politica attiva della manodopera e come momento finale di un processo articolato che parte dall'analisi del mercato del lavoro e delle risorse territoriali per giungere fino alla programmazione della domanda e dell'offerta del lavoro, imperniata attorno alla stessa formazione professionale ed alle esigenze di una corretta mobilità orizzontale. Il piano viene allora a ruotare attorno a tre poli essenziali, tra loro interdipendenti: collocamento, politica dell'impiego e politica della formazione professionale. In questo contesto, si elimina ogni intervento di

50 Un altro rilievo che occorre formulare è quello relativo alla limitata considerazione che viene dedicata alla cosiddetta «disoccupazione verde». Qui il problema è certamente assai complesso, anche perché si tratta di circa ottocentomila giovani in cerca di prima occupazione, dei quali ben 273.000 sono diplomati e 54.000 laureati. Come è noto, esistono vari progetti e proposte, da quella del Presidente Moro, a quella avanzata da Luciano Lama, a quella della F.I.L.M. e fino ad un vecchio disegno di legge presentato dai senatori comunisti Ziccardi ed altri in data 24 maggio 1973. Il dibattito sulle varie soluzioni è assai vivace e non è questa la sede per affrontarlo a fondo. È certo, comunque, che si delinea la tendenza a rivedere completamente l'istituto dell'apprendistato ed a ripensare l'intero problema della scuola della formazione culturale e professionale, in rapporto alla tematica degli sbocchi professionali. Anche qui, è chiaro che servono a poco i rimedi parziali (è questo, ad esempio, il maggior limite del progetto governativo) e che occorre evitare il pericolo di un impiego a sottocosto dei giovani, sia pure a titolo temporaneo nella pubblica amministrazione in forma puramente clientelare e senza alcuna prospettiva. Segnaliamo, comunque, la presa di posizione di ANDREATTA (*Corriere della Sera*, 23 ottobre 1975), in relazione alla proposta avanzata dal Segretario generale della CGIL Lama, e il dibattito – già richiamato – promosso dal *Corriere della Sera*, con gli interventi di alcuni Presidenti di Regioni (Kessler, per il Trentino-Alto Adige, Carossino per la Liguria, Golfari per la Lombardia, Perugini per la Calabria).

tipo assistenziale, per prospettare invece soluzioni idonee a favorire i programmi di investimento, il mantenimento dell'occupazione, la creazione di nuovi posti di lavoro.

Se un appunto può farsi a quel progetto, è forse soltanto in relazione alla possibilità concreta di delimitare così rigidamente la programmazione degli investimenti, nel contesto della politica industriale. Per chi sia convinto, come noi, che un interscambio tra industria e agricoltura si pone oggi come esigenza fondamentale, la politica degli investimenti e quella della manodopera non possono che avere un respiro ben più ampio di quello settoriale e debbono quindi ispirarsi a criteri programmatori di carattere più generale, tendenti ad investire tutte le risorse esistenti nei vari settori produttivi.

Ma è probabile che anche qui si tratti di procedere per gradi e che, nella formulazione dei progetti si finisca per dare maggiore considerazione ai settori cosiddetti di emergenza. Bisognerà forse distinguere tra gli interventi a breve termine e quelli a medio termine per procedere gradualmente alla formulazione dei programmi che investano l'intero territorio e tengano quindi conto anche di quei settori nei quali la crisi è talmente arcaica e talmente antica da aver creato addirittura l'assuefazione. L'importante è, comunque, ribadire che è attorno alla programmazione regionale e comprensoriale che deve ruotare la nuova politica di investimenti, di avviamento al lavoro, di riqualificazione, di riequilibrio del mercato del lavoro.

9. Possibilità immediate di intervento delle Regioni, nel quadro di una politica della manodopera

Certo, occorre rendersi conto anche delle difficoltà e del problema dei tempi, sempre così grave e rilevante nel nostro Paese. Le soluzioni normative non sono certo prospettabili a breve scadenza, mentre i problemi incalzano e la crisi procede implacabile. Ed allora, bisogna anche porsi il problema di ciò che l'ordinamento consente fin d'ora, sulla base della normativa vigente, mentre prosegue il discorso relativo alle innovazioni legislative.

A nostro avviso, ciò che conta – anche sotto questo profilo – è che si abbiano delle prospettive di fondo chiare e che si individuino le linee generali da seguire. Una volta acquisito un certo livello di consapevolezza sulle scelte di fondo, non è detto che il sistema non fornisca alcune possibilità anche in questa fase intermedia.

Abbiamo parlato di compiti delle Regioni e di programmazione: orbene, molti poteri le Regioni li hanno già ed altri dovrebbero acquisirne col definitivo trasferimento delle funzioni di cui alla legge 382/1975⁵¹. Si tratta di utilizzarli in

51 Su alcuni problemi relativi al definitivo trasferimento delle funzioni alle Regioni e sull'attuazione della delega prevista dalla legge 22 luglio 1975 n. 382, v.: BASSANINI, *Gli enti locali e la legge sull'ordinamento regionale*, in *Pol. dir.*, 1975, pag. 721 ss.

modo coerente, anche rispetto alle linee di fondo cui si è accennato più sopra. Nulla vieta alle Regioni di formulare piani e programmi di settore o globali; ch  anzi sembra che ci  sia previsto da tutti gli Statuti regionali e che su queste linee ci si intenda muovere proprio con la costituzione dei comprensori. Certo, un programma regionale che non possa ancorarsi ad una programmazione nazionale, sar  pur sempre monco e parziale; ma sar  pur sempre meglio degli interventi scoordinati ed occasionali. D'altronde, se alla formazione dei piani saranno chiamate a partecipare – come   previsto da tutti gli Statuti – le forze economiche e sociali e gli Enti locali, si comincer  a creare quel movimento dal basso, in cui abbiamo visto consistere il presupposto primo di una corretta programmazione. Allo stesso modo, nessuna legge ha previsto, in concreto, quei poteri di intervento e di mediazione nei conflitti di lavoro, che pure le Regioni, in questi anni, si sono assunte con vari risultati e con varie metodologie⁵².

Ebbene, su quella strada si pu  continuare, anche a proposito dei licenziamenti collettivi, cominciando ad intendere la funzione di mediazione in modo diverso da quello con cui viene concepita tradizionalmente dagli uffici burocratici. In molti casi, la mediazione pu  risolversi in concreti interventi, d'intesa con le organizzazioni sindacali e le forze produttive: e non c'  dubbio che gli interventi saranno tanto pi  efficaci quanto pi  la Regione sar  in grado di avanzare proposte di vera politica industriale, di investimenti, di incentivazioni. N  vi   nulla che possa escludere un intervento della Regione in tema di mobilit  e di formazione della manodopera, posto che qui entriamo in un settore di sua competenza specifica; e quand'anche manchino le riforme legislative a cui si   accennato a questo riguardo, non sembra dubbio che in qualche modo le Regioni possano anticiparle cominciando a *programmare* l'attivit  formativa, finalizzandola a quei risultati di fondo su cui gi  ci siamo ampiamente soffermati.

Resta il problema del collocamento, apparentemente il pi  ostico e difficile, stante la precisione dei limiti normativi vigenti; ma, a ben guardare, anche qui   possibile anticipare l'opera del legislatore, sia pure in via di fatto, collegando gli interventi regionali agli organismi sindacali che ormai sono rappresentati (con maggiore o minore forza) nelle strutture del collocamento, e – perch  no? – agli stessi uffici periferici dello Stato, oltre che alle organizzazioni imprenditoriali. Da varie parti, si sono avanzate proposte per la istituzione di consulte (o altri organismi simili) a livello regionale, proprio col fine di avviare la ricerca di

52 Su questo ruolo, v.: NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, cit. Sulla attivit  di mediazione nei conflitti collettivi svolta dall'Assessorato al lavoro della Regione Lombardia nella prima legislatura,   in corso di pubblicazione una ricerca – curata dall'I.Re.R. e dalla Fondazione Brodolini – ed eseguita da Gamba, Fidanza, Martinelli, Treu.

  singolare il fatto, per , che nella seconda legislatura, la Regione Lombardia abbia eliminato l'assessorato al lavoro, trasferendo i compiti al Presidente. Il tempo e l'esperienza diranno se si   trattato di un errore o di una svolta positiva, nella direzione dell'inserimento della tematica nel quadro di una complessa politica regionale.

soluzioni ai problemi del mercato del lavoro, dell'espansione produttiva, della formazione e dell'impiego della manodopera. Certo, si tratta di organismi non poco discutibili e con qualche margine di pericolosità. Ma ciò che conta è individuare un possibile punto d'incontro, nella sede regionale, come momento dialettico di sintesi degli interessi collettivi e di quelli generali, e di ricerca degli interventi immediati da compiere.

Del resto, abbiamo visto che le Associazioni industriali del Piemonte e della Lombardia si sono rivolte direttamente alle Regioni competenti, presentando progetti che prescindono del tutto dalle leggi nazionali ed anzi tendono a supplire i vuoti più volte riconosciuti e denunciati. Abbiamo visto anche che la Regione Emilia-Romagna non ha atteso la legge quadro sull'istruzione professionale per formulare un proprio progetto. Insomma, appare chiaro che esiste una ricerca comune di soluzioni concretamente possibili, anche in attesa delle scelte di fondo che il legislatore nazionale, prima o poi, dovrà pur fare⁵³. Si tratta di battere queste strade, con spirito dialettico ed aperto, avviando utili confronti, utilizzando tutti gli spazi concessi dalle leggi vigenti; oltre tutto, ciò non potrà non influire – e ci auguriamo in modo determinante – sulle stesse iniziative legislative del Parlamento nazionale. Ciò che conta, soprattutto, è di non restare in posizione di attesa mentre gli eventi precipitano, nella convinzione che forse proprio dalle autonomie regionali e locali può scaturire il senso della rinascita e l'avvio ad un riordinamento complessivo dello scoordinato sistema giuridico di cui ci stiamo occupando.

10. Il ruolo dell'autonomia collettiva e il suo collegamento con gli interventi regionali

Ma il discorso più serio, e a questo punto indilazionabile, che occorre fare è quello relativo al terzo polo cui abbiamo fatto cenno in un precedente paragrafo: quello cioè relativo all'*autonomia collettiva* ed alla *autotutela sindacale*.

A nostro avviso, non è immaginabile la prospettazione di soluzioni che tengano conto solo delle possibilità di intervento dei pubblici poteri, quand'anche si tratti di organismi non burocratici. Se così si facesse, da un lato si finirebbe per sottovalutare quel ruolo che le organizzazioni sindacali si sono ormai conquistate e che appare per molti versi decisivo anche sul piano nazionale; dall'altro si finirebbe per costituire un handicap assai rilevante alle stesse possibilità di intervento delle Regioni, le quali non hanno certamente la possibilità di procedere da sole e debbono trarre la loro forza – prima ancora che dalla legge – dal

53 Nelle osservazioni della Regione Lombardia sulla legge 382/1975, già richiamata, si dedica ampio spazio alla politica del lavoro, rivendicando per le Regioni il collocamento, ma prevedendo intanto soluzioni contingenti e immediate, sul piano del controllo con le categorie produttive e con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

proficuo e continuo confronto e dal contributo decisivo delle forze sociali. Non va sottovalutato, d'altronde, il fatto che le stesse organizzazioni sindacali hanno bisogno – a loro volta – di definire il loro spazio d'intervento e di ancorare la loro attività, soprattutto quando esce dal piano strettamente aziendale, a punti fermi collegati a strutture di carattere istituzionale.

Cominciando con l'osservare questa problematica dal lato delle Regioni, osserveremo come tutti gli Statuti regionali – in vario modo – abbiano aperto larghi spazi per la partecipazione dei sindacati⁵⁴; e partecipazione ormai ha assunto un significato assai ampio, investendo aspetti reali di confronto e di contributo dialettico. Se la partecipazione, intesa in termini astratti, presenta il costante pericolo di un coinvolgimento in una specie di rituale, addirittura in funzione di copertura politica, bisogna riconoscere che oggi questo tipo di partecipazione non conviene più né alla Regione né al sindacato⁵⁵. Non alla Regione perché i gravosi compiti che l'attendono necessitano di apporti e di contributi effettivi; ed è oltremodo chiaro che nulla si può programmare né si possono effettuare interventi pianificatori senza il concorso determinante delle forze sociali interessate. Non al sindacato, perché esso è ormai sufficientemente maturo per collocarsi come soggetto autonomo in ogni tipo di rapporto; dal che deriva, necessariamente, il rifiuto di qualunque forma cogestiva, per avviarsi invece ad un sistema di confronti dialettici e di apporti autonomi, che è l'unico oggi praticabile anche ai fini della programmazione degli interventi, quando – come è logico – ognuno dei soggetti sia giustamente geloso della propria autonomia. Coloro che si pongono il problema della possibile oscillazione del sindacato tra partecipazione e contestazione, non colgono – a nostro avviso – l'essenza del fenomeno, nel quale non esiste, in realtà, il preteso contrasto tra due alternative, ma si realizza soltanto un tipo di partecipazione fondato sulla negoziazione e sul confronto, nel reciproco rispetto dell'autonomia.

Quando dunque si parla di programmazione concertata e democratica, si intende fare riferimento a questo tipo di intese e di confronti⁵⁶, dai quali scaturisce la forza stessa del piano, al di là di qualsiasi efficacia sul terreno normativo. È vero che l'esperienza di questi anni tende a mostrare soluzioni, almeno all'apparenza, anche più avanzate e si parla spesso di negoziazione e di accordi tra sindacato e pubblici poteri. Ma anche su questo punto bisognerà intendersi, con particolare riferimento ai livelli ai quali può o deve svolgersi un'attività del

54 Sul tema, v.: GHETTI, *Prime considerazioni sulla posizione dei sindacati nell'ordinamento regionale*, in *Riv. dir. lav.*, 1972, III, pag. 66 ss.; DI RAIMONDO, *Il sindacato negli statuti delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1974, pag. 1530 ss.; TREU, *Sindacato e istituzioni*, in *Sindacato e sistema democratico*, Bologna, 1975, pag. 145 ss.

55 Ricco di spunti interessanti, su tutta la tematica della partecipazione, il saggio di BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pag. 1 ss.

56 Cfr., sul punto: DELL'OLIO, *Attività sindacale e programmazione economica*, in *Dir. lav.*, 6/1970, pag. 1 ss., dell'estratto.

genere: essa potrebbe invero risultare irta di pericoli, anche sul piano istituzionale, ove si consolidassero solo rapporti con gli esecutivi, tagliando fuori proprio quegli organismi istituzionali (e quindi il Parlamento e i Consigli regionali) ai quali spetta la determinazione dell'indirizzo politico e in definitiva la formulazione della stessa programmazione.

Ciò potrebbe rappresentare uno stravolgimento di valori, istituzionalizzando anche una sorta di supplenza sindacale⁵⁷ rispetto al ruolo delle forze politiche.

È nostro convincimento, dunque, che i rapporti di cui parliamo debbano essere improntati alla necessaria chiarezza, con una sicura delimitazione delle funzioni e con un preciso rispetto dei vari livelli di autonomia. Un illustre giurista⁵⁸ ha osservato di recente che il sindacato ha finito per assumere, di fatto, l'esercizio di funzioni di natura pubblicistica pur mantenendo intatta la propria struttura privatistica; un fatto nuovo e di grande rilievo, anche ai fini più strettamente giuridici, del quale peraltro – e non si è mancato di farlo – vanno individuati anche i limiti. Se infatti è vero che il sindacato ha interesse a respingere ogni investitura formale ed ogni forma di compartecipazione intesa nel senso tradizionale, bisogna riconoscere che il ruolo che esso viene ad assumere oggi – e che rileva anche sul piano giuridico – è essenzialmente quello di costituire un continuo *impulso* ed un costante *controllo* rispetto a funzioni che restano di esclusiva pertinenza degli organi specificamente indicati dalla Costituzione.

In questo senso, dunque, va intesa la partecipazione del sindacato alla programmazione regionale (così come, del resto, a quella nazionale): essa si esprime, in sostanza, attraverso il riconoscimento del ruolo del sindacato di partner di un dialogo istituzionale sulla stessa politica sociale, oltre che su quella di piano. È in questo quadro che il sindacato acquista un ruolo determinante – *ma sempre sul piano dell'impulso e del controllo* – ai fini dell'ordinamento costituzionale dell'economia.

Vanno peraltro disattese le concezioni intese ad associare il sindacato al mantenimento dei vecchi meccanismi di sviluppo, così come la pretesa di affidare alle organizzazioni sindacali contrapposte – insieme all'esecutivo – la predisposizione e la gestione del programma o dei programmi di settore.

Siffatte soluzioni condurrebbero sicuramente a risultati negativi, sia sul piano dell'assetto istituzionale complessivo, sia sul piano della stessa autonomia sindacale. Non è a caso, ci sembra, che uno degli Statuti regionali più avanzati, quello della Lombardia, preveda un ampio spazio per la partecipazione del sindacato,

57 Questo termine è stato usato dal GIUGNI in uno studio di carattere problematico e di notevole interesse, *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Pol. diritto*, 1970, 1, pag. 49 ss. Altri accenni anche nel saggio di DELL'OLIO, richiamato in nota precedente. Anche il PERSIANI, *Contrattazione collettiva e attività del sindacato nel quadro della programmazione*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, cit., I, pag. 186, allude ad un «vuoto politico» lasciato dai partiti e colmato dal sindacato.

58 SANTORO PASSARELLI, *Sindacato e funzione pubblica*, in *Riv. dir. lav.*, 1974, pag. 6 ss.

ma riservi il ruolo fondamentale di indirizzo all'assemblea legislativa e riaffermi poi il ruolo determinante per l'individuazione della politica regionale a favore delle forze politiche e quindi dei partiti⁵⁹.

Con questi chiarimenti, può dunque intendersi in modo sufficientemente preciso il punto di raccordo tra l'attività delle Regioni e quella dei sindacati, ai fini dello sviluppo economico, dell'espansione produttiva, della politica del lavoro. E non ci sembra dubbio che, poste le cose in questi termini, proprio dall'apporto dei sindacati, e soprattutto di quello dei lavoratori, le Regioni potranno trarre una efficacia decisiva dei propri interventi, nella direzione chiaramente prospettata dall'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Ma è certo che non si esaurisce solo in questo la complessa problematica che oggi si prospetta, di fronte alla crisi, per l'intervento sindacale e per quello delle Regioni. Fin dagli anni '70, il sindacato ha posto con vigore il problema del controllo sociale degli investimenti ed ha orientato le proprie battaglie non più e non solo verso la difesa dei livelli di occupazione, ma anche verso complesse tematiche, che investono alla base il problema dell'espansione produttiva e del coerente impiego di tutte le risorse umane.

Su questo terreno, il sindacato non ha mancato di cogliere alcuni rilevanti successi, in sede contrattuale; ma bisogna riconoscere che una reale vittoria contro i tradizionali modi di gestione della crisi non è stata ancora raggiunta. Tanto che alla Conferenza di Rimini si è dovuto constatare, con vigoroso spirito autocritico, che «sul fronte dell'occupazione, degli investimenti, del nuovo modello di sviluppo, i risultati sono stati carenti, anche se non del tutto inconsistenti». Ed è noto che non poche di quelle conquiste contrattuali sono state poi riassorbite nella pratica, finendo – il sindacato – per trovarsi di fronte ad una sostanziale e pressoché sistematica evasione degli impegni assunti⁶⁰.

D'altro lato, la storia di questi anni insegna che il tema del rapporto tra iniziative interne alla fabbrica e lotte più generali per le riforme e lo sviluppo economico è ancora il più difficile da risolvere, non solo perché è il più contrastato,

59 L'art. 4 dello Statuto della Regione Lombardia, nel fissare il principio che la politica di piano costituisce il metodo normale di intervento della Regione, precisa che nella formazione e nell'attuazione dei programmi e piani deve essere assicurata la partecipazione «degli Enti locali, dei sindacati e delle altre organizzazioni sociali». Nel successivo articolo 53, sotto il titolo «partecipazione popolare», si afferma testualmente: «La Regione ravvisa nei partiti politici il momento fondamentale per la determinazione della politica regionale e riconosce nel concorso degli Enti locali, dei sindacati, del movimento cooperativo, delle altre organizzazioni sociali e di tutti i cittadini il fondamento della partecipazione democratica». La distinzione di livelli di partecipazione e di concorso è assai netta e non richiede ulteriori commenti.

60 Per un'ampia disamina di tutte queste complesse vicende, della nuova politica del sindacato, dei successi e delle sconfitte, v. in particolare: MARIUCCI, *Sindacato e lotte operaie nella crisi economica, dal piano del lavoro al nuovo modello di sviluppo*, in *Pol. dir.*, 1975, particolarmente pag. 478 ss.; MANCINI, *Commento all'art. 4 Cost.* in *Commentario Branca*, cit., pag. 246 ss.; ed ora anche nel dibattito promosso dal Centro studi di diritto del lavoro (Napoli, 3 febbraio 1976) sul tema «Il sindacato nell'impresa».

ma anche perché più faticosamente riesce ad inserirsi in modo corretto nella strategia complessiva del sindacato.

In questo scorcio del 1976 ci troviamo di fronte ad altre battaglie, sul piano già indicato, e ad altri successi, consacrati nelle intese raggiunte nel settore metalmeccanico ed in quello chimico, almeno a livello di aziende pubbliche. Giustamente, il sindacato ha sostenuto di avere ottenuto l'accoglimento delle proprie rivendicazioni fondamentali, sul piano della informazione e della contrattazione degli investimenti e delle innovazioni produttive, sul piano dell'indotto, del decentramento produttivo, del lavoro a domicilio e del lavoro in apporto, così come sui punti relativi alla contrattazione della mobilità orizzontale e, per alcuni aspetti, alla riqualificazione professionale ed ai movimenti di personale nell'ambito di complessi aziendali.

Ma non è dato ancora conoscere se queste vittorie avranno o meno lo stesso esito concreto di quelle del passato e se esse riusciranno comunque ad inserirsi in modo determinante sui temi fondamentali della politica dello sviluppo e della manodopera.

11. Le proposte «cogestive» e il richiamo all'art. 46 Cost.: critica

Ci si è chiesti se queste incerte prospettive dipendano da una scarsa capacità del sindacato a gestire le proprie conquiste o dalle vivaci resistenze opposte in sede di attuazione degli accordi oppure ancora dalla mancanza di precisi punti di aggancio al sistema giuridico. Orbene, sulle prime due ipotesi c'è ben poco da dire: il sindacato ha già fatto alcune esperienze negative, negli anni passati, e le ha riconosciute apertamente; sta dunque a lui di tenerne conto e di ingaggiare la battaglia, in termini adeguati, anche sul piano della gestione degli accordi, dando per presupposte le inevitabili resistenze ed i costanti tentativi di recupero che saranno posti in opera dalla controparte.

È sulla terza ipotesi⁶¹ che occorre invece soffermarsi più a lungo, anche perché essa riguarda più da vicino il nostro compito di giuristi ed è suscettibile – d'altronde – di più pregnanti conseguenze.

Anzitutto, ci sarebbe da chiedersi se davvero le ragioni di un insuccesso – sul piano economico-sociale – possano farsi consistere nella mancanza di punti di riferimento normativi. La tesi ci sembra un po' pericolosa e limitativa della stessa efficacia dell'autonomia collettiva; se infatti non c'è dubbio che il sindacato possa avere bisogno, in alcuni momenti, di una legislazione di sostegno, non è

61 Questa ipotesi è stata avanzata dal MANCINI nel corso del dibattito richiamato nella nota precedente; dopo aver concluso che la battaglia del controllo sugli investimenti si è risolta in un insuccesso, Mancini ha affermato che è ormai tempo di porsi il problema di uno sbocco costituzionale, senza del quale le prospettive resterebbero quanto meno assai incerte.

detto che ciò sia necessario come regola e che alle eventuali carenze normative possano attribuirsi tutte le responsabilità. Il sindacato ha saputo conquistarsi un ruolo determinante, nel senso più sopra ricordato, anche al di là della legge; e c'è da concordare in pieno col Santoro Passarelli quando osserva che in questi anni è proprio dal «fatto» che sono scaturite anche rilevanti conseguenze sul piano del complessivo ordinamento giuridico.

Ma poi è proprio vero che questi punti di riferimento manchino? In realtà, il primo va ravvisato nella stessa prima parte dell'art. 39, che – riconoscendo l'autonomia collettiva – non determina né il tipo né le forme degli interventi sindacali, ovviamente rimettendolo alla libera scelta delle organizzazioni. Il secondo va ravvisato nell'art. 40, che consacra il principio di autotutela, consentendo quindi un'ulteriore dilatazione delle forme di pressione e di impulso riconosciute come tipiche del sindacato.

Ma c'è ancora di più, e non si è mancato di rilevarlo⁶²: esiste l'art. 41, col contestato riferimento all'utilità sociale e soprattutto col richiamo alla programmazione ed all'indirizzo dell'attività economica verso finalità sociali. È vero che il terzo comma dell'art. 41 contiene un'esplicita riserva a favore della legge; ma questo non esclude affatto l'operatività del principio, quanto meno sul piano della metodologia (la programmazione come sistema). Resta dunque da chiedersi se abbia davvero un senso quel richiamo all'art. 46 Cost., che in questi anni viene rinnovato con una certa frequenza e che di recente è stato proposto appunto come uno dei punti di aggancio normativo per la stessa azione del sindacato.

Le vicende dell'art. 46 sono note⁶³: la disposizione fu introdotta nella Costituzione al seguito di una saliente esperienza del dopoguerra e sulla base – forse – di una grande illusione. Chi scrive giunse, nel 1958, a considerarla come il punto culminante del sistema, quanto meno sul piano dei principi; e non mancò un indirizzo dottrinario volto a ravvisare proprio nell'art. 46 il superamento dello stesso schema tradizionale dello scambio⁶⁴. Dopo di che, su questa norma calò il silenzio e per molti anni non se ne parlò più, neppure dalle

62 V. ancora MANCINI, nel dibattito già ricordato, il quale – dopo aver riflettuto su una pluralità di modelli (art. 41, comma 3, art. 43 Cost.) sembra propendere per il riferimento all'art. 46.

63 La letteratura sull'art. 46 è tutt'altro che abbondante ed è concentrata principalmente nel periodo immediatamente successivo all'avvento della nuova Costituzione. V. dunque: COLLOTTI, *L'art. 46 della Costituzione e la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in *q. Riv. [giur. lav.]*, 1951, I, pag. 152 ss.; MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, pag. 149 ss.; SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, pag. 67 [pubblicato in questa opera, Vol. II, in <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/view/171/528/1514>, riferimento a pag. 57 ss.]; RIVA SANSEVERINO, *Diritto del lavoro*, Padova, 1971, pag. 144 ss.; PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966, pag. 82 ss.; CESSARI, *Fedeltà, lavoro, impresa*, Milano, 1969.

64 V. in particolare: GUARINO, *Spirito del diritto del lavoro e natura del contratto individuale*, in *Dir. e giurispr.*, 1950, 1, pag. 1 ss.; GRASSETTI, in *Atti del Convegno sulla tutela della libertà nei rapporti di lavoro*, Torino, 1955, pag. 81 ss.

organizzazioni sindacali⁶⁵. L'esperienza dei Consigli di gestione si era conclusa in termini negativi; dai Paesi in cui si tendeva ad esperienze cogestive giungevano notizie tutt'altro che confortanti; nel contratto di scambio, sia pure inteso in modo aggiornato, si continuavano a ravvisare fondamentali garanzie. Lo stesso movimento sindacale esclude dai propri programmi ogni richiamo al diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende.

In questi ultimi anni, c'è stata una qualche reviviscenza della tematica relativa all'art. 46: alcuni Autori si sono posti il problema di una qualsiasi utilizzabilità della norma nel quadro della revisione delle tradizionali concezioni relative all'impresa⁶⁶; altri si sono chiesti se nello Statuto dei lavoratori non fosse ravvisabile una forma di attuazione dell'art. 46, sia pure in termini radicalmente diversi rispetto a quelli in cui la norma era stata pensata dal legislatore costituente⁶⁷. Oggi, c'è chi propone – in sostanza – di «rivisitare» l'art. 46, magari per trovarvi una giustificazione formale ed un punto di appoggio per le nuove posizioni assunte dal sindacato⁶⁸. Né manca chi tende a rivalutare le esperienze straniere, cercando di contestare che esse abbiano fatto fallimento o abbiano comunque soffocato l'autonomia e l'indipendenza del sindacato⁶⁹. Ed infine, vi è chi ci avverte che, continuando ad ignorare i problemi della partecipazione alla

65 Qualche accenno, ma in termini puramente problematici nel dibattito al Convegno di diritto del lavoro del 1966, a Cagliari [*Il contratto collettivo di lavoro. Atti del Convegno Aidlass, Cagliari 30 maggio-2 giugno 1966*, Milano, 1968], particolarmente in rapporto alla relazione del PROSPERETTI sul tema *La posizione dell'impresa nella evoluzione del diritto del lavoro*.

66 Si veda, in particolare, il dibattito che si è sviluppato nella Rivista *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, sull'impresa e il diritto del lavoro (v. soprattutto gli interventi di MAZZONI, 1975, pag. 129 ss., e della RABAGLIETTI, *ivi*, pag. 134).

67 MENGONI, *Relazione al Convegno promosso dal Centro studi di diritto del lavoro* (Amalfi, 25-26 ottobre 1974) sul tema «Iniziativa economica e tutela del lavoro» e successivamente anche nella *Introduzione* al titolo I, nel *Commentario allo Statuto [dei diritti dei lavoratori]*, diretto da PROSPERETTI, Padova, 1975, I, pag. 32 ss. (dove peraltro si parla di un sistema «circolare», nel quale finisce per svilupparsi un contropotere dei lavoratori organizzati). Ma v. anche: PROSPERETTI, *Introduzione*, nel *Commentario allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1975, I, pag. XIV. In una prospettiva alquanto diversa, si muove il GIUGNI (del quale ricordiamo, a questo riguardo, l'intervento nella *Giornata di studio sull'impresa nel nuovo diritto del lavoro*, Latina, 7 febbraio 1974). Di CARINCI si veda anche il saggio *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in *Economia e lavoro*, n. 3/1974, pag. 299 ss.

68 In questo senso ci sembra da intendere la presa di posizione di MANCINI in occasione del dibattito di Napoli, più sopra ricordato; bisogna riconoscere, però, che Mancini sembra esprimersi in termini ancora dubitativi, pur prospettando la possibilità che l'art. 46 non venga inteso, necessariamente, con riferimento alle esperienze straniere di cogestione.

69 Si veda l'ampio studio di COLOMBO su *Il problema della cogestione alla luce dell'esperienza e dei progetti germanici*, in *Riv. soc.*, 1974, pag. 89 ss., che critica vivamente le posizioni negative fin qui assunte dalla maggior parte della dottrina italiana in tema di cogestione. E v. anche: PETINO, *La cogestione dell'impresa societaria*, Catania, 1975. Per un esame complessivo delle esperienze tedesche: ARRIGO, *Considerazioni in materia di cogestione nella R.F.T.*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1975, I, pag. 237 ss.

gestione, potremmo finire per trovarla inserita, di forza, nel nostro ordinamento, attraverso le direttive della CEE⁷⁰.

Non è dunque più il caso di continuare a trascurare il problema, anche se non è questa la sede per affrontarlo a fondo. Ma bisognerà pur dire che di questa reviviscenza dell'art. 46 non c'è davvero né alcuna giustificazione né alcun bisogno⁷¹.

Anzitutto, ci sembra scorretto il metodo interpretativo che tende ad attribuire ad una norma un significato del tutto diverso e contrastante rispetto sia alla sua dizione letterale sia alla *ratio* originariamente ispiratrice. È ben vero che esiste anche l'interpretazione evolutiva; ma, a prescindere dalla utilizzabilità di questo criterio ermeneutico per una disposizione costituzionale di principio, resta pur sempre il fatto che si tratta di un criterio accessorio ed utilizzabile solo nel quadro complessivo delle disposizioni dell'art. 12 delle preleggi.

L'art. 46 fa espresso riferimento al diritto dei lavoratori a *collaborare* alla gestione delle aziende. Il significato testuale è inequivocabile e non consente estensioni o modificazioni di tale fatta da costituire una lettura completamente nuova della norma. E ciò a maggior ragione quando sia noto lo spirito animatore del legislatore costituente e la *ratio* da cui esso fu indotto ad inserire nella Carta Costituzionale quella disposizione.

Ci ha lasciato, così, non poco perplessi il tentativo di ricondurre lo Statuto all'art. 46, sia pure in termini diversi da quelli originari; ed invero, il presunto modello del pluralismo conflittuale male si attaglia, di per sé, alla inequivoca

70 Sui progetti in corso, in sede di Comunità europea, si diffondono ampiamente sia COLOMBO che PETINO (v. nota che precede). In ben altri termini fa riferimento a questa vicenda il GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1974, pag. 151 ss., il quale – dopo aver vivacemente contestato la possibilità di concepire forme cogestive nel nostro Paese, soprattutto dopo l'avvento dello Statuto – ricorda efficacemente i metodi con cui vengono approvate le direttive comunitarie e quindi ci invita sarcasticamente a «non restare sorpresi nell'apprendere, a cose fatte, che la cogestione vige anche in Italia».

71 Ci sembra quindi del tutto corretta l'impostazione data dal GHEZZI al problema in un noto saggio, *È corretto rilanciare oggi un discorso sulla partecipazione operaia?*, in q. *Riv. [giur. lav.]*, 1970, I, pag. 75 ss. Del resto, queste posizioni non appartengono soltanto ad alcune correnti dottrinarie. Si vedano, ad esempio, le precise posizioni assunte dal SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro nell'impresa*, in *Iustitia*, 1961, pag. 265 ss.; *Vicende recenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. dir. lav.*, 1964, I, pag. 226, del FERRI, *Potere e responsabilità nell'evoluzione della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1956, pag. 35 ss., del MINERVINI, *Una nuova costituzione per l'impresa*, *ivi*, 1967, pag. 1352 ss., del ROMAGNOLI, *Profili di diritto sindacale comparato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pag. 1309 ss., [del] FERRUCCI, *Consiglio di gestione*, in *Enc. diritto*, IX, Milano, 1971, pag. 21. Tutto ciò senza contare la netta posizione assunta a suo tempo, in un notissimo studio, dal MENGONI, *Recenti mutamenti nella struttura e nella gerarchia dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 1958, pag. 689 ss., e il rigore – anche sul piano ideologico – col quale considera la cogestione il GALGANO, *op. cit.*, pag. 151 ss. Dello studio del Mengoni va ricordato in particolare il corretto assunto secondo il quale «il problema del controllo dei lavoratori sulla gestione è un problema di rafforzamento del potere contrattuale, cioè di allargamento del contenuto della contrattazione collettiva e di adattamento di essa alle diverse situazioni delle singole imprese» (pag. 722).

dizione del precetto costituzionale. Ma ancora più perplessi ci lasciano gli altri tentativi a cui abbiamo accennato. Sulle esperienze straniere di cogestione abbiamo ormai dati più che sufficienti per formulare dei giudizi di totale inapplicabilità al nostro sistema; né le recenti disposizioni adottate in Germania sembrano contrastare con le convinzioni che si sono radicate in tutti i nostri studiosi, nonostante qualche tentativo di ricupero generalmente ritenuto piuttosto inappagante.

Dei pericoli rappresentati dalle direttive della CEE, c'è ben poco da dire: intanto, non si è finora realizzata nessuna concreta intesa; ma dubitiamo che, in queste condizioni e senza che nessuna delle forze interessate abbia assunto una qualsiasi posizione positiva, sia possibile per il nostro Governo assumere degli impegni di carattere internazionale e tradurli poi in termini operativi nel nostro sistema giuridico. Del resto, anche chi ha voluto spezzare una lancia a favore di una nuova considerazione della tematica della cogestione, ha dovuto dare atto delle controverse vicende dell'istituto in sede comunitaria e non ha potuto nascondere che, al più, permangono alcune «intenzioni» in seno agli organismi della Comunità europea, ma nulla più di questo⁷². Sicché, per allarmarci e preoccuparci, converrà forse attendere che questa tematica si ponga in termini più concreti e che magari su di essa si pronuncino anche le parti più direttamente interessate, non trattandosi – ovviamente – di un terreno esclusivamente riservato ai giuristi.

Ma ciò che ci preme maggiormente sottolineare è l'inutilità del richiamo all'art. 46, per attribuire un qualche sostegno all'azione sindacale. Ed invero, il sindacato ha impostato la sua battaglia per gli investimenti, per una politica economica e per una politica del lavoro in modo del tutto autonomo rispetto a qualsiasi previsione normativa. Se questa battaglia non riesce ad oltrepassare alcuni limiti, e in particolare quello della connessione con la programmazione e quello della gestione concreta dei successi conseguiti in sede negoziale, è di ciò che occorre occuparsi ponendosi interrogativi che vanno bene al di là della nostra esperienza giuridica. Quando si dice che la negoziazione degli investimenti non basta e che la conflittualità rischia di restare fine a se stessa, se non ha la capacità di produrre modelli alternativi⁷³, si afferma una cosa diversa e sulla quale occorre riflettere in termini che nulla hanno a che fare con l'art. 46. Il problema, a dire il vero, non pare (soltanto) quello della indicazione di modelli alternativi, perché questo potrebbe anche non essere un compito specifico del sindacato. A

72 Ed infatti solo di «intenzioni» parla il COLOMBO, nel saggio già citato (pag. 97). Noi non siamo pessimisti come Galgano, anche se condividiamo le sue critiche ai metodi con cui vengono approvate le direttive comunitarie. Ma l'argomento ci sembra troppo complesso e delicato perché si possa semplicemente pensare di decidere alcunché passando sulla testa delle organizzazioni sindacali.

73 Questa affermazione è del GIUGNI (nel dibattito con F. Mancini, a Napoli, sul «*Sindacato nell'impresa*», già richiamato).

nostro avviso, ciò che manca, per attribuire un'efficacia determinante alla nuova azione sindacale, è lo stretto collegamento con altri tipi di iniziativa e il proficuo confronto con altre forze che tendono, o dovrebbero tendere, a finalità socialmente analoghe a quelle del sindacato, ancorché su di un piano più generale.

Se così è, il problema si sposta in altra sede e l'art. 46 può restare benissimo confinato nel limbo delle speranze, delle attese e – se si vuole – delle illusioni dell'immediato dopoguerra. Non sarà, del resto, l'unica norma costituzionale ad avere subito la sorte dell'oblio⁷⁴. D'altronde, tentare di resuscitare i morti, magari attraverso forme di metempsicosi, può essere anche pericoloso, in quanto deviante rispetto all'attenzione che si deve dedicare ad una problematica reale e più strettamente collegata con le emergenze e con le necessità del sistema.

12. Conclusioni: confronto dialettico tra sindacato, forze politiche e istituzioni

Le conclusioni cui si perviene attraverso la strada da noi battuta sono ormai evidenti: noi pensiamo ad un processo molteplice e complesso, in cui intervengono una serie di fattori, che vanno dal potere legislativo agli interventi pianificatori delle Regioni, all'iniziativa sindacale.

Un complesso di iniziative dunque, che non devono procedere per linee parallele, ma sono destinate ad intrinsecarsi ed influenzarsi a vicenda.

Il sindacato, è ormai noto, si muove su vari piani, da quello interno alle aziende a quello più generale, sulle linee di fondo degli interventi economici e delle riforme. È suo compito cercare di collegare i vari tipi di azione, inserendoli in un contesto unificante, e tenendo sempre presente che non esiste un bene più grande della sua autonomia, la quale pertanto va salvaguardata ad ogni costo. Mantenere l'autonomia significa non farsi irretire in progetti cogestivi – sul piano aziendale – ma neppure accedere ad una nozione di partecipazione – sul piano più generale – che abbia connotati di vincolabilità e prospetti l'esigenza di rinunce a principi, esigenze, rivendicazioni insopprimibili⁷⁵. Significa anche

74 Si pensi, ad esempio, alla sorte del comma secondo dell'art. 39, rimasto totalmente inattuato. A suo tempo ci battemmo perché esso divenisse operante, in contrasto con una parte notevole della dottrina. Dobbiamo riconoscere che la storia ci ha dato torto, tanto che oggi di questa norma non si parla quasi più; e non si può dire davvero che il rimpianto sia molto intenso.

75 È noto che si è posto il problema dei rapporti tra partecipazione del sindacato alla programmazione e diritto di sciopero. Può considerarsi ormai acquisito che qualunque forma di partecipazione, correttamente intesa, non può mai comportare un'abdicazione di un diritto di per sé indisponibile e che il mezzo dell'autotutela non è strumentalizzabile nel processo di coordinamento ed indirizzo dell'economia. Sul punto, v. FERRARI, *Programmazione economica, partecipazione sindacale e diritto di sciopero*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, cit., I, pag. 405 ss.; GESSA, *Programmazione economica e diritto di sciopero*, in *Dir. lav.*, 1966, I, pag. 166 ss.; e, più in generale: ZANGARI, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1964, 3, pag. 548 ss.

ricerca continua di confronto, impulso costante e non sterile contestazione aprioristica. È proprio da quel continuo confronto dialettico, in tutte le sedi possibili, che il sindacato può trarre la propria forza e l'efficacia della propria azione. L'importante è che le sedi siano molteplici e che, come la politica del sindacato conosce i centri decisionali reali delle aziende e sa come e dove investirli, così essa sia idonea ad imprimere impulsi, sollecitazioni e spinte determinanti anche alle sedi più generali di indirizzo e di determinazione della globale politica del Paese. Bisognerà dunque rimeditare il ruolo del sindacato nei confronti delle Assemblee legislative⁷⁶, inventando forme e modi di confronto e di impulso che non si limitino ai rapporti con l'esecutivo.

Questo porrà necessariamente il problema del rapporto con le forze politiche, alle quali compete – proprio in quelle sedi – una funzione primaria. È nostro avviso che il sindacato debba tenerne conto e che la sua funzione non debba tendere a sostituirsi a quella dei partiti, quando anche essa ormai sopravvanzata di gran lunga la ristretta politica rivendicativa e salariale di un tempo⁷⁷. Anche qui si tratterà di ideare rapporti di tipo nuovo, nel rispetto della reciproca autonomia e nel quadro di una funzione di stimolo e di impulso che il sindacato può assumere anche nei confronti delle forze politiche.

Un utile banco di prova potrà essere rappresentato proprio dalle Regioni, dove i confini tra attività amministrativa e di indirizzo sono più labili e dove il confronto e il dibattito in tutte le sedi (legislativa ed esecutiva) non presenta problemi di particolare difficoltà neppure sul piano più strettamente giuridico-istituzionale.

Sotto questi profili, è agevole immaginare una partecipazione del sindacato da un lato al processo formativo delle leggi di cui abbiamo segnalato l'urgenza, sia pure attraverso la mediazione delle forze politiche⁷⁸ e dall'altro ai tentativi immediati di affrontare la crisi attraverso interventi di emergenza ma ispirati a linee programmatiche.

Questa metodologia potrà consentire nuovi sbocchi alla contrattazione degli investimenti, alla valutazione della congruità delle scelte imprenditoriali rispetto a piani di sviluppo elaborati in sede regionale (o nazionale), alla stessa contrattazione della mobilità: l'importante è che vi siano punti di riferimento più ampi

76 La dottrina si è già occupata, sia pure non ancora con la necessaria ampiezza, della delicata problematica. Ricordiamo, fra gli altri: FERRARI, *Programmazione economica*, ecc. (citata in nota precedente, pag. 406); PREDIERI, *Per l'introduzione di udienze legislative nel Parlamento italiano*, il Ponte, 1966, I, pag. 1119; BERNARDESI-D'ANIELLO, *Note su Parlamento e sindacato nei procedimenti di programmazione economica*, in *Pianificazione*, 1965, I, pag. 5 ss.; PERONE, *La partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Padova, 1972, pag. 97 ss.

77 Si vedano, sul punto, le interessanti considerazioni di PERSIANI, *Contrattazione collettiva e attività del sindacato nel quadro della programmazione*, cit., pag. 186 ss. (peraltro l'A. è, forse, un po' troppo critico nei confronti della funzione delle forze politiche).

78 In tema, v.: PERONE, *Osservazioni in tema di sindacati e Parlamento* in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, I, pag. 275 ss.

rispetto alla sede aziendale e che sia garantito un proficuo rapporto con gli organismi (nella specie la Regione) che sono in grado di orientare i flussi di manodopera, la stessa espansione delle basi produttive, la formazione professionale pianificata e funzionalizzata appunto alle esigenze dello sviluppo economico e della tutela della manodopera.

Tutto questo, d'altronde, non è avveniristico né astratto: in molti casi si verificano già momenti di incontro e di confronto del tipo suaccennato; si tratta dunque di svilupparli e di erigerli a sistema, nella consapevolezza delle specifiche competenze delle sedi istituzionali, della funzione insopprimibile delle forze politiche ed infine della stessa esigenza del sindacato di mantenere ad ogni costo la propria autonomia, pur conservando ed espandendo quelle aree di potere (e talvolta di contropotere) che si è faticosamente conquistato in questi anni.

Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative*

Sommario: 1. Premessa – 2. Il quadro della situazione italiana: sviluppo storico del collocamento ed approccio culturale agli strumenti di intervento sul mercato del lavoro – 3. Le esperienze degli altri paesi e le indicazioni che è possibile ricavarne – 4. Verso soluzioni globali

1. Premessa

Questo saggio non si propone di svolgere un'indagine comparatistica vera e propria, alla quale sono – peraltro – dedicate alcune recenti pubblicazioni, tra le quali va segnalata quella curata dal Cdrl (Centro documentazione e ricerche Lombardia) *Istituzioni e politiche del lavoro nella Comunità Europea* ([Franco]Angeli, 1981), ma piuttosto di cogliere le essenziali linee direttrici che emergono dai vari sistemi, con costante riguardo all'esperienza ed alle prospettive del «caso» italiano. Si tratta in sostanza di stabilire a quali «logiche» si siano finora ispirati gli interventi normativi in Italia e negli altri paesi della Cee, al fine di procedere ad un sommario raffronto e di trarne le opportune indicazioni per il dibattito in corso circa la riforma del collocamento e degli altri strumenti di intervento sul mercato del lavoro.

È vero, infatti, che l'esperienza realizzata in Italia (di taglio complessivamente negativo) fornisce già sufficienti elementi per imporre un completo cambiamento di rotta; ma è altrettanto certo che non possiamo procedere come se fossimo isolati, e che anche dall'esperienza degli altri paesi possono derivare utili indicazioni; e ciò a maggior ragione per il fatto che l'obiettivo di tutti è quello di giungere ad una armonizzazione dei vari sistemi. Ma per raggiungerlo è preliminare che dei «sistemi» vi siano; e, purtroppo, del nostro il meno che si possa dire è che un «sistema» non c'è più da tempo.

2. Il quadro della situazione italiana: sviluppo storico del collocamento ed approccio culturale agli strumenti di intervento sul mercato del lavoro

Vale la pena di partire da un quadro, pur assai sommario, della situazione italiana nel suo sviluppo storico e nelle valutazioni della cultura giuridica e sindacale che l'hanno accompagnata.

* Saggio tratto dalla relazione svolta al Convegno su «*Politiche attive del lavoro in Europa*» (Milano, 20-30 aprile 1981), pubblicato in *Democrazia e diritto*, 1981, pag. 73.

Alle origini del processo di industrializzazione e di formazione della società moderna si colloca un fenomeno di disoccupazione endemica, di squilibri settoriali e territoriali assai gravi, di scoordinata distribuzione della domanda e dell'offerta di lavoro. Da ciò, l'esigenza di intervenire in qualche modo sul mercato del lavoro, per disciplinare la concorrenza e accompagnare con alcune garanzie il momento fondamentale di incontro tra domanda e offerta. Lo Stato si tenne, originariamente e per lungo tempo, al di fuori del fenomeno, assumendo posizioni sostanzialmente agnostiche ed ispirandosi a concezioni preminentemente liberistiche. È così che per tutto un lungo periodo e certamente fino all'avvento del fascismo, il collocamento fu esercitato da soggetti molteplici, con logiche assai diverse e solo parzialmente garantiste: privati con scopo di lucro, enti pubblici, istituzioni di beneficenza, associazioni padronali e operaie, organismi misti, enti morali e associazioni operaie consorziate. Tutto questo complesso di strumenti e di soggetti era destinato, ovviamente, a dominare ben poco il mercato ed a garantire ben scarsi risultati. E i fenomeni divennero più clamorosi man mano che aumentarono le difficoltà economiche e che le situazioni sociali – specialmente nel primo dopoguerra – divennero esplosive.

Ma fu solo il fascismo ad intervenire con una concezione che, via via, divenne sempre più organica: se la Carta del lavoro enunciava principi ancora generici, pur lasciando intravedere un sistema ispirato soprattutto a necessità di formazione del consenso, il r.d.l. 21 dicembre 1938 n. 193[4] definiva il collocamento come «funzione pubblica nell'interesse della produzione nazionale e dello Stato» praticamente delegandolo ad uffici burocratici e, più concretamente, ai sindacati fascisti.

Nel secondo dopoguerra, caduto il sistema corporativo e passato il servizio del collocamento agli uffici del lavoro, riprese vigore la concezione sindacale del collocamento affidato appunto alle organizzazioni sindacali, sia pure con controlli pubblici al fine di garantire l'imparzialità. Ma allo stesso interno del movimento sindacale, assai vivo era il contrasto di idee circa il modo di concepire il sistema del collocamento e il rapporto tra la funzione pubblica e quella sindacale.

D'altronde, le esigenze del Nord e del Sud si ponevano in termini assai diversi, non meno che quelle dei settori principali (industria ed agricoltura).

E così si pervenne al compromesso, che condusse alla legge 29 aprile 1949 n. 264: restava la funzione pubblica, ma era previsto anche un «controllo» sindacale, sia pure visto in termini facoltativi e consultivi. Lo stesso Di Vittorio ammetteva che questa legge rappresentava un passo indietro rispetto alle esperienze realizzate nelle zone di maggiore industrializzazione, ma sottolineava il fatto che essa, invece, rappresentava un progresso rispetto alla situazione del Mezzogiorno.

In realtà, la visione del collocamento consacrata nella l. 264/1949 era estremamente limitata e si riduceva ad una semplice registrazione quantitativa (ed assistenziale) dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Di avviamento al lavoro, in quella legge, si parlava in termini puramente burocratici, l'addestramento professionale era relegato in un angolo ed in funzione assistenziale, il sistema di rilevazione delle qualifiche era inesistente, la disciplina della mobilità era praticamente ignorata. Una legge, dunque, ispirata – come è stato rilevato da gran parte della dottrina – ad una concezione arcaica ed ancora influenzata dalle sopravvivenze corporative, e ad una visione statica e rigida del mercato del lavoro. Il legislatore, insomma, concepiva il collocamento come funzione pubblica, imperniata su strutture burocratiche, con scarsissima attenzione al problema complessivo dell'intervento sul mercato del lavoro e con profondo disinteressamento rispetto ad ogni forma di controllo sociale.

Non c'è da stupirsi che una legge siffatta fosse destinata ad essere sistematicamente elusa: tutti i dati che possediamo rivelano che già fin dal primo periodo di applicazione, la legge sul collocamento non impedì affatto le pratiche clientelari e discriminatorie, né sbarrò il passo ad una sostanziale privatizzazione del sistema. Mentre il ruolo sindacale andava via via scomparendo, la maggior parte della manodopera veniva assunta attraverso altri canali. In sostanza, la legge non serviva né come strumento di intervento sul mercato del lavoro né come strumento di garanzia e di imparzialità.

E tuttavia, la stessa cultura giuridica stentò a lungo a riflettere seriamente sulle carenze non solo e non tanto della legge, quanto della ideologia che stava a monte di essa. La influenza delle origini e dello stesso periodo corporativo ed un sostanziale distacco rispetto alle esperienze pratiche, normative e culturali degli altri paesi impedirono a lungo un ripensamento dell'intero sistema e la ricerca di logiche nuove di intervento. Anzi, può addirittura affermarsi che il peso del vizio originario di impostazione si fa sentire ancora oggi, senza che la cultura giuridica, sindacale e politica sia riuscita complessivamente a liberarsene. È vero che, nel mondo sindacale, vi fu un ripensamento negli anni Sessanta e che in alcuni documenti sindacali (v. ad esempio la risoluzione del direttivo Cgil del 1962) si fanno strada concezioni nuove, che partono dalla rivendicazione del controllo della forza lavoro nel mercato e del collocamento come momento fondamentale di contrattazione per giungere fino alla sottolineatura della necessità di ristabilire un rapporto tra collocamento, formazione professionale, programmazione. Ma queste impostazioni non riusciranno a tradursi in iniziative di movimento, neppure alla fine degli anni Sessanta, quando la spinta verso la gestione sindacale del collocamento ed una complessiva politica dell'occupazione si fece più consistente.

Un sintomo di ripensamento lo si può cogliere anche nella legge 17 luglio 1967 n. 685 (approvazione del primo programma economico nazionale), in cui si indicavano strade sostanzialmente innovative: rilevate le carenze del sistema del collocamento e della formazione professionale, si auspicava un intervento legislativo che provvedesse al riordino dell'intera materia «tenendo conto della stretta connessione tra formazione professionale e collocamento al lavoro delle

nuove leve e dei lavoratori dotati o no di una qualificazione professionale». Non era molto, ma anche queste rudimentali linee di un intervento più globale non ebbero alcun seguito. È così che le spinte al rinnovamento finirono per giungere ad un approdo schizofrenico.

Nell'anno in cui nascevano le Regioni, che avrebbero dovuto rappresentare un punto di riferimento importante ai fini di un ridisegno globale degli strumenti di intervento, si realizzava la «miniriforma» del collocamento nello Statuto (art. 33 e 34) e contemporaneamente veniva emanata la legge 11 maggio 1970 n. [8]3 per la riforma del collocamento in agricoltura.

La schizofrenia consisteva nel fatto che questi tre eventi procedevano su linee tra di loro disarmoniche, senza alcun punto di reale collegamento. E mentre le Regioni, occupate a costruirsi, erano impotenti a partecipare ad un processo innovatore e non riuscivano a far sentire la loro voce sui temi della politica industriale e della politica attiva del lavoro, il legislatore dello Statuto si muoveva comunque in un'ottica ancorata al passato. Ridurre l'area della richiesta nominativa e prevedere un ampliamento della partecipazione delle organizzazioni sindacali era infatti ben poco a fronte della complessiva arretratezza del disegno normativo; ed era illusorio pensare che l'introduzione di un «soffio di democrazia» in una struttura arcaica senza modificare né il disegno né l'ideologia che stava alla sua base potesse produrre un qualsiasi risultato. In realtà, restavano in piedi le strutture burocratiche, nella loro totale inefficienza; ma soprattutto restava l'assenza di una visione nuova di una politica capace di incidere davvero sul mercato, con tutti gli strumenti disponibili, dal collocamento alla formazione ed all'orientamento professionale.

Singolare, invece, il fatto che nella legge sul collocamento in agricoltura si riuscissero ad inserire elementi significativi di novità; restava la concezione del collocamento come funzione pubblica, ma col riconoscimento di un ruolo fondamentale agli organismi sindacali e con un primo disegno di politica attiva nei confronti del mercato del lavoro, nella prospettiva di una programmazione a livello regionale ed anche mediante sistemi innovativi di accertamento del fabbisogno e delle qualifiche.

Proprio in questa schizofrenia e nell'incapacità di formulazione di un disegno anche culturalmente omogeneo, stavano le radici dell'insuccesso anche delle disposizioni più avanzate. Un sistema, per definirsi tale, non può fondarsi sulla contraddittorietà, sulla settorialità e sulla limitatezza degli interventi: e proprio il fatto che non si riuscisse a definirlo in modo coerente, perdendo così importanti occasioni di riforma, era rivelatore della scarsa forza di pressione del movimento sindacale e di quel *deficit* culturale complessivo a cui più volte si è fatto riferimento. Solo dopo tutto questo, vanno considerate le resistenze di parte imprenditoriale, la stessa incapacità sindacale a gestire i processi di rinnovamento, le cosiddette «rivincite del mercato». Il fatto è che ci si era rinchiusi, più o meno consapevolmente, entro orizzonti angusti, si era trascurato di cogliere gli

aspetti essenziali delle trasformazioni della società italiana, si era badato poco alle esperienze straniere. E tutto questo non poteva che costare molto ad ogni prospettiva di rinnovamento.

Così, gli strumenti di governo della domanda e offerta di lavoro restavano quelli che tutti conoscono, con la loro clamorosa inadeguatezza. Il sistema era ed è improntato ad una rigidità solo apparente, col risultato di una costante elusione.

È stato rilevato che solo il 38% dei lavoratori passa in realtà attraverso l'ufficio di collocamento; il resto si sistema da sé e cerca l'accordo diretto con gli imprenditori. E questi ultimi studiano tutti i sistemi possibili per eludere la normativa, vanificando ogni ipotetico controllo o rendendolo particolarmente difficile proprio perché esso si scontra con una sostanziale connivenza delle parti interessate. Le varie tecniche per garantire il cosiddetto passaggio diretto sono solo l'aspetto più appariscente, a fronte degli infiniti sistemi attraverso i quali, in realtà, è il «sommerso» che prevale, a dispetto di ogni intervento anche di natura giudiziaria. Il risultato più grave è che, come sempre, le fasce più deboli restano più sacrificate ed emarginate e che le discriminazioni che si volevano evitare con le rigidità, restano tuttavia un fatto ineliminabile.

Le ambizioni del legislatore del 1949 si sono dunque scontrate con la realtà ed hanno fatto fallimento, proprio per la loro inadeguatezza.

Ma esse dovevano divenire ancora più evidenti e clamorose, a fronte della crisi economica e della pressione dell'emergenza.

Nasce così un periodo, nella seconda metà degli anni Settanta, in cui maturano soluzioni diverse, nell'ambito della cosiddetta legislazione della emergenza; ma si tratta di innovazioni «a singhiozzo» che, invece di rifondare gli strumenti di intervento, continuano ad impernarsi attorno alle consuete strutture burocratico-procedurali, nell'illusione che questo o quel ritocco possano davvero risolvere i problemi di fondo.

Naturalmente, non è affatto da dire che sia tutto da buttare: ci sono, nelle leggi dell'emergenza, elementi positivi, perfino nella famosa l. 285 del 1977 e nella l. 675 del 1977. Ma ognuno di questi resta isolato e non si cala in un sistema, o peggio finisce per calarsi in un meccanismo anchilosato ed esserne travolto. L'idea di una gestione negoziale non è cattiva, in sé, ma alla fine si risolve soltanto nella istituzionalizzazione di un complesso di deroghe; e resta il divorzio tra inoccupati e occupati, tra lavoratori di cui il sindacato assume la diretta protezione e lavoratori che si organizzano da sé. È corretta anche l'idea di una rivalutazione della dimensione regionale, ma essa conduce in pratica solo alla creazione di strutture burocratiche parallele a quelle tradizionali, mentre resta ignorato il ruolo delle Regioni. È giusto cercare di delineare forme di incentivazione, in modo da operare anche sulla domanda e creare canali nuovi di avviamento (contratto/formazione), ma i canali tradizionali – nel generale caos – finiscono per restare privilegiati. E infine, se con la l. 675 si è fatto il primo

tentativo di collegare gli interventi sul mercato del lavoro con la politica industriale, è altrettanto certo che essa non è riuscita a delineare un sistema valido, né a superare gli squilibri tra collocamento ordinario e liste di mobilità.

Se a questo si aggiunge il fatto che, di volta in volta, si cercano di adattare le disposizioni generali a situazioni specifiche e per di più con una serie di decreti-legge (talora classificabili col nome dell'azienda a cui si riferiscono), si avrà un quadro completo della situazione.

Ma non si può sottacere il fatto che la legislazione sulla formazione professionale, pur approdando almeno al risultato di una legge-quadro (21 dicembre 1978 n. 845) restava slegata, a sua volta, rispetto ad una politica globale di intervento sul mercato del lavoro, venendo meno quindi alla stessa finalità di realizzarla come strumento di politica attiva del lavoro.

Il quadro complessivo è, ancora oggi, quello che ormai tutta la letteratura descrive in modo concorde: strutture arcaiche e burocratiche, squilibri cronici tra domanda e offerta, andamento «selvaggio» del mercato del lavoro, rigidità solo apparenti, settorializzazione e segmentazione.

Insomma, un fallimento completo; a fronte del quale sembra che si stia perfino rinunciando alla formulazione di un disegno organico, per puntare invece su soluzioni parziali e magari sperimentali, sulle quali peraltro non c'è ancora una vera intesa né nel mondo politico, né in quello delle parti sociali, né nella stessa cultura giuridica.

3. Le esperienze degli altri paesi e le indicazioni che è possibile ricavarne

È a questo punto che prende rilievo il panorama che si delinea nell'ambito europeo o quanto meno dei paesi appartenenti alla Cee. Un panorama certamente disarmonico e in gran parte insoddisfacente, all'interno del quale però è agevole intravedere alcune linee di sviluppo o anche solo di tendenza che contrastano nettamente col quadro tipico della situazione italiana.

Il fatto che vi siano soluzioni diversificate ed anche, talora, discontinue, è comprensibile e logico ove si consideri che ogni paese ha una sua storia, una sua esperienza anche culturale, una sua struttura sociale e politica. Ma qui non interessa tanto cogliere gli aspetti diversificanti, quanto le tendenze più spiccatamente omogenee. Nell'ambito delle quali vanno considerati prima di tutto i documenti e gli atti fondamentali degli organigrammi internazionali, dell'Organizzazione internazionale del lavoro fino agli organi comunitari.

Dal lontano 1933, quando fu stipulata la convenzione n. 3[4], che esprimeva la tendenza all'eliminazione delle agenzie private di collocamento, fino alle convenzioni 88/1948 e 96/1949 che segnalano la preferenza verso servizi pubblici liberi e gratuiti per svuotare di fatto l'opera delle agenzie private, c'è tutta

un'elaborazione che si fonda sulla constatazione che non bastano i divieti, ma occorre creare dei servizi completi ed efficienti. Ma a queste indicazioni, altre se ne accompagnano e di maggiore rilievo, dalla convenzione 122/1964, che sottolinea il collegamento necessario tra avviamento al lavoro, politica di pieno impiego e programmazione, alle varie iniziative della Cee per la manovra sul Fondo sociale europeo per migliorare l'occupazione e le condizioni complessive dei lavoratori ed infine alla direttiva 17 febbraio 1975 [n. 129] della Cee sui licenziamenti collettivi, in relazione alle situazioni di crisi aziendali ed alle esigenze di ristrutturazione.

E il Comitato permanente per l'occupazione della Cee, il 9 ottobre 1979, esprime in un importante documento considerazioni di grande rilievo: uno dei principali strumenti per stabilire un elevato livello di occupazione è una dinamica politica di crescita economica volta ad aumentare i livelli di occupazione. Per cui, bisogna modificare e rafforzare le politiche relative al mercato del lavoro; migliorare le condizioni di lavoro; sviluppare l'orientamento professionale e la formazione; riformare il collocamento, offrendo una serie completa di servizi, dotati di personale professionalmente adeguato; incrementare la raccolta e la circolazione dei dati relativi alla domanda.

Non è detto che tutte queste indicazioni si traducano nella realtà normativa dei vari paesi; ed anzi, sicuramente non è stato e non è così. Ma intanto è essenziale rilevare come le prospettive anguste e ristrette del passato vengano gradualmente abbandonate, si comprenda che i meccanismi puramente vincolistici e garantisti sono incapaci di assolvere ad una funzione reale, che gli interventi devono essere globali e realizzati attraverso una serie di strumenti diversificati, ma collegati fra loro e corrispondenti ad una filosofia unitaria, in una parola ad una moderna concezione di politica attiva del lavoro.

E già basterebbe tutto questo per rendere evidente l'enorme divario che ci divide dallo stato complessivo dell'elaborazione; perché se altri paesi hanno accolto soltanto alcune delle indicazioni suaccennate, è fin troppo facile rilevare che nel nostro non se ne è accolta nessuna e che di una tendenza ad una politica complessiva e globale di governo del mercato, nel nostro paese non v'è ancora una traccia comunque percepibile.

Ma altri dati significativi emergono anche dalle soluzioni adottate nei singoli paesi. E lo si può rilevare agevolmente, concentrando l'attenzione su alcuni punti nodali.

Anzitutto, per ciò che attiene al *servizio del collocamento*, la scelta prevalente è favorevole alla natura pubblica; ma la scelta, più che su una situazione di monopolio (esistente solo in Francia, oltre che nel nostro paese), si fonda e trova il suo presupposto nella garanzia di servizi completi ed efficienti, suscettibili quindi di vincere ogni possibile concorrenza, aperta o sotterranea. Si punta, in sostanza, sulla qualità piuttosto che sui divieti, sulla capacità di attrarre l'utenza anziché sulla fissazione di obblighi.

Si è scoperto, cioè, che le rigidità stimolano soprattutto lo sforzo a legittimare i propri atti, mentre il miglioramento del livello delle prestazioni costituisce una forma di garanzia suscettibile di operare nel concreto e sulla base del consenso. Tutto questo si realizza, nei vari paesi, con metodologie diverse; e c'è chi punta soprattutto sulla qualità dei servizi (Inghilterra) e chi consente l'accesso a tutti i servizi collaterali solo a chi passa attraverso l'istituzione pubblica (Germania). Ma ovunque si cerca di arricchire i servizi e la loro qualità, dotandoli di *personale veramente preparato e capace* e di *strumenti idonei e moderni*. Ovunque, si cercano di realizzare apparati di conoscenza e di acquisizione (e di circolazione) dei dati e quindi di incentivare le professionalità richieste dal mercato e di orientare i flussi di manodopera. Ovunque si cerca di creare meccanismi di compensazione tra domanda e offerta di lavoro in modo da orientare i disoccupati verso aree in cui la loro utilizzazione sia più produttiva. Altro dato rilevante è costituito dal costante *allineamento tra sistema di collocamento e sistema di indennizzo della disoccupazione*; e il pericolo dell'assistenzialismo viene superato, per lo più con una accorta manovra, fatta di incentivazioni e di attività promozionali e orientative.

In nessun paese ci si affida a criteri meccanici e formali per l'individuazione delle *qualifiche* richieste ed offerte; il filtraggio avviene attraverso strumenti di individuazione e conoscenza spesso addirittura raffinati ed affidati, comunque, a personale adeguatamente preparato.

In tutti i paesi si nota un interesse diffuso verso i problemi della *formazione* (prima formazione e formazione ricorrente) e verso quelli dell'*orientamento*; e si cerca di stimolare forme articolate e diversificate di formazione-lavoro, soprattutto per i giovani.

Ovunque, è presente la tendenza all'*unitarietà degli strumenti*, ad evitare la frammentazione e la dispersione. Anche là dove le rigidità permangono (Francia), ad esse si accompagnano attività promozionali; e basterebbe l'esperienza dell'intensa rete di *perspecteurs-placeurs* per convincere della impossibilità di limitarsi ai sistemi di pura vincolatività. Ed infine, anche quando prevale la possibilità dell'incontro diretto tra domanda e offerta (ed è la maggior parte dei casi) si cerca di istituire forme di *incentivazione* per favorire il passaggio attraverso i servizi pubblici (è il caso, ad es., del Belgio, dove le eventuali contribuzioni dello Stato sono sottoposte alla condizione che l'imprenditore recluti attraverso il servizio pubblico almeno l'80% della sua manodopera).

Ben spesso, gli strumenti di intervento sul mercato del lavoro sono molteplici, ma ispirati ad una finalità unica: basta pensare al collegamento tra l'attribuzione di sussidi salariali per aziende in crisi, sistemi di prepensionamento, servizi di prima formazione e di formazione ricorrente e orientamento professionale, realizzati dall'Istituto pubblico federale, in Germania.

Certo, se è stata prova di provincialismo culturale l'aver per tanto tempo trascurato le esperienze straniere, lo sarebbe altrettanto – oggi – il convincersi che le esperienze degli altri paesi sono tutte appaganti e soddisfacenti. Ciò

significherebbe condannarci ancora una volta ad un ruolo subalterno, anche sul piano culturale.

Dobbiamo dunque renderci conto anche dei *limiti* delle esperienze degli altri paesi, delle loro carenze più vistose ed anche della difficile adattabilità di alcuni istituti al nostro complessivo sistema ed alla nostra struttura economico-sociale.

Anzitutto, va rilevato che in linea di principio, se vi è una diffusa tendenza al decentramento, esso è ancora – per lo più – inadeguato; la rappresentatività delle parti sociali e l'apporto sindacale sono ben spesso solo limitatamente garantiti; la protezione contro le discriminazioni è assolutamente insoddisfacente (in Inghilterra non ve n'è quasi affatto, nella fase di avviamento, mentre in Germania si possono indicare nella scheda anche la nazionalità e il sesso); la normativa relativa ai giovani è discontinua e non sempre funzionante in concreto; la protezione accordata alle donne è, almeno sulla base dei testi formali, assai più arretrata della nostra; per gli anziani non si va al di là di ipotesi di prepensionamento e di manovra sulle indennità di disoccupazione; mentre larghe zone di discontinuità si registrano per quanto riguarda l'avviamento degli inabili.

Ma forse, ciò che è più rilevante è il fatto che le linee organiche di una pianificazione capace di influire sulla dimensione dell'area produttiva e dei livelli di occupazione non vanno quasi mai al di là di indicazioni di tendenza.

Insomma, una politica dell'impiego che si colleghi ad una politica di programmazione è ancora solo tendenzialmente affermata, ma assai più difficilmente riscontrabile nell'intera area della Comunità europea.

Ma nonostante tutto questo, il divario rispetto alla nostra situazione nazionale resta evidente. Noi abbiamo ancora quasi tutti i limiti presenti nei sistemi di vari paesi, ma non riusciamo a cogliere neppure quei dati che appartengono, altrove, alla comune acquisizione. Restiamo fermi sulle nostre illusioni mentre il mondo cammina.

Mostriamo di credere alla forza delle rigidità, mentre altri cercano incentivazioni; pensiamo di imporre il nostro «prodotto» mentre altri cercano di qualificarlo; ci fondiamo su apparati burocratici ed arcaici, mentre altri puntano sulla preparazione professionale dei «collocatori»; manteniamo ferme le antiche credenze di una possibile separazione tra i vari strumenti di intervento, mentre altri cercano di unificarli, dettiamo regole che inseguono l'emergenza e le situazioni specifiche mentre altri cercano di individuare linee tendenziali coordinate.

Qui sta l'insegnamento che ci deriva dalle altre esperienze, non per limitarci ad emularle, ma per capire quanto è già stato acquisito e per renderci conto della necessità di una *rifondazione* delle nostre stesse logiche di intervento sul mercato del lavoro.

Bisogna prendere atto del fatto che il mercato ha una forza, in sé, assai rilevante e dunque è capace di reagire a qualunque tipo di vincolo, se esso non è inserito in un contesto organico e coordinato. L'esperienza più «liberale», quella inglese, dimostra che il consenso dei soggetti privati si può raccogliere attorno

ad iniziative, programmi e proposte del soggetto pubblico, quando esse siano davvero qualificate; che, al di fuori di specifici interventi legislativi, è possibile avviare al lavoro centinaia di migliaia di giovani sulla base di iniziative diversificate di formazione-lavoro; che predisponendo servizi davvero efficienti, si allarga automaticamente la quota di mercato da essi realmente investita; che un servizio tecnicamente idoneo è in grado di avviare al lavoro non solo i de-qualificati, ma anche gli specializzati e talora perfino i dirigenti; che un sistema di formazione professionale tecnologicamente aggiornato può gradualmente superare lo stesso istituto dell'apprendistato; che la capacità di sperimentare soluzioni duttili è talvolta più forte delle stesse analitiche previsioni normative.

Tutto questo non conduce a concludere che il modello inglese – al pari di altri modelli – sia il migliore o sia, così com'è, importabile anche nel nostro paese, ma solo che alcune illusioni sono destinate a cadere allorché si rifletta adeguatamente su certe esperienze e sul loro significato.

La continua, pertinace, anche se diversificata ricerca di soluzioni veramente innovative da parte di altri paesi, ci dimostra con chiarezza che non è più possibile porsi obiettivi limitati, parziali, settoriali, ma occorre puntare su disegni organici.

Se non ci si convince di tutto questo, le alternative che ci vengono dalla tradizione (rigidità o flessibilità, vincolatività o libertà di mercato, richiesta numerica o richiesta nominativa, centralizzazione o decentramento) rischiano non solo di prospettarsi come insolubili, ma anche di apparire comunque inappaganti.

Il problema vero sta altrove. Ed è al fondo di esso che bisogna riuscire ad andare, anche sulla base delle «logiche» di intervento che si vanno sperimentando negli altri paesi.

4. Verso soluzioni globali

Insomma, il problema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro non può essere considerato isolatamente; non è possibile isolare il problema della mobilità dai suoi presupposti strutturali e neppure insistere su una visione settoriale e disgregata d[el]gli interventi.

Noi possiamo scegliere la via della rigidità o quella della flessibilità, insistere sulle richieste numeriche o su quelle nominative, ma tutto questo servirà a ben poco se non ci faremo carico dei problemi *reali* e complessivi di governo del mercato del lavoro e della necessità di utilizzare strumenti giuridici di primaria importanza, innovandoli profondamente e in modo coordinato (e dunque, unendo in una visione unica il collocamento, la formazione e l'orientamento professionale, il sistema della cassa integrazione, la disciplina dei licenziamenti collettivi).

Soluzioni parziali si risolverebbero solo in una razionalizzazione dell'esistente e per ciò solo sarebbero destinate a non funzionare. Certo, va detto con chiarezza che la pretesa di alcune parti sociali di tornare sostanzialmente alla

piena libertà del mercato non è accoglibile, nel nostro paese, anche perché essa sarebbe contraria, oltretutto alla nostra struttura sociale e politica, anche al dettato della Costituzione. Vi sono principi e garanzie che sono da considerare come irrinunciabili, anche perché non sono affatto venute meno le ragioni di fondo che ne hanno imposto l'affermazione: la continuità dell'occupazione, la professionalità, il divieto di discriminazioni, sono ormai coesenziali al nostro sistema giuridico e sociale; ed abbassare la guardia sui livelli di garanzia già conseguiti sarebbe un grave errore. L'obiettivo tradizionale di favorire un'equa e corretta distribuzione delle occasioni di lavoro è tuttora, e con fermezza, da perseguire.

Bisogna tuttavia convincersi che questi obiettivi, queste garanzie non si realizzano solo con i vincoli e con le rigidità, che non basta prevedere come sistema la richiesta numerica perché essa funzioni, che non è utile il monopolio del servizio pubblico se poi esso non è adeguato alle necessità. Ma al tempo stesso, occorre convincersi che non bastano neppure i correttivi parziali o l'introduzione di qualche maggiore elasticità, perché il governo del mercato del lavoro sia assicurato.

La soluzione fondamentale sta nel concepire logiche di intervento che corrispondano a unitarietà e globalità, in cui gli strumenti siano molteplici, ma efficienti e coordinati; nel rapportare la politica dell'impiego ad una politica di programmazione settoriale e territoriale; nel collegare in una visione unica i problemi dell'avviamento al lavoro e della formazione, nel rendere disponibile un sistema informativo (della domanda e dell'offerta) completo e razionale. Insomma, nell'attuare una «politica» del lavoro.

Ma va detto subito che interventi di questo genere non possono ispirarsi ad una logica accentrata; sono fermamente convinto che non si riuscirà a risolvere il problema di fondo se non si farà leva, anche e soprattutto, sulla dimensione regionale; e ciò non tanto (o non solo) perché il mercato del lavoro è fortemente differenziato nelle varie zone territoriali, quanto e soprattutto perché non altri che le Regioni può essere davvero il centro motore di un nuovo sistema di politica attiva del lavoro, naturalmente a condizione di considerarle nella pienezza dei loro poteri e di considerarle nel quadro del disegno costituzionale: cioè non come semplici organi di decentramento, ma come soggetti autonomi di elaborazione e gestione di una politica fondata sulla programmazione e sullo sviluppo.

Le Regioni hanno, pacificamente, una funzione programmatica di fondamentale rilievo, come del resto risulta dallo stesso art. 11 del decreto 616/[1977], naturalmente in collegamento con la programmazione a livello nazionale. Se è così, com'è possibile negare alle Regioni il potere e la possibilità di svolgere una *politica industriale* ed una *politica attiva del lavoro*? Non si riesce a vedere come si possa programmare nei settori di specifica competenza regionale (agricoltura, turismo, artigianato, commercio, localizzazioni industriali, formazione professionale), senza svolgere una politica industriale, non meno che una politica attiva del lavoro.

Queste due «politiche» sono, in realtà, indissolubili tra di loro, ove si pensi davvero ad un quadro programmatico: ricerca ed utilizzazione delle risorse, espansione dell'area produttiva significano orientamento dei flussi di manodopera, ed anche formazione e qualificazione. E tutto questo si può fare solo a condizione che vi sia un disegno *organico* e che esso sia costruito sulla base di complessi rapporti e confronti con le forze economiche e sociali ed abbia come fondamento e presupposto una piena *conoscenza* della realtà economica, produttiva, occupazionale del territorio considerato.

Ecco perché la considerazione del mercato del lavoro (ed alludo a *tutto* il mercato del lavoro, anche a quello «sommerso») trova una sede particolarmente adeguata a livello regionale; ed ecco perché la stessa disciplina del collocamento non può ignorare questa realtà e non può prescindere dal complesso dei compiti e poteri istituzionali delle Regioni.

Se così non fosse, anche le timide aperture di alcuni recenti provvedimenti legislativi si spiegherebbero solo in rapporto al contingente ed alla straordinarietà degli interventi; e rischierebbero di diventare addirittura pericolose, in quanto suscettibili solo di rafforzare le aree più sviluppate a danno di quelle più depresse. Quando invece parliamo di competenze regionali, pensiamo sempre ad alcuni principi unitari, ad alcune norme-quadro che devono indicare l'indirizzo complessivo della politica industriale ed occupazionale del paese; ma, all'interno di esse, ci sembra indispensabile predisporre strumenti capaci di far fronte, a livello territorialmente definito, alle varie esigenze ed istanze e di coordinare fra loro interventi che non si gioverebbero certo di una divisione meccanica tra competenze statali e competenze regionali (penso, ad esempio, al collocamento ed all'istruzione professionale).

Ma c'è di più: programmi ed interventi si possono realizzare seriamente solo col concorso degli enti locali e delle forze sociali; ed anche qui la sede del confronto non può che essere a livello regionale, dove appunto la mediazione degli interessi si può realizzare con costante riferimento anche ai dati specifici delle realtà locali.

Insomma, che il collocamento debba essere una funzione pubblica sembra oggi indubitabile. Ma che tipo di funzione? Il vero problema è se essa debba essere di natura burocratica e centralizzata, oppure debba corrispondere a criteri più moderni e quindi fondarsi su poteri autonomi, ma capaci di raccordare le istanze sociali ed economiche con quel tanto di elasticità che la situazione attuale e lo sviluppo del processo tecnologico sembra suggerire.

Ed allora, deve essere ben chiaro che una riforma davvero seria non può prescindere da vere ed autentiche forme di controllo sociale, oltretutto pubblico; ed anche questo è difficilmente realizzabile a livello centralizzato. Concorrono, insomma, molteplici ragioni, tutte di grande rilievo, a cercare di immaginare processi riformatori veramente innovativi, che tengano elasticamente conto delle singole realtà, che realizzino controlli sociali non rigidi,

ma efficaci, che soprattutto permettano di realizzare un reale sviluppo della professionalità.

E dunque, in sintesi conclusiva, si tratta di creare un sistema decentrato che gestisca l'avviamento al lavoro ed anche la mobilità, garantendo al tempo stesso le esigenze produttive e quelle dell'occupazione e della professionalità, fondato dunque su sistemi di formazione permanente e continua sui quali poi possano innestarsi i processi di qualificazione e riqualificazione. Questo significa, in buona sostanza, ripartire da zero e cancellare tutte le esperienze del passato, sia quelle arcaiche della legge del 1949, sia quelle – ispirate alla straordinarietà – degli anni più recenti; e sarà anche questo un modo per allinearsi meglio agli orientamenti di altri paesi, pur tenendo conto in modo adeguato della specificità del «caso italiano».

Per ciò che attiene alle garanzie, è certo che esse sono insopprimibili: ma bisogna passare – come è stato esattamente rilevato – da un sistema di garanzie statiche ad un meccanismo di garanzie *dinamiche*, le quali saranno destinate a funzionare tanto meglio quanto più saranno corrispondenti ad una logica complessiva e globale.

Il sistema delle liste può funzionare solo a condizione che esse vengano «ripulite», con sistemi incrociati di controllo, da tutto ciò che non è pertinente; ma nello stesso tempo occorrono meccanismi rigorosi ed altamente qualificati di verifica delle attitudini e capacità professionali, in modo che la selezione avvenga sulla base di criteri rispondenti alla qualità della domanda. Ed ancora, bisogna unificare i sistemi di collocamento, oggi così disgregati e destinati quasi inesorabilmente a sovrapporsi. Infine, la disciplina della mobilità e quella dei licenziamenti collettivi non possono essere separate dal contesto complessivo degli interventi sul mercato del lavoro; oltre tutto, a provvedere sui licenziamenti collettivi siamo tenuti in virtù di una direttiva comunitaria, che non può più essere disattesa.

In questo quadro così complesso, non c'è dubbio che si rende necessario disporre di strutture funzionali, agili ed efficienti e che ogni cura deve essere dedicata a preparare in modo adeguato il personale destinato a comporre; ed uno sforzo dev'essere compiuto anche da parte delle organizzazioni sindacali per porsi in grado di esercitare le proprie funzioni in materia in modo veramente penetrante e qualificato e non affidandosi alla estemporaneità ed alla improvvisazione.

All'interno di questo ripensamento globale degli strumenti di intervento sul mercato del lavoro, si colloca il recente discorso sull'agenzia del lavoro. Francamente, non è ben chiaro – a tutt'oggi – a quale tipo di struttura si intenda fare riferimento. Se l'agenzia dovesse essere identificata con le «segreterie tecniche» di cui parlano recenti provvedimenti, la visione sarebbe davvero assai riduttiva. Se invece si vuole alludere ad un organismo nuovo ed agile, qualificato da alta professionalità e da taglio manageriale, con funzioni non solo e non

tanto mediatricie quanto e soprattutto promozionali, allora un confronto può diventare possibile, essendo del tutto secondario il problema terminologico.

Per evitare equivoci, è forse meglio parlare di un servizio nazionale, che si occupi – a livello tecnologico avanzato – di tutto quel complesso di interventi cui si è ripetutamente accennato. Ma dovrebbe trattarsi di un servizio non burocratico e fortemente decentrato, articolato su vari livelli, dei quali la maggior parte funzionanti sulla dimensione regionale. Il livello nazionale dovrebbe dunque servire esclusivamente al rilevamento dei dati nazionali, alle indicazioni di massima, al coordinamento delle funzioni programmatiche; ma la sede di elezione dovrebbe rinvenirsi, per tutte le ragioni più volte accennate, nel livello regionale e con una forte accentuazione dei poteri e dei compiti delle Regioni.

Da qualche parte (ad es. da parte del Movimento federalista europeo) si è avanzata anche la proposta di un'*agenzia europea del lavoro*, come coordinatrice e responsabile dell'intera politica della mobilità della Cee e dotata di elasticità sufficiente per affrontare le varie realtà locali. Anche qui, il confronto è possibile se non ci si illude di poter reperire a livello supranazionale ciò che non si riesce ad ottenere nei singoli Stati. Il presupposto perché istituzioni del genere funzionino sta non solo nella consapevole adesione dei singoli paesi ma anche e soprattutto nella realizzazione di logiche statuali di intervento per quanto possibile armonizzate e che poi trovino un loro coordinamento a livello comunitario. Nelle condizioni attuali, tuttavia, queste soluzioni rischiano di prospettarsi come utopistiche, se non si sciolgono alcuni nodi e non si coagula un largo consenso attorno ad un tipo di politica attiva del lavoro che risponda ad una logica globale e che trovi una puntuale rispondenza all'interno dei singoli paesi.

Insomma, il problema è grave, complesso e delicato per tutti; ma bisogna, con urgenza, avviarlo a soluzione; e ciò è tanto più necessario nei paesi, come il nostro, che soffrono di uno stato di particolare arretratezza e che dispongono di sistemi in cui manca perfino una qualsiasi logica, individuabile ed accettabile. L'esigenza di una riforma globale è dunque, ormai, inderogabile ed indifferibile: l'attenzione che anche la cultura sindacale, giuridica e politica sta cominciando a dedicare a questa problematica, dopo averla troppo a lungo trascurata o costretta entro ambiti angusti, dovrebbe dare adito alla speranza che si possa finalmente avviare a soluzione un problema che è certo ormai tra i più rilevanti della società contemporanea.

Bibliografia essenziale

- ISLE, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Milano, 1963.
- E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Napoli, 1970.
- Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi* [Atti del convegno su *Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione*, Bologna, 28-29 aprile 1973], Milano, 1974.
- G. VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Bologna, 1974.
- ZANGARI, *Per una politica dell'impiego*, in *Lavoro e previdenza*, 1975, pag. 841 ss.
- Collocamento e mercato del lavoro - Quaderno di rassegna sindacale* n. 61, 1976 (ed ivi, ampia rassegna bibliografica a pag. 183 ss.).
- CEE, *Coordinamento degli strumenti nazionali delle politiche dell'occupazione*, Bruxelles, 1976.
- BOTTAZZI, *Movimento sindacale e mercato del lavoro*, in *Proposte*, 1976, pag. 37 ss.
- G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, in *Riv. giur. lav.*, 1976, 1, 638 ss.
- L. FREY, *Verso osservatori regionali sul mercato del lavoro*, in *Tendenze dell'occupazione*, 1978, n. 9-10.
- L. ARIEMMA, *Verso un servizio nazionale del lavoro*, in *Politica ed economia*, 1978, 4, pag. 26 ss.
- S. BRUNO, *Disoccupazione giovanile e azione pubblica*, Bologna, 1978.
- L. MARIUCCI E U. ROMAGNOLI, *Impresa agricola e mercato del lavoro*, in AA.Vv., *L'impresa agricola*, Bari, 1978, pag. 199 ss.
- La politica attiva del mercato del lavoro e il ruolo dei servizi di collocamento* (giornate di studio), Roma, 1978.
- AA.Vv., *Riconversione e controllo democratico*, Bari, 1978.
- MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978.
- PANDOLFO, *Mobilità dei lavoratori e Cassa integrazione guadagni*, in *Riv. giur. lav.*, 1978, I, pag. 575 ss.
- CAMERA DEL LAVORO DI MILANO, *Strumenti per il controllo sindacale sul mercato del lavoro*, Milano, 1979.
- E. GHERA ed altri, *Crisi economica e mercato del lavoro*, Roma, 1979.
- AA.Vv., *Per una politica del lavoro*, Roma, 1979.
- F. CARINCI, *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *Pol. del diritto*, 1979, pag. 75 ss.
- La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro* (tavola rotonda), in *Riv. giur. lav.*, 1979.
- ARRIGO, *Serio e faceto nella sperimentazione in materia di avviamento al lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1979, 1, pag. 447 ss.
- ZAMPINI, *Rassegna degli atti ufficiali delle Comunità europee*, in *Riv. dir. lav.*, 1979, III, pag. 9 ss.

TRIOLA, *La LXV Conferenza internazionale dell'Oil*, *ivi*, pag. 65 ss.

MISCIONE, *Mobilità e circuiti preferenziali di avviamento*, Udine, 1979.

ASSOCIAZIONE DIRITTO LAVORO, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Chianciano Terme, 21-22 aprile 1979*, Milano, 1980.

CESPE-CRS, *La programmazione regionale*, Quaderno n. 1, Roma, 1980.

Le proposte dell'industria per la riforma del collocamento (convegno promosso dalla Confindustria il 12-4-1980).

C. ASSANTI, *L'economia sommersa: i problemi giuridici del secondo mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1980, I, pag. 179 ss. IRER, *Osservazione territoriale del mercato del lavoro*, Milano, 1981.

AA.VV., *Istituzioni e politiche attive del lavoro nella Comunità europea*, Milano, 1981.

Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione*

Sommario: 1. Transizione costituzionale e trasformazioni socio-economiche. – 2. Riforma della seconda parte della Costituzione e diritti sociali. – 3. Costituzione materiale e lavoro. – 4. I mutamenti del lavoro e l'emergere di nuove tipologie. – 5. Due aspetti particolari: la «privatizzazione» del pubblico impiego; la globalizzazione e il diritto del lavoro e sindacale. – 6. La sicurezza del lavoro: vecchi e nuovi rischi. – 7. Le trasformazioni del diritto sindacale. – 8. Legge e autonomia collettiva. – 9. Crisi del diritto del lavoro o fase di transizione e sviluppo? – 10. Il problema delle garanzie; dallo «Statuto» alle garanzie da assegnare anche ai nuovi lavori: il compito del diritto del lavoro.

1. Transizione costituzionale e trasformazioni socio-economiche

Il titolo di questo saggio può apparire divergente rispetto all'impostazione generale del fascicolo monografico della Rivista giuridica del lavoro. In realtà, la soppressione dell'aggettivo «costituzionale» sta solo a sottolineare che il concetto di transizione va inteso in senso ancora più ampio, posto che il diritto sindacale e del lavoro si trova oggi a fare i conti non solo con una fase di transizione a livello istituzionale, ma anche con una rilevantissima fase di trasformazione e di mutamenti sul piano economico e sociale.

Ciò è tanto vero che non manca chi parla ancora oggi di «crisi» del diritto del lavoro e chi si interroga sul futuro del diritto del lavoro: posizioni ricorrenti e tipiche di periodi in cui i mutamenti istituzionali e socio-economici sono tali da giustificare, appunto, tali domande, ancorché poi la risposta debba essere meno drammatica di quanto essi potrebbero sottintendere. Mi è capitato di scorrere, in questi giorni, un mio saggio ormai remotissimo e dimenticato (*La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro, 1958***) e vi ho ritrovato, nella introduzione, alcune frasi dedicate appunto a coloro che in quel momento, dopo l'avvento della Costituzione repubblicana e dopo la mancata attuazione di non pochi dei suoi principi fondamentali, parlavano già di «crisi» del diritto del lavoro. Una crisi tale che avrebbe reso, appunto, impossibile tentare un inquadramento sistematico della materia.

* Saggio pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1998, parte I, pag. 185.

** [Carlo Smuraglia fa riferimento alla sua monografia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958, ripubblicata in questa opera al Vol. II, in <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/view/171/528/1514>].

C'è da sorridere, a rileggere oggi quelle parole e ripercorrere il cammino di questi anni, in cui tante volte la parola «crisi» è stata pronunciata. Ma adesso c'è qualcosa di nuovo, perché il problema viene posto un po' da tutti i giuristi del lavoro, non solo italiani; e mentre appaiono saggi di carattere quasi drammatico, a livello economico-sociale, che parlano di «fine del lavoro», nello stesso tempo c'è chi si chiede se non sia finito lo stesso diritto del lavoro, avendo esaurito la sua funzione tradizionale e apprestandosi a essere considerato come materiale da archivio.

Io credo che queste posizioni così radicali colgano, in effetti, solo un aspetto della realtà in cui ci troviamo: una realtà in profonda trasformazione ed evoluzione in cui vengono meno alcuni dei tradizionali punti di riferimento e occorre molta fantasia per inventare un approccio che affondi nel nuovo, ma senza sradicare valori e principi che hanno tuttora una loro attualità e una forte valenza.

In più, se in altri Paesi, soprattutto europei, si pongono problemi analoghi ai nostri, visto che i sistemi, nella impalcatura complessiva, non divergono poi oltre un certo limite, in Italia stiamo vivendo una fase particolare anche sul piano istituzionale, nel senso che da un lato si lavora per modificare la seconda parte della Costituzione, quella cioè che riguarda la stessa struttura dello Stato, e dall'altro si stanno attuando, per via di legislazione ordinaria, trasformazioni profonde di un sistema che era centralizzato e che ora si va non solo decentrando, ma realizzando anche sul piano del riconoscimento di un quadro di autonomie. Per quanto ci riguarda più da vicino, basti pensare alla riforma degli strumenti di governo del mercato del lavoro, al decentramento di alcune funzioni importanti sul piano dei servizi sociali, alla riforma dei Ministeri, fra i quali anche quello del lavoro. Per altro verso, la profonda trasformazione che sta subendo il pubblico impiego e la sua attrazione, ormai irresistibile, nell'universo dei rapporti di lavoro di stampo privatistico, non può non incidere fortemente sull'intero sistema e produrre rilevanti effetti sul diritto del lavoro, non meno che sulla stessa futura funzione normativa in materia.

Volendo schematizzare, si potrebbe immaginare che la transizione si presenta oggi in Italia sotto tre distinti profili, di cui due a livello costituzionale e uno a livello socio-economico; con l'avvertenza, ovviamente, che si tratta di una tripartizione di comodo, perché in realtà i processi sono fra loro assolutamente interdipendenti e sarebbe impensabile concepire una fase di passaggio di alcune parti del sistema costituzionale che non tenesse conto delle profonde trasformazioni in atto nell'economia e negli stessi rapporti sociali.

I profili in questione possono così sintetizzarsi: il processo di riforma della seconda parte della Costituzione e il suo possibile impatto sul diritto del lavoro; la «rilettura» di alcuni concetti e principi, contenuti nella prima parte della Costituzione, che conservano ancora la loro valenza, ma hanno assunto nel tempo e assumeranno ancora di più significati più complessi, anche se non vi è necessità e forse neppure opportunità di specifici interventi normativi; infine, il

profondo processo di trasformazione in atto delle strutture socio-economiche, attorno alle quali si è costruito il moderno diritto del lavoro.

2. Riforma della seconda parte della Costituzione e diritti sociali¹

All'apparenza, e proprio perché il compito della Commissione bicamerale prima e dell'intero Parlamento ora è stato limitato alla revisione dell'ordinamento della Repubblica e al sistema delle garanzie, la materia del diritto del lavoro dovrebbe restare estranea e indenne rispetto agli assetti istituzionali che, con i lavori in corso, si andranno a definire. In effetti, è vero che riflessi diretti e immediati non ve ne potranno essere e che tutto sommato questo è un bene, anche perché la fase è così delicata che è opportuno che principi e fondamenti che sono alla base del diritto del lavoro restino fuori dalla tempesta politica con cui le riforme si stanno affrontando. Ma è altrettanto vero che effetti indiretti sono destinati a prodursi, proprio perché l'alternativa tra modello centralista (ormai considerato da tutti come superato), modello regionale e modello federale, non è neutrale e non può esserlo neppure ai nostri effetti, se non altro perché le scelte si inseriranno in un processo già in atto, al quale si è più sopra accennato, probabilmente irrobustendolo e dando a esso un significato ancora più pregnante. Se, infatti, molte funzioni verranno definitivamente attribuite agli enti regionali e agli enti locali, la stessa politica del lavoro non potrà che risentirne; e dunque anche il diritto del lavoro ne sarà necessariamente influenzato, proprio per gli strettissimi legami che, ontologicamente, legano questa materia alla realtà economico-sociale, rendendola per sua natura estremamente dinamica.

La riforma del collocamento, intesa non solo come decentramento ma come processo di integrazione fra fattori diversi ma strettamente collegati fra loro; la trasformazione e il riordino della stessa struttura della formazione professionale (alla quale dedica non poco spazio anche il più recente dei provvedimenti di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59); i mutamenti in atto per la ripartizione di competenze in tema di servizi sociali e di tutela della salute; tutti questi provvedimenti, ancorché in parte attuati con leggi ordinarie, rientrano a pieno titolo nel quadro delle riforme costituzionali in atto, producendo una evidente saldatura tra ciò che si può fare a Costituzione invariata e ciò che richiede un'opera di revisione.

¹ Questo paragrafo è stato scritto mentre il processo di riforma della seconda parte della Costituzione era in pieno svolgimento. Nel momento in cui il saggio viene licenziato, l'esperienza della Bicamerale sembra invece avviata a una conclusione negativa. Tuttavia, il contenuto del paragrafo conserva una sua validità, perché in una forma o nell'altra (c'è chi parla di Costituente e chi parla invece del ricorso alle procedure di cui all'art. 138 Cost.), alcuni problemi dovranno essere affrontati e risolti e le scelte che si faranno incideranno comunque anche sul diritto del lavoro.

Ma tutto questo incide necessariamente sul diritto del lavoro. Così come la regola sul principio di sussidiarietà che si va definendo, presuppone più che una vera alternativa o una concorrenza, un'integrazione tra attività che competono agli organi pubblici, centralizzati o decentrati, e quelle che possono essere svolte adeguatamente dall'iniziativa dei cittadini, soprattutto attraverso le formazioni sociali in cui essi svolgono la loro personalità, secondo la fondamentale indicazione contenuta nell'articolo 2 della Costituzione. Anche sotto questo profilo, i diritti sociali acquistano una rilevanza ancora più pregnante, restando ferma e anzi consolidandosi l'esigenza di garantirne l'attuazione in ogni momento e a ogni livello, anche territoriale.

Insomma, la definizione dell'ordinamento della Repubblica, così come emergerà dal lavoro di revisione della Costituzione, non sarà indifferente per il diritto del lavoro e finirà per influenzarlo al di là di ogni possibile apparenza. D'altronde, la revisione delle norme sulla pubblica amministrazione, investendo anche il problema del pubblico impiego, si collocherà necessariamente nel contesto di armonizzazione e di avvicinamento fra due sistemi che un tempo erano nettamente divaricati e ora entreranno insieme, a pieno titolo, nella struttura essenziale del diritto del lavoro.

Tutto questo non senza considerare che anche la riforma dello Stato sociale, sulla quale si sta tanto discutendo e che ormai appare non solo ineluttabile, ma sempre più definita almeno nei contorni essenziali, è strettamente collegata alla struttura complessiva e all'ordinamento istituzionale della Repubblica finendo per attribuire anche un senso nuovo e a sua volta riformatore ad alcune parti della Costituzione che pure sono destinate a restare immodificate (si pensi agli articoli 32 e 38 e perfino, per alcuni aspetti, all'art. 41).

Naturalmente, trattandosi di un processo in atto e destinato nei vari passaggi fra i due rami del Parlamento a protrarsi per un tempo non irrilevante, non è il caso di fare affermazioni definitive, come se si trattasse di un *iter* ormai concluso. È doveroso, però, riconoscere che si tratta di un processo in certo modo irreversibile e che i giuristi del lavoro non possono pensare di restare indifferenti, come se il problema non riguardasse anche la loro materia. Ché anzi, non sarebbe male che essi unissero la loro fantasia a quella dei costruttori del nuovo ordinamento della Repubblica, quanto meno sotto il profilo di un'attenta considerazione e di un serio contributo ai profili di riforma di fronte ai quali una neutralità risulterebbe davvero impensabile.

3. Costituzione materiale e lavoro

Non meno rilevante è il processo di «rilettura» di non pochi principi contenuti nella prima parte della Costituzione, questa volta non alla luce di iniziative di riforma sul piano normativo, ma alla stregua dei profondi mutamenti che sta assumendo la nostra realtà economico-sociale. A questi dedicheremo una

specifica attenzione più avanti. Tuttavia, siamo già in grado di percepire le trasformazioni che la Costituzione materiale ha recato alle definizioni normative più astratte e generiche e di cogliere gli effetti più rilevanti che su alcuni concetti di fondo hanno provocato i mutamenti sociali.

Ricordo la discussione che si sviluppò, in modo anche vivace, dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, attorno al termine «lavoro», più volte e in varie forme utilizzato nella prima parte della Carta Costituzionale. Soprattutto vi fu contrasto fra chi riteneva che col fondamento sul lavoro di cui all'art. 1 si intendesse fare riferimento a una nozione più ristretta (lavoro dipendente) e coloro, invece, che pensavano al riconoscimento costituzionale di ogni tipo di attività socialmente utile. Si discusse, anche, sulla differenza tra il lavoro di cui all'art. 1, all'art. 4 e alle disposizioni specifiche contenute negli artt. 36 e 37, e il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, indicato nell'art. 35.

Nel tempo, questa discussione si è andata affievolendo e forse oggi è rimasta priva di significato; nel senso che appare assolutamente evidente che la Carta Costituzionale riconosce e tutela il lavoro in tutte le sue esplicazioni, anche se ritiene di dover prestare particolare attenzione e tutela a quella forma in cui è più accentuata la dipendenza del soggetto che presta la propria opera. Quest'ultimo profilo non è certamente venuto meno con l'evoluzione della realtà sociale. Ma si allarga la sfera di coloro che aspirano a una qualche tutela e si ampliano – nell'evoluzione interpretativa – alcuni concetti fondamentali.

Le nozioni espresse nel comma 1 dell'art. 36 forniscono un chiaro indice, quanto meno come punto di riferimento, anche per lavori svolti in forma diversa da quella subordinata. Il concetto di uguaglianza e di parità, così come analiticamente fissato nell'art. 37, tende a dilatarsi per avvicinarsi di più, da un lato, alle indicazioni di fondo dell'art. 3 e dall'altro alle prospettazioni che i movimenti femminili a livello mondiale vanno riformulando circa la parità e la pari opportunità, considerando la donna non più come soggetto debole da proteggere, ma soprattutto come fondamentale risorsa.

Dell'art. 38 ci accingiamo a una lettura che contemperi le esigenze dei cittadini con quelle dello Stato moderno (e con le sue stesse risorse economiche), in una funzione riequilibratrice, nel contesto di una distinzione netta fra previdenza e assistenza, nella prospettiva di una garanzia paritaria e giusta di tutti i diritti, a livello di fasce sociali, di fasce di età e così via.

Lo stesso diritto di sciopero ha finito per corrispondere a una nozione profondamente espansiva, tanto che l'istituto – sicuramente riservato, all'origine, al lavoro dipendente – ha finito per essere utilizzato da strati di cittadini molto variegati e tutti aspiranti se non allo stesso livello di tutela costituzionale, quanto meno al livello di un riconoscimento che normativamente dovrà essere definito (si pensi a certi servizi di pubblica utilità, agli «scioperi» dei commercianti e degli artigiani o dei lavoratori autonomi o addirittura degli studenti).

Forse, le parti più carenti sotto questi profili sono ancora due: l'art. 39, non nella prima parte, ormai pacifica, ma nell'irrisolto problema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi; e l'art. 46, che proclamando un principio importante anche perché la collaborazione era vista come strumento di elevazione economico-sociale del lavoro, tuttavia è rimasto sulla carta, anche se periodicamente se ne registra una reviviscenza, almeno a livello potenziale.

Possiamo dunque affermare che pur nella perdurante attualità dei valori affermati dalla prima parte della Costituzione, per ciò che attiene al lavoro e ai rapporti economici e sociali, si sono già prodotte e si stanno producendo trasformazioni rilevanti, che a loro volta non mancano di incidere sulla complessiva struttura del diritto del lavoro latamente intesa (e dunque comprendendovi anche il diritto sindacale e quello previdenziale, almeno a livello di principi generali). Si tratta di un fenomeno che non richiede interventi normativi (esclusa, forse, prima o poi, la seconda parte dell'art. 39), ma che ha un rilievo saliente e deve essere colto nella sua essenza, in stretto collegamento e interdipendenza con quanto si vedrà tra breve circa le profonde trasformazioni dei rapporti di lavoro, individuali e collettivi e dello stesso concetto di lavoro.

4. I mutamenti del lavoro e l'emergere di nuove tipologie

È constatazione fin troppo diffusa che il lavoro sta cambiando.

Lasciando perdere le provocazioni intellettuali che al di là dei titoli colgono aspetti di grande rilievo (la «fine del lavoro», «era il secolo del lavoro» ecc.), bisogna constatare che è in atto un grande cambiamento. Il lavoro «classico» (prestazione stabile e continuativa in luogo fisso) non è più il modello unico ed esclusivo. E non solo perché c'è un ampio processo di terziarizzazione, di disintegrazione e moltiplicazione dei luoghi di lavoro e di destrutturazione dei tradizionali sistemi produttivi, ma anche perché si affacciano nuove forme di lavoro con una varietà e una complessità impressionante, tanto che sarebbe assurdo tentare una casistica. Ma è certo che l'orizzonte è molto più ampio rispetto a chi colloca tra il lavoro subordinato tradizionale e il lavoro autonomo la cosiddetta collaborazione coordinata e continuativa: vi sono mille lavori che possono essere svolti in forma autonoma o in forma indipendente; vi sono tanti lavori apparentemente autonomi, ma per i quali, in realtà, la struttura è del tutto peculiare e non è ricollegabile a nessuna delle tipologie tradizionali.

Le analisi che sono state fatte di questi lavori (ricordo un recentissimo rapporto Censis, commissionato dal patronato Inca) rivelano non solo l'emergere di nuovi lavori ma anche la crescita di nuove figure professionali. Degli intervistati, solo un terzo ha dichiarato di svolgere prestazioni di lavoro coordinato per un solo committente; quest'area è risultata più diffusa fra gli ultracinquantenni che tra i giovani; all'interno di ognuno dei gruppi esaminati c'è una molteplicità di motivazioni e valutazioni, talora ibride. Il rapporto Censis parla esplicitamente

di «disomogeneità delle realtà esistenti all'interno dell'universo atipico, unitamente alla possibilità di modulare l'impegno professionale in funzione delle concrete esigenze economiche e personali». Da ciò, varietà di retribuzioni e compensi e di modalità di svolgimento dei rapporti con un solo committente o più committenti.

Se esiste un'area professionalmente qualificata – sempre secondo il citato rapporto – tuttavia, il 29% degli intervistati si trova al di sotto della soglia minima mensile di 1.000.000 e quindi in una situazione di accentuata precarietà economica.

In molti casi si tratta di una scelta ponderata e motivata, per preferenze personali e per desiderio di libertà e flessibilità. Per una buona percentuale, invece, la scelta non può dirsi meramente tale ed è del tutto necessitata dalla mancanza di valide alternative occupazionali. Fenomeno diffuso è una grande condizione di insicurezza e di mancanza di prospettive, soprattutto sul terreno previdenziale. Non risulta ancora chiaro quale carattere di occasionalità e di continuità abbia il fenomeno, oppure se esso non rappresenti, in non pochi casi, soltanto la ricerca di opportunità per qualcosa di più consistente e sicuro. Naturalmente, incertissimo è il profilo della sicurezza in senso stretto e quindi non più solo economico. A colui che lavora in casa a un videoterminale, quali garanzie di sicurezza possono essere attribuite? Certo, in diversi casi l'adozione delle misure occorrenti dipenderà dallo stesso lavoratore, ma bisognerà garantire un'adeguata informazione e formazione; e bisognerà anche ripensare, sotto questo profilo, il sistema della vigilanza.

Altri problemi si pongono sul terreno della rappresentanza. Questo universo, proprio per la sua varietà, non riesce a organizzarsi e si presenta assai spesso con un insieme di monadi che non si incontrano mai e non riescono né a organizzarsi né a creare organismi di rappresentanza. Anche sotto quest'ultimo profilo, in effetti, i canoni tradizionali non servono più. L'universo fordista, fatto di solidarietà, di compresenze in un luogo unico in cui la ricerca della rappresentanza era istintiva, si riduce ormai alle aree nelle quali c'è ancora il lavoro classico. Il resto è combattuto fra un desiderio di autonomia e una voglia di rappresentanza anche per riequilibrare i rapporti di forza. Ma poiché molti scelgono queste attività senza sentirsi sfruttati e dubitano di poter trovare una effettiva tutela dei propri interessi in organizzazioni che tradizionalmente si occupano degli occupati stabili, il problema si complica ulteriormente. Tant'è che il tasso di sindacalizzazione è notoriamente bassissimo, anche nel Nord, ma soprattutto nel Sud. I maggiori sindacati stanno tentando, se non altro, di istituire rapporti su basi nuove e creare servizi soprattutto per avvicinare e capire meglio questa massa indistinta. L'impresa è però difficile. D'altronde i fenomeni di autorganizzazione sono ancora assai limitati, proprio per le ragioni più volte ricordate.

Sarà questo il lavoro del futuro? E come si farà a risolvere i suoi molteplici problemi?

È difficile dirlo. È certo però che al lavoro tradizionale, quello attorno al quale si è costruito in gran parte il modello di diritto del lavoro, volto a proteggere e a tutelare la posizione del contraente più debole, o se si preferisce di colui che implica la propria persona nel rapporto, si sono affiancati altri lavori che hanno solo due caratteristiche comuni: quella, per un verso, di non riuscire a iscriversi a nessuno dei tipi tradizionali e per l'altro, di non disporre di nessuna garanzia o tutela.

È stato anche rilevato che lo stesso rapporto di «dipendenza» tipico del lavoro subordinato, non viene meno quando si tratti di altri lavori svolti in forma più o meno autonoma ma subisce soltanto un mutamento strutturale, che non consente di aderire alla tesi di chi pensa che al lavoro tradizionale si stiano sostituendo autonomia e imprenditorialità nuove. Infatti, in molti casi il rapporto con il committente è tale da lasciare intravedere una reale «dipendenza», almeno a livello economico; mentre non pochi studiosi hanno rilevato che il processo di esternalizzazione, oltre a realizzare i noti obiettivi di incremento della flessibilità e di riduzione dei costi, finisce per scaricare sui singoli i rischi derivanti dalle variazioni dei cicli economici.

Per altro verso, si prospettano altri mutamenti, derivanti da fattori strutturali e da esigenze nuove.

La disoccupazione strutturale e il prolungamento dell'età delle persone sollecitano la necessità di una diversa distribuzione del lavoro. Nel contempo si afferma l'esigenza di una riduzione dei tempi di lavoro, anche per usufruire di un maggior tempo libero e potersi dedicare ad attività formative, culturali o anche semplicemente ludiche.

Ma ancora: mentre si discute di flessibilità, essa si diffonde sempre di più attraverso variegate tipologie; si moltiplicano i contratti a causa mista, nelle loro varie forme, si introduce il lavoro interinale, si vanno definendo forme consistenti di telelavoro, appare irrefrenabile l'estensione quantitativa dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Se accanto a tutto questo si considera la diffusione del lavoro a tempo parziale e di tutti quei nuovi lavori che, solo per comodità, definiremo atipici, ci rendiamo conto di trovarci di fronte a fenomeni di un'ampiezza sconvolgente, che non riescono a scalzare il lavoro tradizionale (che in realtà esiste ed esisterà ancora in maniera rilevante) ma si affiancano a esso e impongono di parlare di «lavori» piuttosto che del lavoro cui faceva riferimento, anche nella accezione più ampia, la stessa Carta Costituzionale.

È una realtà che avanza, di cui non si può non tener conto, anche perché presenta – accanto a reali opportunità nuove – anche non pochi pericoli. Il rischio maggiore è, ovviamente, quello della precarizzazione diffusa, della graduale diminuzione delle regole e delle tutele, dell'incremento, quindi, in altre forme, di quella situazione di dipendenza che abbiamo visto atteggiarsi oggi in modo diverso rispetto a quella tipica del passato, ma non per questo meritevole di minore attenzione.

Il diritto del lavoro non può restare assente e deve svolgere la sua funzione. Vedremo come, fra non molto, ma certo, fin d'ora può dirsi che il suo compito diventa più complesso proprio perché i tradizionali punti di riferimento non sono più esclusivi e la realtà è diventata e diventerà più complessa. I tentativi che finora sono stati compiuti di sistemare questa realtà magmatica, sono tutti contrassegnati dalla parzialità e dalla ristrettezza di visuale; ciò vale per quello di introdurre un *tertium genus* fra le due tipologie tradizionali; ma vale anche per quello – per la verità più presenti nella dottrina francese che nella nostra – di passare dal contratto di lavoro tipico al «contratto di attività», una figura che in effetti ha stentato a decollare e che è destinata a incontrare difficoltà probabilmente insormontabili, almeno da noi.

5. Due aspetti particolari: la «privatizzazione» del pubblico impiego; la globalizzazione e il diritto del lavoro e sindacale

Ci sono ancora due aspetti da considerare, in questo quadro di grandi mutamenti che si sta cercando di delineare.

Il primo è quello relativo alle trasformazioni del rapporto di pubblico impiego. Da alcuni anni si è avviato un processo di profonda modificazione, nella direzione dell'armonizzazione col sistema privatistico di regolazione dei rapporti; processo che si andrà ulteriormente consolidando con il passaggio ormai imminente di gran parte delle controversie alla competenza del Giudice del lavoro.

Queste profonde modificazioni non incidono, ovviamente, solo sul rapporto di impiego pubblico e sui suoi connotati tradizionali; ma sono destinate a operare, a loro volta, mutamenti sullo stesso diritto del lavoro, non tanto perché sia realizzabile una completa coincidenza di istituti, figure e tipologie, quanto perché, in prosieguo, la distinzione fra gli interventi normativi riservati all'uno o all'altro tipo di rapporti diventerà sempre più ardua e gli interventi normativi dovranno necessariamente tener conto, da un lato dell'esigenza di rapportarsi a realtà organizzative e produttive eterogenee e dall'altro della necessità di conservare e realizzare quella omogeneità che il legislatore ha considerato, a partire dal 1992, come l'obiettivo fondamentale da raggiungere. Non è detto che tutto si riduca ad applicare all'impiego pubblico le regole fondamentali dei rapporti privatistici; è invece assai probabile che si produca un processo di osmosi reciproca, come quello che anni fa condusse a mutuare per il settore privato alcuni aspetti relativi al sistema disciplinare dal settore pubblicistico, e altri che invece hanno percorso il cammino inverso.

D'altronde, non è senza significato che pur nella profonda diversità di situazioni e di discipline, il settore pubblico abbia finito per anticipare, in tema di rappresentanza sindacale, quello che si era tentato e si sta tentando di fare,

in senso più generale, attraverso un lungo dibattito dottrinario, parlamentare e politico, riferito peraltro in modo prevalente alle problematiche del settore privatistico.

L'altro aspetto che non si può fare a meno di considerare è quello relativo alla cosiddetta globalizzazione, che prospetta una realtà assai complessa, derivante dall'abbattimento di molte barriere, dalla tendenza all'unificazione dei mercati, dalle reciproche influenze su situazioni talora radicalmente diverse. Mentre si parla di crisi del diritto del lavoro, ci sono Paesi che hanno ancora da percorrere tutto il cammino che hanno compiuto i Paesi più avanzati. Mentre si parla di settori e soggetti troppo protetti, avanzano masse di immigrati che si collocano, nei vari Paesi progrediti, in lavori spesso rifiutati dagli altri cittadini, accettando condizioni inferiori; ma poi, inesorabilmente, anche questi soggetti si organizzano, pretendono il riconoscimento dei diritti di cittadinanza e prima o poi rivendicheranno anche diritti sociali e diritti collegati alla situazione lavorativa.

Infine, ci sono Paesi che hanno sperimentato strade completamente diverse rispetto a quelle tipiche del garantismo europeo, ma ora registrano crisi profonde; ed è il caso, chiaramente contraddittorio, di Paesi come il Giappone, tra i più progrediti e dove il lavoro è sempre stato meno protetto o come – all'opposto – la Corea, indicata sempre come esempio di costi meno elevati e di minore rigidità, dove è finita per esplodere la protesta.

In un mondo che si riunisce e in cui i confini si riducono, dove i mercati si globalizzano e le differenze si attenuano, dove fenomeni irreversibili e – se non si fa attenzione – incontrollabili, non conoscono più barriere, che sorte potrà avere il nostro tradizionale diritto del lavoro? Risulterà troppo avanzato o, talora, troppo arretrato rispetto alle varie e complesse esigenze che si andranno sempre più manifestando?

Ma ancora: nel contesto della globalizzazione e – al suo interno – nello scenario di una Europa che si va unificando, è concepibile che il sindacato conservi soltanto la sua tradizionale dimensione nazionale?

Oppure si deve pensare alla necessità di individuare una dimensione sovranazionale, quanto meno europea?

Credo che la risposta non possa che essere positiva; ma se è così, questo incremento di dimensione e magari il trasferimento di alcune competenze a livello di confederazioni europee dei sindacati, produrrà necessariamente e inesorabilmente alcuni effetti anche ai fini del contenuto e della struttura del diritto sindacale.

Né va dimenticato che c'è già chi parla di un diritto del lavoro comune, almeno a livello europeo, come dato sostanzialmente unificante. Il problema è, ovviamente delicato e complesso, anche perché le situazioni nei vari Paesi sono assai diverse ed è chiaro che un ordinamento comune non potrebbe altro che definire un livello minimo, al di sopra del quale dovrebbero esplicitarsi le

legislazioni dei vari Paesi. È sufficiente, tuttavia, il fatto che il problema sia stato già posto per fare rilevare come le prospettive si vadano sempre più ampliando e complicando.

6. La sicurezza del lavoro: vecchi e nuovi rischi

A chi considera il problema della sicurezza come parte integrante del diritto del lavoro, non sfugge la quantità di problemi nuovi che stanno avanzando e che certamente si andranno acuendo nel tempo.

La fabbrica tradizionale era densa di fattori di rischio; ma in qualche modo era possibile conoscerli, individuarli, controllarli. In teoria, sarebbe stato possibile prevenirli.

Il problema si è complicato quando ai vecchi rischi si sono aggiunti i nuovi, quando il confine fra l'interno della fabbrica e il mondo circostante, tra «ambienti di vita e di lavoro» si è fatto più labile. Ma ancora peggio è accaduto e sta accadendo a fronte del mutamento del lavoro e della crescente diffusione dei nuovi lavori, cui si è già accennato. Per loro natura, questi ultimi sono frammentati, sparpagliati e dispersi: raramente c'è un luogo definito e chiuso in cui essi si svolgono; le prestazioni si realizzano separatamente una dall'altra e il processo di integrazione fra loro e il committente si realizza in tutti i modi tranne che quello della compresenza e del contatto fisico. Come si provvede alla sicurezza di questo popolo di lavoratori non facilmente individuabile e disperso? Il problema si pone sia per le misure da adottare che per i controlli, anche da parte degli organismi pubblici.

Nello stesso tempo, per gli uni e per gli altri (lavoratori di tipo tradizionale ed «esercito del 10%», occasionali, atipici) si impone in modo nuovo anche tutta la tematica delle malattie, soprattutto di quelle non tabellate, ma collegate comunque alla prestazione di lavoro. Si parla spesso di «patologie del futuro»; ma poi si è costretti a riconoscere che esse sono già fra noi, anche se le conosciamo poco e anche se di rado riusciamo a individuarle tempestivamente.

Scopriamo che l'aria all'interno di uffici modernissimi e dotati di condizionamento, è assai spesso pericolosa; scopriamo che sostanze che si ritenevano innocue, provocano a distanza di anni forme tumorali anche gravissime; studi e ricerche di Paesi stranieri puntano il dito accusatore contro lo *stress*, contro le malattie dell'apparato scheletrico, in particolare della colonna vertebrale e degli arti superiori; altri studi pongono in dubbio che il rischio – per le donne che lavorano – sia solo quello collegato alla fase riproduttiva e accentuano l'attenzione sugli effetti dello *stress*, del doppio lavoro, della insoddisfazione, dell'affaticamento, delle stesse posizioni di lavoro.

In presenza di un corpo normativo addirittura sovrabbondante, soprattutto dopo l'attuazione di numerose e importanti Direttive comunitarie, siamo costretti a renderci conto che, nonostante la sua modernità, questa disciplina è

ancora modellata – in gran parte – sulla struttura tradizionale del lavoro e ha bisogno di adattarsi flessibilmente alle nuove esigenze, alle nuove realtà, ai nuovi fattori di rischio. Tutto ciò che ci viene dalla Unione Europea, in questo campo, è una Direttiva sui lavori «atipici»; ma noi sappiamo che questa definizione, nel linguaggio comunitario, abbraccia un'area infinitamente più ristretta di quella che abbiamo ascrivito ai nuovi lavori. Accade così che, mentre si disciplina il lavoro interinale e ci si appresta a dettare regole per il telelavoro, la fantasia non suggerisce altro, per il momento, che di estendere a queste nuove tipologie le discipline vigenti, magari «in quanto compatibili». Ma basterà questo per i lavori occasionali, per le infinite tipologie nuove cui si è accennato più volte? C'è ancora da chiedersi se riusciremo a tenere il passo, sotto il profilo della individuazione tempestiva delle misure necessarie e della doverosa vigilanza, con l'avanzare delle nuove patologie; e ancora, se riusciremo, attraverso sistematiche indagini epidemiologiche (tutte da organizzare, costruire) a scoprire i nessi che collegano i rischi da lavoro a quelli della vita extralavorativa, creando spesso rilevanti rapporti di interdipendenza.

Anche in questo caso bisognerebbe parlare, più che di crisi, di una fase transitoria: ancora una volta, il diritto del lavoro si trova a fare i conti con un quadro del tutto imprevedibile nell'epoca in cui esso si è formato.

7. Le trasformazioni del diritto sindacale

Fin qui, si è fatto riferimento alle vicende e ai problemi del diritto del lavoro in senso stretto. Ma per il diritto sindacale la situazione non è certamente più facile, perché anche in questo caso si addensano problemi seri e rilevanti, alcuni risolvibili sul piano delle relazioni collettive, altri invece tali da richiedere interventi normativi tutt'altro che semplici.

Un tempo, si dava per pacifico che la contrattazione aveva come obiettivo esclusivo quello di ottenere condizioni migliori; poi si sono delineate deroghe e, a fronte di difficoltà e di situazioni di crisi economiche o aziendali, si è andata prospettando anche la possibilità di una contrattazione derogativa *in pejus*, sia pure in casi strettamente delimitati. Ma subito si sono posti gravi problemi, non solo per ciò che attiene ai rapporti fra le fonti, ma anche e soprattutto per la nuova impostazione che occorreva dare al rapporto fra lavoratori singoli e organizzazioni sindacali. Il problema della adesione era pressoché irrilevante quando si trattava al meglio; ma diventava complesso quando la deroga era verso il basso o quando diventava difficile comprendere se, complessivamente considerato, un accordo collettivo fosse da ritenersi favorevole o meno (si pensi agli accordi sui licenziamenti collettivi, sull'avvio alla cassa integrazione, sui criteri di scelta dei lavoratori da indirizzare a soluzioni pur sempre gravatorie). Si presentava così, con forza, il problema della disponibilità dei diritti individuali da parte dei soggetti collettivi. E tornava a prospettarsi con molta serietà

la questione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, non solo per questa ragione, ma anche per il profilarsi di soggetti collettivi nuovi e dotati di scarsa rappresentatività, ma pronti a stipulare accordi aziendali, magari con contenuti attinenti non solo ad aspetti retributivi, ma anche alla organizzazione del lavoro, degli orari, delle pause e così via.

Entrata in crisi la tradizionale rappresentatività presunta dei sindacati, si poneva il problema di come misurare la rappresentatività effettiva, di come regolare gli organismi rappresentativi in azienda, come conciliare gli interessi generali di cui i sindacati tradizionali assumono di essere portatori con gli interessi più specifici fatti propri da sindacati nascenti o addirittura da gruppi di lavoratori aspiranti a organizzarsi stabilmente.

Non è il caso di addentrarsi, qui, sui numerosi problemi cui si è cercato di far fronte in sede di accordi interconfederali e anche in sede parlamentare. C'è stato un tentativo da parte del potere legislativo di evitare il *referendum* sull'art. 19 dello Statuto, senza riuscirci; c'è stato poi il *referendum*, con il noto esito; e ci sono stati poi progetti, proposte, discussioni, alla ricerca di soluzioni in qualche modo conclusive. Se il problema è stato avviato a soluzione per ciò che attiene al settore pubblico, le questioni sono tutte aperte, invece, per quanto riguarda il settore privato. Si sta compiendo un tentativo molto impegnato, in un ramo del Parlamento, di ridurre a unità i disegni di leggi pendenti; ma ogni volta che sembra avvicinarsi la meta, si riaprono antiche ferite e vecchi contrasti e le soluzioni si allontanano, per dissensi politici ma anche per diversità di vedute nello stesso ambito sindacale. Ci sono, dunque, problemi seri, tuttora da risolvere: i criteri di misurazione della rappresentatività effettiva; la formazione e il ruolo delle rappresentanze sindacali a livello aziendale, i rapporti fra esse e i sindacati, la possibilità per organismi collettivi nascenti di partecipare ad alcune delle fasi su cui si forma gradualmente la rappresentanza; le modalità con cui i lavoratori possono far sentire la propria voce anche al di là dell'adesione al sindacato; la stessa possibilità, infine, di fare ricorso, in alcune ipotesi, al *referendum*.

Sono questioni non da poco, sulle quali poi si inserisce anche quella dell'*erga omnes*, prevista addirittura nell'accordo del luglio 1993, ma per la quale, a tutt'oggi, non si è trovata una soluzione appagante, che sia dotata di reale efficacia, che non susciti ulteriori problemi e che non si ponga in contrasto con quell'art. 39, che resta nella Costituzione, sostanzialmente inattuale ma anche difficilmente modificabile. Tutto questo sarebbe ancora poco (si fa per dire) se non si prospettasse, con sempre maggior forza, il problema dell'organizzazione e della rappresentanza dei lavoratori che, per comodità di sintesi, ancora una volta chiameremo «atipici».

Un problema al quale si è già accennato, ma che è sempre più rilevante proprio per la frammentarietà e la dispersione di questo mondo nuovo, complicato e difficile, che rischia continuamente la precarizzazione e l'isolamento e proprio per questo avrebbe bisogno di punti collettivi di riferimento. Ma la solidarietà,

quella che era istintiva nei tradizionali luoghi di lavoro, diventa assai difficile quando il lavoro è disperso e manca un punto d'incontro stabile e unitario. Per di più, ci sono resistenze, contrarietà, diffidenze, timori, che ostacolano qualunque soluzione. Le organizzazioni sindacali si stanno adoperando per raggiungere accordi, con una controparte che spesso appare autoreferenziale a sua volta. Ma il problema della rappresentanza o meglio della rappresentatività, si pone in termini addirittura più gravi di quelli più sopra esaminati; e appare sempre più evidente la impossibilità o almeno la difficoltà di ricorrere a strumenti e metodologie tradizionali, a fronte di fenomeni che si caratterizzano per la loro novità. Certo, una soluzione corretta sarebbe quella autorganizzazione dei nuovi soggetti, che proprio in questo dovrebbero trovare quella solidarietà che è alla base di ogni rapporto collettivo; ma, per tutte le ragioni accennate, una soluzione del genere appare – allo stato – teorica.

D'altro lato, la storia sindacale insegna che proprio per i soggetti nuovi l'esigenza della rappresentanza si pone con un'evidenza tutta particolare; la frammentarietà è, in sé, già una condizione di grave debolezza e in qualche modo di dipendenza, come direbbero gli economisti; l'unico antidoto è quello dell'organizzazione e della ricerca di strumenti di rappresentanza collettiva. Ma è proprio qui, in questa ricerca che si incontrano le maggiori difficoltà. Nel contempo, è evidente che quand'anche si riuscisse a individuare forme di rappresentanza, esse sarebbero rivolte, soprattutto nella fase iniziale, alla tutela di interessi specifici e settoriali, restando ancora remota e più difficilmente raggiungibile quella tutela di interessi più ampi, quella ricerca di obiettivi di carattere generale che invece oggi è alla base dell'azione più tipica e consistente dei sindacati tradizionali.

In conclusione, credo che abbia ragione Sergio Cofferati quando afferma che per estendere la sua presenza ai nuovi lavori il sindacato deve cambiare la sua stessa struttura associativa e organizzativa. E a questo mi pare che la Cgil stia già provvedendo, sia pure in via sperimentale. Ma è presumibile che anche questi mutamenti finiranno per produrre effetti anche sul piano del diritto sindacale e della sua evoluzione.

8. Legge e autonomia collettiva

Il dato più peculiare, di questa complessa situazione, è forse la contraddizione fra la crisi di rappresentatività di cui molti parlano e la rilevanza che invece le organizzazioni sindacali hanno assunto e continueranno ad assumere sul piano della tutela degli interessi generali.

Il sindacato che realizza l'accordo del luglio 1993, quello del settembre 1996 e ancora quello dell'ottobre 1997, che tratta a tutto campo non solo con le controparti sociali ma anche col Governo, che adotta e talora impone il metodo della concertazione, è un sindacato che fa valere una sua autorità fondata, più che sui numeri e sulle tessere, sulla capacità di esprimere istanze sociali di

grande rilievo e di mobilitare, attorno a queste, grandi movimenti di lavoratori, che anche a prescindere dall'adesione formale a questa o quella organizzazione, sono pronti a scendere in piazza per la riforma delle pensioni o per la battaglia contro il lavoro nero e lo sfruttamento minorile o per la soluzione del grave problema della disoccupazione.

Tutto questo, nella sua apparente contraddittorietà, attribuisce connotati nuovi all'organizzazione sindacale, attribuendole una soggettività spesso diversa da quella che si intendeva nella tradizione. Ma il problema non si limita al livello sindacale, alla definizione e qualificazione dei soggetti collettivi e ai loro rapporti con i lavoratori; in realtà, questo quadro finisce per incidere perfino sul sistema delle fonti.

Non è il caso di addentrarsi in questa sede nell'annoso problema del rapporto fra legge e autonomia collettiva. Ma bisogna almeno accennare al fatto che con l'avvento della concertazione come sistema, esso è diventato ancora più complesso perché – oltretutto – coinvolge più soggetti e non solo le parti sociali. Ci sono casi in cui, attraverso la concertazione, si raggiungono intese su grandi questioni, che poi hanno bisogno di una traduzione in termini normativi, oltre che in azione di Governo; e il Parlamento rischia di trovarsi, in parte, spogliato delle sue prerogative, perché quell'intesa finisce per rappresentare, in qualche modo, un vincolo. E allora, l'alternativa tra l'assunzione di una sorta di ruolo notarile (che peraltro svuoterebbe la funzione legislativa e turberebbe un importante equilibrio istituzionale tra poteri), oppure l'adozione di soluzioni autonome, forse più congeniali rispetto al sistema istituzionale, diventa delicatissima.

Il potere legislativo si trova, quindi, ristretto fra soluzioni altrettanto ardue, all'interno di un sistema costituzionale che tutto questo non prevede: anche qui, si profila una sorta di Costituzione materiale, ma a un livello così elevato e particolare da apparire di particolare delicatezza.

Per altro verso, la rivendicazione di autonomia delle parti sociali si fa sempre più forte; e la riluttanza nei confronti di ogni intervento o interferenza di poteri pubblici si prospetta con un vigore inusitato.

La recente vicenda della riduzione dell'orario a 35 ore (prescindo del tutto dal merito e mi riferisco solo al problema metodologico) è davvero significativa, proprio per la forza con cui le parti sociali – in questo solidali – hanno considerato come una interferenza un accordo fra le parti che formano la maggioranza di Governo, e hanno rivendicato una competenza quasi esclusiva nella materia.

Siamo, anche qui, come è facile constatare, in una fase di assestamento e di transizione, al tempo stesso a livello istituzionale e a livello socio-economico. Una transizione che ripropone il problema delle fonti in termini più rilevanti rispetto al passato, anche se è evidente che non è facile immaginare soluzioni normative neppure (e tanto meno) a livello di ingegneria istituzionale.

9. Crisi del diritto del lavoro o fase di transizione e sviluppo?

L'elenco dei problemi che si è cercato di delineare, certamente sommario e tutt'altro che esaustivo, dimostra *ictu oculi* che cosa si debba intendere quando si parla di una fase di transizione riferita, al tempo stesso, alla tematica costituzionale e a quella che emerge dalla realtà economico-sociale e politica. Si potrebbe dire, a piena ragione, che il diritto del lavoro, più che nella transizione si trova addirittura in una tempesta, tali e tanti sono i cambiamenti, tali e tante sono le questioni che si affollano.

Ma è giusto parlare di crisi? Credo proprio di no. Il riferimento alla crisi in una materia che è così strettamente collegata alla realtà, è ovviamente ricorrente, come si è rilevato all'inizio; forse se si mettessero insieme tutte le volte che si è parlato di crisi in questi anni, almeno dal secondo dopoguerra in poi, si riempirebbero biblioteche. C'è da pensare che entri in crisi qualche concezione e qualche nozione; ma è difficile sostenere che siano la stessa ossatura e la stessa struttura fondamentale a essere ormai avviate a una fase critica, forse conclusiva.

E qui si innesta il secondo interrogativo. Davvero, come alcuni parlano di «fine del lavoro», si può parlare di «fine del diritto del lavoro»? Sembra impossibile che questo diritto di origine così recente, che ha conquistato da non molto la sua autonomia, che appena settant'anni fa poteva essere definito come «il diritto emergente dei nostri tempi», oggi debba essere considerato come un «dinosauro pronto per essere relegato nella storia del diritto», come altri hanno di recente prospettato.

Sono convinto che occorre molta ragionevolezza. Se uno dei fondamenti del diritto del lavoro è la costruzione di un sistema di regole che disciplinano rapporti non facili fra parti disuguali, allora c'è da ritenere che la funzione essenziale di questo sistema sia tutt'altro che venuta meno. Certo, è cambiato e sta cambiando, almeno in parte, il rapporto di «dipendenza», ma che una disparità resti non può essere seriamente contestato.

Che poi gran parte del diritto del lavoro si sia modellata su una tipologia prevalente di lavoro dipendente, è un dato di fatto incontrovertibile. Ma negare qualsiasi capacità di adattamento, qualsiasi capacità di espansione e anche di comprendere e regolare – accanto alle tipologie tradizionali – nuove figure e nuovi ambiti, sarebbe davvero eccessivo.

Il diritto del lavoro non può, per sua natura, essere statico, ché anzi proprio nel suo dinamismo sta uno dei suoi essenziali fondamenti e connotati. Il che significa che esso è costretto, di volta in volta, a cogliere le nuove realtà, a cercare di inserirle nel proprio alveo, a dar vita a costruzioni nuove, a nuove modalità di garanzia, a nuove discipline dei rapporti collettivi. Ma questo sforzo di adeguamento è in un certo senso un impegno di crescita e mai la constatazione di una vera e definitiva crisi o di un fallimento.

Naturalmente, a una condizione: che cioè vi sia una forte capacità di rinnovamento, basata sulla riflessione e sul confronto, sulla presa d'atto dei nuovi fenomeni o del diverso atteggiarsi di quelli più remoti e che vi sia anche, diciamo pure, uno sforzo di fantasia adeguato rispetto alla complessità dei problemi e delle trasformazioni in atto.

Ciò che occorre evitare è la polemica sterile tra i pretesi conservatori e coloro che si autodefiniscono come innovatori. È una polemica che non serve a niente e che spesso è utile solo per deformare la realtà; che poi si incaricherà, magari, di dimostrare che «i conservatori» erano più innovatori dei modernisti a tutti i costi.

Credo si debba prendere atto che sono venuti meno alcuni dei punti di riferimento che costituivano nel passato il nostro sicuro (e talora comodo) rifugio. Ma ce ne sono altri che, con uno sforzo collettivo, possiamo individuare e che, innestandosi su quanto ancora rappresenta valori consolidati e attuali, daranno vita a soluzioni diverse, anzi ci costringeranno a «inventare» qualcosa di nuovo, sul piano normativo, che corrisponda alle trasformazioni in atto e contribuisca al superamento della fase di transizione.

10. Il problema delle garanzie; dallo «Statuto» alle garanzie da assegnare anche ai nuovi lavori: il compito del diritto del lavoro

Bisogna solo fare molta attenzione ai falsi profeti del cambiamento, alle tesi di coloro che al diritto del lavoro «finito» vorrebbero sostituire un sistema talmente «leggero» che nessuno vi troverebbe più protezione.

Parole come libertà e dignità di chi svolge una prestazione di lavoro, comunque atteggiata, ma implicante comunque il coinvolgimento diretto della persona nel rapporto, sono imprescindibili; così come il valore del lavoro come strumento di sviluppo e di progresso della persona; o come il rifiuto delle discriminazioni, degli abusi e delle arbitrarietà da parte di chi ha dalla sua il potere economico. E considero insopprimibile anche quel concetto di solidarietà che è alla base di qualunque azione collettiva e della sua espressione in organiche e rappresentative strutture di natura sindacale.

Il problema, dunque, non è quello di distruggere ciò che è stato costruito in tanti anni o di decretarne prematuramente la fine; semmai si tratta di reinventare alcuni strumenti, ripensare alcune soluzioni, impegnare una fantasia, non devastante ma creativa; e non perdere di vista che la prestazione lavorativa, in qualunque forma si atteggi è per la sua connaturata delicatezza, bisognosa di tutele e di garanzie adeguate; garanzie da prestare in modo efficace, senza appesantimenti inutili e senza rigidità immobilizzanti, ma anche senza la pretesa di distribuirle fra soggetti diversi, quasi che si trattasse di un complesso immutabile, al cui interno (e solo in quell'ambito) si possono considerare gli

interessi e le necessità dei singoli. In realtà, a ciascuno spetta la sua tutela e competono le garanzie previste dall'ordinamento per quel determinato tipo di rapporto. Se restano ancora troppi soggetti fuori dalle garanzie tradizionali, la soluzione corretta non è quella di togliere qualcosa a chi ne ha per ridistribuirlo, ma piuttosto quella di inventare come proteggere – senza irrigidimenti – anche i nuovi lavori.

Questo vale, ovviamente, anche per la tesi di coloro che sostengono il superamento e l'obsolescenza dello Statuto dei lavoratori, a fronte delle nuove situazioni che si vanno prospettando. Non credo che si debba rispondere, in prospettiva, in termini di chiusura. Se il mondo economico e sociale continuerà a cambiare e continueranno i mutamenti degli indirizzi del processo produttivo, se si amplierà il mondo dei servizi (forse il più interessato dai nuovi fenomeni e dai nuovi lavori), se si arriverà a un equilibrio anche quantitativo tra lavoro dipendente e altri lavori, si potrà anche pensare di giungere a una visione più unitaria, che ricomponga tutte queste realtà in un'unica Carta dei diritti.

Ma questo, oggi, francamente, sembra assai prematuro e in qualche misura perfino pericoloso.

Se il problema è quello, come ha scritto Romagnoli, di elaborare «una Carta dei diritti del lavoro frantumato, intermittente e occasionale», allora non c'è questione; ed è proprio quello che si sta cercando di fare, immaginando un livello minimo di tutela per i nuovi lavori, che dovrebbe aggiungersi alla disciplina dello Statuto. Ma si tratterebbe di un completamento e di un aggiornamento di una disciplina che in grandissima parte resta ancora valida, anche se qualche norma mostra un certo bisogno di aggiustamenti (per un singolare caso del destino, si tratta proprio di quelle di cui non si parla quasi mai: penso, tanto per fare un esempio, all'articolo 4 sui controlli a distanza, in cui i quasi trent'anni trascorsi tra innovazioni e tecnologie informatiche, cominciano a farsi sentire).

Ma la verità è che si contrappongono due linee radicalmente diverse rispetto all'impostazione che stiamo prospettando: quella di chi considera troppo forte la distanza tra lavoro dipendente e lavoro autonomo anche sul piano delle tutele e dunque propone di accorciarla – attraverso un processo di livellamento – in modo da favorire lo sviluppo della zona intermedia; e quella di chi non tollera più alcune «rigidità» dello Statuto e vuole semplicemente liberarsene (eliminando, ad esempio, l'art. 18, l'art. 5, le norme sul sistema disciplinare, la disciplina del mutamento di mansioni). Ma l'una e l'altra linea non possono trovare accoglimento.

Non la prima, perché se il livellamento dovesse essere verso il basso per coloro che sono già protetti, bisognerebbe riuscire a spiegare, prima di ogni altra cosa, per quali motivi si dovrebbe togliere al rapporto di lavoro dipendente quel complesso di garanzie che sono state conquistate attraverso un lungo cammino e non certo in momenti in cui forze rivoluzionarie avevano temporaneamente occupato il potere.

D'altronde, la dottrina più avveduta ha rilevato che dietro questa posizione c'è un preciso progetto di politica del diritto; ma ha anche aggiunto che non si capisce perché si dovrebbe accollarne il costo a una parte dei lavoratori, senza contropartite e senza un qualsiasi visibile vantaggio.

Tanto meno può ritenersi accettabile la seconda prospettazione, che in fondo è quella di sempre: la ricerca, cioè di una deregolamentazione che lasci più libertà ai datori di lavoro. Ma le condizioni non sono certamente mature per questo, come le maggiori organizzazioni sindacali hanno esplicitamente dichiarato e come appare evidente per chiunque si occupi di questa materia.

In realtà, i presupposti di fondo su cui sono state costruite le norme dello Statuto che si vorrebbero eliminare, sussistono ancora inalterati.

Semmai, c'è da dire che alcune di queste disposizioni hanno di fatto perduto un po' di effettività, non già per la mutata situazione politico-sociale, ma perché sono state individuate soluzioni sostanzialmente elusive (si pensi alla diffusione dei contratti di lavoro a tempo determinato e a tutti i contratti a causa mista, per i quali il problema della pretesa rigidità della disciplina del licenziamento non si pone affatto) o perché gradualmente sono state introdotte attenuazioni, nella direzione di una maggiore flessibilità, oltre le quali non sembra davvero possibile andare senza rinnegare la filosofia di fondo che ispira lo Statuto non meno che la Carta Costituzionale.

Ci sarà da lavorare, dunque, per un processo di adeguamento, per cogliere le nuove realtà, per prendere atto dei colpi subiti dall'art. 19, per rivedere, nella sostanza, la portata ormai troppo limitata della disciplina dei controlli a distanza; ma non molto di più, almeno in questa fase.

Insomma, e per tornare al discorso più generale, non c'è dubbio che un complesso di rapporti più flessibili imporrà anche trasformazioni e modifiche dello stesso diritto del lavoro, ma senza che questo significhi eliminazione di fondamentali garanzie e tutele. Si dovranno scegliere, di volta in volta, sistemi di tutela più adeguati e in qualche modo più dinamici; si dovranno inventare strumenti anche diversi da quelli del passato, ma dotati di valenza non minore, per combattere le discriminazioni, gli abusi, le arbitrarie. Bisognerà vedere, con serietà e ponderazione, come conciliare le esigenze delle attività produttive con le esigenze di tutela, favorendo lo sviluppo ma evitando, al tempo stesso, la precarizzazione e la dispersione di valori che invece meritano di essere tutelati.

È questo il lavoro che attende i giuristi e gli operatori del diritto: cogliere le novità e inserirle nel sistema; rivisitare e riconsiderare i meccanismi normativi che appaiono antiquati e non più idonei a recepire il nuovo, aggiungere quanto è necessario soprattutto là dove coloro che ci hanno preceduto non potevano intravedere i grandi mutamenti socio-economici che si stanno verificando.

Un lavoro da affrontare anche con un po' di umiltà, senza pretendere di definire e incasellare subito tutte le realtà nuove che vanno emergendo e senza pensare di poter distruggere, con pochi tratti di penna, anni di elaborazioni, di

ricerche, di approfondimenti, che hanno condotto a risultati il cui valore appare – per molti versi – tuttora attuale e pregnante.

Io non so se per il diritto del lavoro si prospetti un avvenire «radioso», come taluno ha detto. A me basta che esso riesca ad assolvere alla sua funzione, col dinamismo che gli è connaturato e con la doverosa e necessaria attenzione alle necessità del progresso e dello sviluppo economico e tecnologico, ma in un contesto di rispetto della dignità e della libertà della persona che lavora, in qualunque modo e sotto qualsiasi forma. Per questo il diritto del lavoro è nato; e questo è ancora oggi il ruolo che è chiamato ad assolvere.

Lavoro e diritto nella XIII legislatura*

Io concordo sul fatto che questa legislatura sia stata molto produttiva. Con Innocenti ci eravamo divisi i compiti e, così per la parte di mia competenza, relativa a interventi sulle tipologie contrattuali, interventi sul rapporto di lavoro e sicurezza del lavoro, ho provato a stilare una sorta di scheda delle norme emanate, sia sotto forma di leggi che di decreti legislativi.

Qualche volta e su qualche tema gli interventi sono stati forse troppi, nel senso che si è intervenuti più volte, in maniera settoriale, sulla stessa materia, oppure, nell'esercizio della delega, si è usato non poco lo strumento dell'intervento correttivo previsto dalla stessa legge della delega, che invece dovrebbe rappresentare un'eccezione o il frutto dell'esperienza realizzata con la prima applicazione della legge.

Ed è certo che su queste materie gli interventi sono stati molti. Non credo che valga la pena di esaminarli tutti. Semmai si può rimandare alla suddetta scheda. Sono convinto, comunque, che ci siano stati degli interventi importanti, e rapidamente vorrei indicare quelli che, in qualche modo, sono risultati decisivi.

In primo luogo, e ne ha già parlato Innocenti, la ridefinizione di un sistema di collocamento, in cui all'incontro tra domanda e offerta si aggiunge l'integrazione della formazione, della ricerca e dell'indirizzo delle attività produttive; una riforma che ha stentato a decollare, ma che in linea di principio è di estrema importanza. Il lavoro interinale, per le ragioni note e con i limiti di cui si è discusso, ha introdotto una figura già presente in gran parte degli altri Paesi. Nella sua attuazione pratica, ha dato alcuni frutti, anche se non tutti quelli che molti si aspettavano; ma in effetti chi conosceva le realtà degli altri Paesi, aveva ammonito sulla sua portata non rivoluzionaria sul piano di un consistente aumento dell'occupazione. Un'estensione rilevante dell'occupazione, quindi, non c'è stata non perché nel nostro Paese ci fossero troppi limiti, come alcuni hanno detto, ma semplicemente perché questa è stata la caratteristica del fenomeno in tutti gli altri Paesi, anche dove i limiti erano inferiori rispetto ai nostri.

Da considerare, poi, la legge sui congedi parentali e riordino dei tempi, che certamente rappresenta un punto di svolta. Così come i vari interventi in materia di formazione, forse poco organici tra loro, ma comunque importanti, tra cui quello relativo all'obbligo formativo fino a diciotto anni, l'introduzione di uno schema che fa riferimento a un nuovo rapporto tra l'istruzione e il mondo del lavoro, e infine il riferimento legislativo, in maniera più organica di quanto mai

* Intervento di Carlo Smuraglia alla Tavola rotonda «*Lavoro e diritto nella XIII legislatura*» tenutasi a Roma il 13 marzo 2001 pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2001, I, pag. 435.

fosse stato fatto, all'opportunità di irrobustire la formazione e di farlo anche con aspetti sperimentali quali gli *stage* e altre forme finora ben poco praticate.

Importante, inoltre, anche se arrivata *in extremis*, la legge sul socio lavoratore di cooperative, che mette ordine in una materia che per oltre venti anni ha costituito il campo d'azione di una grande quantità di giurisprudenza e dello stesso legislatore, intervenuto più volte per estendere questo o quell'istituto al socio lavoratore, creando qualche vantaggio ma anche molte complicazioni. Così come credo sia importante, (anche questa approvata *in extremis*), la legge sui patronati, che prevede una ristrutturazione più moderna dei patronati, e che assegna loro anche un compito di segretariato sociale che, a differenza del passato, li proietta in un rapporto diverso con i cittadini e con gli enti previdenziali.

Vi è poi la legge sul collocamento dei disabili che, soprattutto con lo strumento del collocamento mirato, capovolge il sistema tradizionale, e non ne fa solo una questione di numeri, ma cerca di indirizzare a sfruttare possibilità favorevoli, non solo per i disabili ma anche per le aziende.

Ugualmente importante, perché non conta solo il numero dei destinatari ma anche il significato che una norma assume, è la legge per l'incentivazione del lavoro dei detenuti, che rappresenta, a mio parere, un intervento di grande civiltà, a cui spero che si dia un seguito concreto. Si sta tardando a emanare i decreti che ne consentano la pratica attuazione, e c'è forse ancora troppa sordità da parte di molte aziende alle quali sostanzialmente è diretto questo sistema di incentivazioni e di sgravi, e che invece farebbero bene a utilizzarlo, nell'interesse non soltanto dei detenuti ma anche della collettività, dal momento che è interesse generale che chi vive in condizione di restrizione, torni in libertà migliore rispetto a quando è entrato in carcere. E il lavoro, da questo punto di vista, può svolgere una grande funzione di rieducazione.

A questo elenco di provvedimenti va aggiunto quello approvato nel novembre scorso, che inserisce nelle gare d'appalto il riferimento al costo del lavoro e al costo della sicurezza e induce a considerare anomale le offerte che si distaccano troppo da tale riferimento.

Finalmente, nel decreto legislativo 38/2000 sono stati introdotti interventi di sostegno e di incentivazione per le aziende che fanno sicurezza, soprattutto le piccole aziende e gli artigiani; una rivendicazione che le Commissioni Lavoro del Senato e della Camera hanno portato avanti dal 1994 ma che non aveva mai trovato ascolto. Ora, invece, il sistema trova una prima esplicazione e ha un significato non solo per i seicento miliardi stanziati, ma soprattutto perché rappresenta la volontà del legislatore non solo di reprimere i trasgressori, ma di aiutare, contemporaneamente, chi vorrebbe rispettare le norme di sicurezza e incontra difficoltà economiche.

Fra i provvedimenti rilevanti, infine, vanno considerati quello adottato per conferire al Ministro del lavoro una delega di coordinamento delle varie attività in materia di sicurezza del lavoro, e quello di riordino dei Dicasteri, che

ha creato un Ministero del lavoro, delle politiche sociali e della salute, che, se decollerà senza pregiudizi e senza conflitti, potrebbe rappresentare veramente l'unificazione di interventi che in tema di sicurezza del lavoro hanno proceduto troppo spesso in modo separato.

Dunque, questa legislatura si conclude con diversi risultati positivi. Ma vanno sottolineate anche le questioni rimaste sul tappeto, che considero gravi sia per la loro rilevanza sia per la scarsa reazione che hanno suscitato.

Mi riferisco alla legge sulla rappresentanza, la cui approvazione alla Camera è arrivata fino all'articolo 9 e poi è stata bloccata. Affossare una legge in questo modo, bloccandola nel luglio del 1999 e non consentendo di riprenderla, rappresenta uno scandalo. E il fatto che non vi sia stata una reazione davvero forte è una delle cose che preoccupano di più, perché denota una incapacità di resistenza di fronte a fatti e comportamenti anomali.

Ma oltre alla legge sulla rappresentanza, sul tappeto è rimasto anche dell'altro. Ad esempio il disegno di legge sui lavori «atipici», che a un certo punto era sembrato potersi rimettere in moto, dopo un lungo periodo di stasi e un impegno del Ministro del lavoro, e che invece si è nuovamente arenato, fino a scomparire del tutto dal programma della Camera. Eppure, con tutte le modifiche necessarie, quello era un provvedimento che avrebbe rappresentato qualcosa di significativo per più di due milioni di lavoratori «nuovi»; conservandone almeno alcune caratteristiche (il contratto scritto, alcuni contenuti obbligatori e alcuni istituti), avrebbe rappresentato una risposta concreta a coloro che si sono permessi di affermare che si voleva mettere la tuta blu, del lavoratore subordinato, perfino ai consulenti e altre cose del genere. È evidente che non era questo il problema, ma era quello di evitare che questi lavoratori, praticamente privi di forza contrattuale, restassero sul mercato senza regole e senza protezioni di sorta.

Accanto a questo, anche altre cose stupiscono. In una società che si divide e si estenua in un dibattito sterile e sciocco tra i supposti innovatori e i supposti conservatori, perché dal 22 giugno 1999 è rimasto bloccato al Senato un disegno di legge sul telelavoro? Che pericoli ci sono nel telelavoro? È una forma moderna di lavoro che tenderà a estendersi e dunque ha bisogno di una qualche disciplina, certamente elastica e flessibile, ma che prenda atto anche di alcune salienti necessità ed esigenze. Io considero molto importante quel disegno di legge, nel quale era inserito il «diritto alla socialità», che aveva un suo significato proprio contro la segregazione di alcuni tipi di lavoro moderno. Perché, allora, quel disegno è rimasto fermo e non si è riusciti ad avviare una discussione in aula dopo l'approvazione da parte della Commissione?

E che dire, poi, della legge sulle molestie sessuali, approvata due volte dal Senato? Lo era stata nella precedente legislatura. In questa è stata riproposta nello stesso testo, sulla base dell'art. 81 del regolamento e poi nuovamente approvata in aula. Passata alla Camera, vi ha giaciuto dal 23 aprile del 1998, per arrivare poi a un'infausta fine.

E anche in materia di sicurezza sul lavoro, malgrado i molti interventi e l'attuazione di Direttive comunitarie, diversi temi importanti sono rimasti sul tappeto. In primo luogo, quello relativo alla delega al governo per un Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro, rivendicato, peraltro, da tutti. Sono stati accolti in Commissione centinaia di emendamenti, e tuttavia ciò non è bastato perché, arrivato in aula, anche questo nel luglio del 1999, il d.d.l. è stato inserito nell'ordine del giorno di una seduta, ma poi è scomparso dal programma dei lavori. Così, mentre in tutti i convegni in materia di sicurezza del lavoro si proclamava la necessità di un Testo unico che riordinasse tutta la materia, in aula non siamo riusciti nemmeno ad avviare la discussione.

Stessa sorte è toccata al disegno di legge relativo alla professionalità di tutti coloro che, in qualsiasi forma, sono addetti alla sicurezza. Tutti chiedono che tali figure siano dotate di forte professionalità e siano oggetto di formazione e aggiornamento continui; il disegno di legge tendeva a soddisfare queste richieste. La Commissione lavoro del Senato lo aveva approvato, con diverse modifiche suggerite da associazioni e organismi vari; è stato inserito per un giorno nel calendario dell'aula, e poi è scomparso, ormai definitivamente.

Infine, il d.d.l. relativo alla tutela del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Il provvedimento, rivendicato a gran voce da tante parti, dopo l'approvazione in Senato è stato a lungo alla Camera, dove ha subito modifiche ritenute inaccettabili dal Senato, e infine si è arenato.

Dico questo non per esprimere un rammarico personale, ma per cercare di capire le ragioni per cui tutto ciò sia avvenuto. Credo che si debba riflettere sul fatto che si è stati, talora, più inclini a intervenire su materie specifiche piuttosto che a definire interventi di carattere strategico; che la discussione tra innovazione e conservazione, in fondo, sia stata affrontata sempre in termini giornalistici e talora provocatori, mentre una vera discussione su che cosa significhi innovare e sul perché difendere i diritti venga spesso considerato come fattore di conservazione, non sia mai stata fatta sul serio, col risultato che di volta in volta il vero conservatore è potuto passare per innovatore e viceversa.

E questo è accaduto anche all'interno del Parlamento, dove qualche elemento di disattenzione c'è stato anche circa i problemi del lavoro. Come quando, nella legge sul federalismo, si sono affidate alle Regioni materie quali la tutela del lavoro e della sicurezza. Certo, ha influito molto il fatto che le opposizioni non hanno operato sui contenuti o sul confronto, usando piuttosto lo strumento dell'ostruzionismo come una sorta di ricatto. Io sono convinto che l'ostruzionismo sia legittimo in qualunque Paese del mondo, ma come uno strumento eccezionale, da usare contro leggi liberticide, che rappresentano la negazione di principi fondamentali. Se, al contrario, l'ostruzionismo si usa sempre, allora esso si risolve in un impedimento dell'attività parlamentare e soprattutto del confronto. Accade, infatti, un fenomeno singolare, nella gestione delle assemblee: nel calendario dei lavori si finisce per dare la priorità ad argomenti sui

quali non si prospetta un dibattito molto impegnativo, perché questo bloccherebbe l'assemblea troppo tempo. Sicché, per impedire il cammino di una legge, basta presentare mille emendamenti e il gioco è fatto. Una volta lo facevano solo i radicali, in questo bravissimi, ma oggi hanno imparato tutti, e con l'aiuto di una pur modesta segreteria si possono presentare migliaia di emendamenti, agitandoli come uno spauracchio per chi tiene alla funzionalità delle assemblee parlamentari.

Questo è certamente grave, ma è grave anche il fatto che organizzazioni sociali di grande rilievo si permettano, per bocca dei loro rappresentanti, di affermare con forza che un determinato gruppo di leggi non deve essere approvato. È certamente lecito dichiarare scarso gradimento per determinati disegni di legge, ma è inconcepibile che si eserciti, quasi a livello intimidatorio, una pressione così forte sul Parlamento.

In più, va anche detto che su alcune questioni di grande rilievo si è registrata una scarsa solidità della maggioranza, la quale si è compattata più volte su questioni specifiche, ma sulle questioni strategiche ha trovato spesso degli intoppi insormontabili. Il che, forse, è un fenomeno tipico delle coalizioni, ma non per questo deve essere accettato incondizionatamente, perché all'interno delle maggioranze sarebbe opportuna una discussione più franca su quello che si vuole e che si può realizzare. Qualche volta invece accade che di alcuni argomenti non se ne parli più perché si teme che possano essere temi di rottura piuttosto che di unione. Allora, se mettiamo insieme l'atteggiamento di opposizioni che fanno sistematicamente l'ostruzionismo per evitare un vero confronto, con le incertezze e i contrasti della maggioranza, ci spieghiamo agevolmente perché restino alcuni cadaveri "eccellenti" sul terreno.

Io sono convinto che in questi anni una discussione approfondita sui temi del lavoro, in questo Paese, non sia stata fatta, soprattutto perché si è proceduto più a forza di pregiudizi che di confronti reali. Un discorso vero, serio, sulla flessibilità regolata pare che non si possa fare. Se si parla di flessibilità regolata, si è tacciati immediatamente di essere conservatori e contrari alla flessibilità, mentre colui che vuole mano libera passa per il vero innovatore. Ma la mano libera la volevano anche i padroni delle ferriere, e dunque su questo non c'è davvero nulla di nuovo sotto il sole.

Su questi temi riscontro una discussione asfittica e qualche volta un po' provinciale, che ha portato a mettere in disparte il problema di come ampliare realmente le opportunità di lavoro, di quali siano le scelte di politica economica, sociale e del lavoro da farsi anche per evitare i conflitti generazionali. Non si può affrontare la questione in termini riduttivi come tutto il dibattito relativo alla flessibilità in uscita, perdendo di vista l'esigenza fondamentale, che è quella di creare nuove opportunità di lavoro.

E lo stesso vale per il tema "invecchiamento e lavoro". Una volta, infatti, si parla della necessità di mandare le persone in pensione appena possibile,

altrimenti si privano i giovani del lavoro; un'altra, invece, si sente dire che bisogna consentire alle persone che lo desiderano di lavorare finché possono. E questa discordanza ha influenzato il legislatore, che a più riprese ha parlato di staffetta, di *part-time*, di pensione anticipata, o di pensione ritardata, dimostrando a volte un po' di improvvisazione, mentre si tratta di temi che richiedono un vero e serio approfondimento.

Io spero che la prossima legislatura possa proseguire sulla linea positiva cui ho fatto riferimento, superando le incertezze e le incongruenze che ho segnalato. Soprattutto mi auguro che sulla base di un confronto vero e approfondito si possano affrontare i problemi più rilevanti del mondo del lavoro, dell'innovazione, della globalizzazione.

N.B.: Alcune delle leggi richiamate nel testo non erano ancora pubblicate al momento in cui si è svolto il convegno. Ora è possibile aggiornarle.

Legge sul socio lavoratore di cooperative: 3 aprile 2001, n. 142 (in *Gazz. Uff.* 23 aprile 2001).

Legge di riforma dei patronati: 30 marzo 2001, n. 152 (in *Gazz. Uff.* 27 aprile 2001).

SEZIONE IV

SCRITTI SUI DIRITTI DI SICUREZZA SOCIALE

Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge infortuni*

L'ordinanza che annotiamo investe uno dei tanti feticci del nostro ordinamento positivo ed anzi uno di quelli più duri a morire. Non sorprende dunque che essa abbia suscitato anche qualche vivace reazione¹, come puntualmente accade ogni volta che i Magistrati si dimostrano particolarmente sensibili alle tendenze evolutive del nostro sistema. Al contrario, noi riteniamo che la decisione adottata dal Tribunale di Milano meriti di essere pienamente approvata e condivisa.

L'art. 4 della «legge infortuni» rappresenta infatti un precetto che, se aveva una sua validità nell'epoca in cui fu emesso, appare oggi in netto contrasto col sistema delineato dalla Carta Costituzionale.

A dire il vero, l'art. 4 è apparso superato ancora prima che entrasse in vigore la nuova Costituzione. E non pochi studiosi si convinsero della sua incompatibilità con l'art. 2087 del codice civile del 1942. La discussione, nell'immediato dopoguerra, fu abbastanza vivace e vide la dottrina divisa in tre schiere: coloro che negavano all'articolo 2087 qualsiasi efficacia innovativa, coloro che affermavano che da questa norma l'art. 4 era stato sostanzialmente abrogato e infine coloro che ritenevano che pur essendo sopravvissuto l'art. 4, esso dovesse essere interpretato ed applicato alla luce dei principi dettati dal nuovo codice civile².

* Nota di Carlo Smuraglia a Ordinanza del Tribunale di Milano del 22 aprile 1965 pubblicata su *Monitore dei tribunali*, 1965, n. 19, pag. 926.

1 Da ultimo: DE CUPIS, *Sulla pretesa illegittimità Costituzionale della limitazione della responsabilità civile dell'imprenditore per l'infortunio sul lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 1965, pag. 129 ss.

2 A favore dell'abrogazione dell'art. 4 ad opera del 2087: ASCOLI, *Rischio professionale e responsabilità civile del datore*, in *Riv. giur. lav.*, 1956, 1, pag. 258; MARCHETTI, È ancora in vigore l'art. 4 del r.d.l. 17 agosto 1935 n. 1765, in *Riv. giur. lav.*, 1950, I, pag. 259; AVENATI BASSI, *L'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile dell'imprenditore*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1953, pag. 297. Per la piena sopravvivenza dell'art. 4: PERETTI-GRIVA, *Sulla responsabilità dell'imprenditore per l'infortunio sul lavoro di fronte all'art. 2087 c.c.*, in *Dir. ec.*, 1956, pag. 254; DE CUPIS, *Sul limite della responsabilità civile dell'imprenditore per inosservanza dell'obbligo di tutela della integrità fisica del lavoratore*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1953, pag. 956; BERTAGNOLIO, *L'art. 2078 non ha abrogato gli artt. 4 e 17 della legge infortunio*, in *Prev. inf.*, 1913 [presumibilmente 1953], pag. 151. A favore della portata innovativa dell'art. 2087, pur escludendo la completa abrogazione dell'art. 4: LEGA, *Rischio professionale e responsabilità civile dell'imprenditore*, Milano, 1954 (*Quaderni della Riv. it. prev. soc.*); GAETA, *Sulla responsabilità civile dell'imprenditore nella legislazione infortunistica*, in *Riv. it. prev. soc.* 1953, pag. 449; SALIS, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale dell'imprenditore negli infortuni sul lavoro*, in *Prev. inf.*, 1954, pag. 1; BECCA, *Alcuni aspetti giuridici della prevenzione degli infortuni*, in *Assistenza sociale*, 1952, pag. 26. Per una ampia rassegna della giurisprudenza sull'argomento, v.: ZANINI, *Sulla natura e sui presupposti della responsabilità civile dell'imprenditore per omissione delle cautele prescritte dall'art. 2087 c.c.*, in *Mass. giur. lav.*, 1964, pag. 208.

Noi stessi aderimmo in un nostro studio³ a quest'ultima corrente, ritenendo che l'articolo 2087 avesse in sostanza allargato il campo delle responsabilità del datore di lavoro, restringendo contemporaneamente la zona in cui poteva operare l'esonero della responsabilità civile prevista dall'art. 4 della legge infortuni.

Non è il caso di riprendere qui in esame la discussione più sopra accennata; quello che preme di rilevare è però che essa era di per sé assai significativa, in quanto rivelava l'intrinseca difficoltà in cui era venuto a trovarsi l'art. 4 della legge infortuni nell'ambito dell'intero sistema.

Ma non basta: la Commissione per la riforma della previdenza sociale, nella sua mozione n. 62⁴, concludeva nel senso dell'assoluta incompatibilità col sistema positivo dell'esonero di responsabilità del datore di lavoro previsto dalla legge infortuni.

Né mancavano studiosi anche illustri, che prospettavano sostanzialmente l'urgenza di adeguare il vecchio sistema ai nuovi principi.

Ben vero, la C[arta] Costituzionale del 1948, proclamando la tutela del lavoro in ogni sua forma, affermando solennemente il principio di uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, delineando gli elementi essenziali di un completo sistema di sicurezza sociale, poneva definitivamente in crisi istituti, come quello in esame, appartenenti ad un sistema completamente diverso ed ormai sicuramente superato. Se c'è dunque qualcosa di sorprendente, è solo che ci siano voluti tanti anni per giungere ad una pronuncia chiara e decisa come quella del Tribunale di Milano e per investire quindi della decisione definitiva il massimo organo di controllo della legittimità costituzionale delle leggi.

Con questo, peraltro, non si vuol fare un appunto alla Magistratura; ché anzi non ci risulta che vi siano stati provvedimenti di manifesta infondatezza; si vuol dire semplicemente che la questione non era mai stata sollevata esplicitamente fino ad oggi e che questo è un elemento negativo sul piano generale, così come è invece estremamente positivo il fatto che la Magistratura milanese abbia dimostrato ancora una volta la propria sensibilità.

Da quanto già si è accennato, risulta evidente che noi riteniamo del tutto infondate le critiche che sono state mosse contro l'ordinanza che si annota. Esse non tengono conto del fermento e dei contrasti che già investivano l'art. 4 della legge infortuni; né mostrano di avvertire la gravità delle conseguenze che scaturiscono da tale precetto.

Non giova infatti minimizzare, affermando che in definitiva si tratta di limitazione di responsabilità e non di esonero; la questione non è quantitativa, ma qualitativa. D'altro lato, non sembra che il risultato finale dell'operazione transattiva che discende dall'art. 4, sia veramente «equo» come si vorrebbe

3 *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, 1962, pag. 65 ss. [si v. ora il vol. V di quest'opera che ripubblica la III edizione del 1974, in <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup/catalog/book/235>].

4 Atti della Commissione, Roma, 1948, pagg. 16-18.

sostenere. A smentire tale conclusione basta lo stesso riconoscimento dei critici, i quali non possono negare che a fronte del grave onere dell'imprenditore vi è «una riduzione quantitativa del ristoro del danno, con vantaggio dell'imprenditore e *sacrificio del lavoratore*»⁵.

Infatti, è proprio questo il punto: se cioè questo sacrificio del lavoratore sia giustificato e consentito alla luce dei principi Costituzionali.

A questo riguardo, è sufficiente richiamare alla nostra memoria le principali conseguenze del sistema delineato dall'art. 4: restano escluse tutte le ipotesi di infortunio per il quale non vi sia stata condanna penale del datore di lavoro o del preposto; il che significa che per far scattare il meccanismo dell'esonero da responsabilità è sufficiente perfino che vi sia stata condanna penale di un soggetto che, pur dipendente dal datore di lavoro, non possa tuttavia considerarsi come «incaricato». In secondo luogo, anche là dove si è in presenza di una causa di estinzione del reato, per cui si consente al giudice civile l'esame completo della situazione ai fini del risarcimento del danno (art. 4, comma 5), inspiegabilmente si introduce un'ulteriore limitazione, considerando esplicitamente tra le cause di estinzione del reato soltanto la morte dell'imputato e l'amnistia e non, ad esempio, la prescrizione. Sicché accade che il datore di lavoro si avvantaggi perfino di un fatto del tutto estraneo a qualsiasi responsabilità del danneggiato o degli aventi diritto; con quale risultato di «equità», è facile immaginare.

Orbene, è sufficiente confrontare la situazione di chi ha subito danni da incidenti stradali con quella che si verifica per chi ha subito danni da infortuni sul lavoro, per rilevare immediatamente l'enorme sperequazione. È vero infatti che il sistema dell'assicurazione obbligatoria garantisce comunque un pur limitato ristoro; ma è anche vero che il danneggiato da incidente stradale non ha limiti alla propria azione, oltre quelli derivanti dal giudicato penale, ed anche questi in misura ristretta, poiché è sufficiente spesso un'assoluzione per insufficienza di prove per legittimare l'azione di danno. Al contrario il lavoratore infortunato o i suoi aventi diritto, hanno bisogno della condanna penale del datore o del preposto; altrimenti, dovranno accontentarsi dell'indennizzo dell'INAIL, che per essere calcolato su massimali ristretti, non corrisponde mai al danno effettivo, come del resto risulta esplicitamente dal contenuto dello stesso art. 4, comma 7.

Ma tutto questo, si obietta, ha una propria giustificazione ed una propria contropartita.

Che una giustificazione storica vi sia, non pare dubbio. È pacifico, infatti, che dopo ampie discussioni e dopo vivaci dibattiti tra le correnti opposte, si arrivò a delineare il sistema contenuto nell'art. 4, ritenendolo idoneo a conciliare appunto le opposte tendenze. Questa natura «transazionale» dell'art. 4 non è affatto un'invenzione dell'ultima ora. Risalendo alle origini, se ne trovano tracce evidenti anche negli insospettabili studi dell'epoca immediatamente successiva

5 DE CUPIS, *loc. cit.*, pag. 130.

all'emanazione della norma. Così, ad esempio, il Peretti-Griva⁶ non esitava a parlare di natura «transazionale» dell'istituto, in quanto il datore di lavoro è responsabile anche se manca una responsabilità civile secondo le regole del diritto comune, mentre – in compenso del sacrificio patrimoniale – l'eventuale maggiore responsabilità civile trova applicazione solo in caso di condanna penale.

In epoca più recente, basta prendere uno dei più diffusi «codici del lavoro»⁷, per trovarvi affermato a chiare note che il principio del rischio professionale «conduce ad una vera e propria transazione, perché da un lato l'operaio ottiene sempre un certo risarcimento, anche se non integrale, e dall'altro l'imprenditore, non essendo mai esonerato dall'indennizzo, sfugge tuttavia, di regola, al pericolo della riparazione totale»⁸.

Tutto questo giustifica dunque, sul piano storico, l'istituto che stiamo esaminando e spiega adeguatamente l'intento del legislatore dell'epoca. Ma resta il problema della effettività della contropartita e della compatibilità dell'istituto con l'ordinamento attuale.

A questo riguardo bisogna ben dire che lo stesso principio del rischio professionale è stato ritenuto inadeguato di fronte ai nuovi principi, tanto che lo si è considerato superato dalla nuova teorica del salario previdenziale, «il quale significa che il contributo di previdenza, sebbene corrisposto dal datore, è parte integrante del salario» e trova la sua giustificazione nel fatto che il lavoro subordinato è condizionato dall'intera vita del prestatore e come tale deve essere assunto dall'imprenditore⁹.

È sufficiente un'impostazione del genere per distruggere completamente ogni idea di contropartita e di equo contemperamento degli interessi.

Il sacrificio patrimoniale del datore di lavoro non può più considerarsi come la contropartita di un'impossibile transazione: esso è un onere sociale, rispondente a finalità superiori e certamente non disponibili né derogabili.

In un sistema in cui l'integrità fisica del dipendente attiene ad un diritto assoluto del medesimo e nel quale, per conseguenza, l'intera collettività è interessata alla sua tutela, non può esservi posto, ovviamente, per contropartite o per transazione. Tutto ciò senza considerare che se le contribuzioni dei datori sono una quota del «salario previdenziale», l'onere relativo è sostenuto in definitiva – sia pure indirettamente – anche dagli stessi interessati.

6 *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Torino, 1937, pag. 263.

7 Editto da Iandi Sapi, Roma, 1959, volume III, tomo I, pag. 714.

8 Ma in sostanza analoghe affermazioni sono contenute anche nel volume del CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, I, Roma, 1961, pag. 279 ss. Conforme anche il NATOLI, *Ancora sull'art. 4 della legge infortuni*, in *Riv. giur. lav.*, 1964, I, pag. 19.

9 Così esplicitamente ha affermato autorevolmente il SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1958, pag. 70. Di questo A. resta inoltre fondamentale lo studio: *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Riv. it. pren. soc.*, 1948, pag. 177.

Donde la conseguenza che si versa in tema di una transazione inammissibile ed, infine, tutt'altro che equa.

D'altronde, l'errore di certe impostazioni consiste proprio nel concentrare la propria attenzione sulla posizione del datore di lavoro, anziché su quella del prestatore. Quando si afferma che non si tratta di conferire un ingiusto privilegio all'imprenditore, ma di attribuirgli un vantaggio che compensi l'onere impostogli¹⁰, si dimentica che siffatto vantaggio si risolve in una grave menomazione a carico dei prestatori di lavoro infortunati o dei loro aventi diritto. Orbene, il legislatore è libero – nel suo apprezzamento discrezionale – di compensare nel modo che crede gli oneri sociali imposti a carico di determinati soggetti; e se lo facesse ad esempio con uno sgravio fiscale si potrebbe anche superare ogni discussione. Non è libero, invece, di imporre un sacrificio ad altri soggetti, creando situazioni di estrema disuguaglianza; tanto meno, poi, è libero di imporre sacrificio del genere a carico dei lavoratori, dal momento che esso è impegnato non solo a tutelarli compiutamente, ma anche a garantirli da ogni rischio (art. 38 della Costituzione). È pacifico, infatti, che il legislatore è sottoposto ai limiti derivanti dal sistema tracciato dalla Carta Costituzionale; le leggi che varcano tali confini sono irrimediabilmente illegittime.

Alla stregua di queste considerazioni, ci sembra del tutto evidente l'incompatibilità dell'art. 4 con tutte le disposizioni Costituzionali richiamate nell'ordinanza del Tribunale di Milano.

Ma il contrasto è particolarmente evidente rispetto a due norme fondamentali e cioè a quella contenuta nell'art. 38 ed a quella contenuta nell'art. 3, commi 1 e 2.

L'applicazione dell'art. 38 alla fattispecie può essere esclusa soltanto mediante ragionamenti estremamente capziosi. Ognuno vede, infatti, il contrasto stridente tra il principio generale che impone di garantire la completa liberazione dal rischio lavorativo e la norma speciale che esonera il datore di lavoro dalla responsabilità o comunque introduce concreti limiti a quest'ultima. Le «esigenze di vita» del danneggiato o degli aventi diritto, sono prese così poco in considerazione che si pensa addirittura di tacitarle con un modesto ed incompleto indennizzo dell'Istituto assicuratore ogni volta che non vi sia condanna penale o vi sia condanna di persona non «incaricata» o perfino quando il reato si sia prescritto.

Quanto alla violazione del principio di uguaglianza, essa è particolarmente evidente, in tutti i suoi aspetti, e cioè sia per quanto riguarda l'uguaglianza formale che per quanto attiene a quella sostanziale. Se è vero che il principio di uguaglianza funziona come limite della potestà legislativa e costituisce un'oggettiva garanzia a favore del cittadino¹¹, è indubbio che esso debba considerarsi

¹⁰ Ancora DE CUPIS, *loc. cit.*, pag. 133.

¹¹ PALADIN, *Il principio Costituzionale d'uguaglianza*, Milano, 1965, pag. 169-214. Sui rapporti tra uguaglianza sostanziale e uguaglianza formale, v. da ultimo l'interessante studio della

violato allorché si costituisce una situazione di privilegio a favore di un soggetto e di svantaggio a carico di altro soggetto, appartenente – quest'ultimo – ad una categoria considerata bisognosa e meritevole di particolare tutela.

È vero che la Corte Costituzionale ha ripetutamente dichiarato che per uguaglianza deve intendersi l'eguaglianza in regime di parità di condizioni e di rapporti giuridici. Ma qual è la differenza sostanziale, sul piano del fatto e del diritto, tra il lavoratore che subisce identiche conseguenze in un infortunio sul lavoro? Se c'è una situazione di disparità, essa si prospetta solo nel senso che nel secondo caso alle consuete garanzie dovrebbero aggiungersi anche quelle di natura più spiccatamente sociale. Al contrario, si è visto come il primo abbia davanti a sé tutte le azioni possibili, mentre il secondo deve passare attraverso le forche caudine della condanna penale del datore o del preposto.

Né gioverebbe addurre, a questo punto, l'argomento del vantaggio che il lavoratore ha, per il fatto di godere comunque delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria: in tal modo, si produce una commistione di fenomeni e di istituti diversi, senza alcun fondamento giuridico. Non è concepibile infatti, istituire un sistema obbligatorio di assicurazioni sociali a vantaggio dei lavoratori e poi servirsi di questo come motivo (o pretesto) per ridurre, a vantaggio di terzi, le conseguenze normali della comune responsabilità civile. O si tratta di prestazioni che si erogano nell'ambito di un sistema pubblicistico di sicurezza sociale, ed allora non è consentito che persone diverse dal danneggiato (o dai suoi aventi diritto) ne traggano vantaggio; oppure si resta in un ambito strettamente privatistico, ma allora si nega la validità e la linearità del sistema e si svaluta lo stesso momento dell'intervento dello Stato a favore dei lavoratori, secondo le indicazioni della Carta Costituzionale.

In conclusione, in un sistema coerente e conforme alla Costituzione non può esservi posto per l'art. 4 della legge infortuni, poiché l'esonero (o limitazione che sia) non si giustifica su alcun piano che non sia quello di un contemperamento di interessi, che si risolve in concreto in una menzione dei diritti proprio delle persone più bisognose di tutela¹².

L'aver preposto alla Corte Costituzionale di cancellare dal nostro ordinamento una norma così disarmonica col resto e così gravemente lesiva dei principi costituzionali, è senza dubbio un atto di sensibilità e di giustizia, che ci auguriamo trovi una giusta rispondenza nelle decisioni di quell'Alto Consesso.

GALOPPINI, *Osservazioni sul principio della parità di trattamento nel diritto privato*, in *Riv. giur. lav.*, 1965, II, pag. 39 ss.

12 In questo senso, con la consueta acutezza: NATOLI, *Ancora sull'art. 4 della legge sugli infortuni*, in *Riv. giur. lav.*, 1964, I, pag. 19.

Verso il tramonto degli artt. 10 e 11 del Testo Unico infortuni?*

Alcuni anni fa, con ordinanza 22 aprile 1965, il Tribunale di Milano accolse l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 4 del R.D.L. 17-8-1935 n. 1785 e trasmise gli atti alla Corte Costituzionale, suscitando le più vive speranze in tutti coloro che ritenevano che il sistema dell'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile fosse contrastante con i principi costituzionali e in particolare con gli artt. 3, 35 e 38 della Costituzione.

La decisione 9 marzo 1967 n. 22 della Corte Costituzionale rappresentò certamente un passo avanti, nel senso del riconoscimento della parziale incostituzionalità della norma; ma fu una delusione per quanti speravano in una radicale trasformazione del sistema.

Un nuovo tentativo – a seguito dell'ordinanza 1° febbraio 1967 del Tribunale di Roma – non ebbe miglior successo, perché la Corte Costituzionale – con ordinanza 17 marzo 1969 n. 36 – dichiarava la questione manifestamente infondata, non sussistendo ragioni tali da modificare la precedente decisione.

È ovvio, però, che tali orientamenti della Corte Costituzionale non potevano eliminare le incongruenze del sistema e la sua scarsa aderenza soprattutto ai principi annunciati nell'art. 38 della Costituzione.

Il problema si è riproposto, quindi, in dottrina, sotto altri – anche se parziali – profili e si è presentato anche, e ripetutamente, nella giurisprudenza, da vari punti di vista.

Così, il Tribunale di Udine – con ordinanza 30 marzo 1967 – accoglieva l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 1 del T.U. approvato con D.P.R. 30-6-1965 n. 1124; ma la questione non è stata ancora decisa, essendosi la Corte Costituzionale pronunciata solo interlocutoriamente (gli atti sono stati restituiti al Tribunale affinché motivi sul punto relativo alla rilevanza della questione nel giudizio *de quo*).

Più di recente, con un'ordinanza veramente pregevole, del 18 dicembre 1968 (ma pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'8 ottobre 1969), il Tribunale di Roma ha trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale per l'esame della questione di illegittimità costituzionale del primo e secondo comma dell'art. 11 del T.U. del 1965 e del sesto e settimo comma dell'art. 10 dello stesso T.U.

Non risulta, invece, esplicitamente sollevata la questione della eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 10, in relazione all'art. 74 del citato T.U. Eppure la questione è di particolare rilievo, dato che – per effetto dell'art. 74 – non sono indennizzati dall'INAIL gli infortuni da cui sia derivata una

* Saggio pubblicato come supplemento de *L'assistenza sociale*, 1970, n. 3.

inabilità permanente di misura inferiore al 10% e le malattie professionali da cui sia rilevata un'inabilità inferiore al 20%. Questo sistema è sicuramente in contrasto con l'art. 38 della Costituzione. C'è poi da vedere se l'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile scatti anche in queste ipotesi: in tal caso, infatti, non sembrerebbe dubbia l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 anche sotto questo profilo.

Da questa rapidissima esposizione emerge con chiarezza quanto sia lacunoso il sistema e quanto esso contraddica – nelle singole parti e nel suo complesso – con i principi costituzionali.

Oggi abbiamo, in sostanza, un meccanismo assicurativo che non copre gli infortuni e le malattie professionali se non al di sopra di un certo limite; che tuttavia esonera il datore dalla responsabilità civile, con la sola eccezione delle ipotesi di responsabilità penale; che inoltre consente la compensazione delle somme dovute a titolo di risarcimento con le indennità pagate dall'Istituto assicuratore a ben altro titolo; che infine consente all'Istituto l'azione di regresso contro il datore di lavoro per le somme pagate a titolo di indennità.

Tutto questo sistema si giustificava storicamente per il modo stesso con cui si arrivò alla formulazione degli art. 4 e 5 del R.D.L. 17-8-1935 n. 1785 (oggi art. 10 e 11 del T.U. n. 1124 del 1965); si era trattato, cioè, di una “transazione” tra due opposte tendenze e tra due tipi di interessi contrapposti, garantendosi in ogni caso all'operaio un certo risarcimento, anche se non integrale, ed assicurando, dall'altro lato, una certa copertura al datore di lavoro contro il rischio della riparazione totale. Nell'operazione compromissoria si era poi introdotto l'Istituto assicuratore, godendone la maggiore parte dei vantaggi, mediante il riconoscimento di un diritto di regresso veramente totale e tale da rappresentare una notevole deviazione rispetto alle regole del diritto comune.

Come tali operazioni potessero conciliarsi col sistema costituzionale è veramente arduo concepire: ed inverò l'art. 38 della Costituzione garantisce al lavoratore la completa liberazione dal rischio, assicurando al medesimo un vero e proprio diritto soggettivo alla tutela nei casi di infortuni o malattie professionali. Un trattamento, dunque, in certo modo privilegiato rispetto ad altre persone colpite da particolari eventi, ma giustificato chiaramente da quella integrale protezione che la Carta Costituzionale vuol garantire al cittadino lavoratore.

L'antica teoria del rischio professionale si poteva dunque considerare come superata, essendosi trasferita la tutela sul piano della piena ed integrale garanzia contro il bisogno, a favore di tutti coloro che prestassero attività lavorativa.

E gli effetti immediati non erano mancati, se è vero che la stessa Commissione per la riforma della previdenza sociale, nella mozione n. 62, concludeva nel senso dell'assoluta incompatibilità col sistema positivo dell'esonero del datore dalla responsabilità civile. Ma i feticci – come si è detto – sono duri a morire, specialmente quando dietro di essi si celano interessi di notevole portata. È così che a più di vent'anni dalla Costituzione, il sistema è ancora in piedi e l'opera di lenta

erosione – dovuta ad una parte della dottrina e della stessa giurisprudenza – è tuttora lontana dall'essere compiuta.

Ma i segni premonitori si fanno sempre più evidenti; ed è per questo che il più recente attacco all'art. 11 ed alla stessa ultima parte dell'art. 10 del T.U. assume un significato di profondo rilievo in quanto evidenzia le crepe di un sistema che resiste, ma appare sempre più traballante.

Ed invero, come può sostenersi ancora il diritto di regresso dell'INAIL nei confronti del datore di lavoro per le somme erogate a titolo di indennizzo? Esattamente il Tribunale di Roma ha osservato che il sistema è ormai scardinato ed in esso non può più giustificarsi un'azione di rivalsa che non corrisponde neppure ai principi generali del diritto comune. Ma si potrebbe aggiungere anche qualcosa di più: mentre infatti l'art. 1916 c.c. prevede il diritto di surroga dell'assicuratore che ha pagato l'indennità fino alla concorrenza dell'ammontare di essa, la rivalsa dell'INAIL si esercita anche per le somme non ancora pagate e perfino per quelle che non lo saranno mai. Il sistema vigente – come è noto – è quello della liquidazione di una rendita; la quale può essere sospesa o eliminata per il verificarsi dei vari eventi (morte degli aventi diritto, variazione della loro posizione economica, ecc.). Col sistema delineato dall'art. 11 può accadere che l'INAIL eserciti il diritto di regresso, incassi la rendita capitalizzata e poi non la corrisponda, in tutto o in parte, per una delle accennate ragioni. A prescindere dal fatto che ciò provoca un arricchimento senza causa a favore dell'Istituto assicuratore, ciò che rileva è il fatto che c'è una notevole disparità di situazioni tra il terzo responsabile nei confronti di un assicuratore «privato» (fattispecie regolata dall'articolo 1916 c.c.) e il civilmente responsabile nei confronti dell'INAIL (fattispecie prevista dall'art. 11 del T.U. del 1965).

Questa situazione di disparità è totalmente priva di giustificazioni obiettive; ed è certo che il richiamo all'operazione “transazionale” di cui si è già detto non può salvarla dalla manifestata illegittimità costituzionale da cui è affetta.

Ma ciò che è più grave è il fatto che tale situazione si riverbera anche su altri soggetti e cioè rispettivamente sulla persona che ha provocato l'infortunio (che si vedrà chiamato in causa dal datore di lavoro, che pretende di essere manlevato nei confronti dell'Istituto assicuratore: e si noti che spesso potrà trattarsi di un semplice lavoratore) e sullo stesso infortunato o sui suoi aventi diritto.

Il sistema attuale implica, infatti, la compensazione delle somme dovute a titolo di risarcimento con quelle pagate a titolo di indennità (comma 6 e 7 dell'art. 10 del T.U. n. 1124): una eccezionale compensazione tra somme dovute a titoli del tutto diversi, dunque, sicuramente inammissibile in ogni caso che non si risolva in infortunio sul lavoro.

Come giustamente rileva il Tribunale di Roma, invero, nel caso di danno da fatto illecito, la *compensatio lucri cum damno* non è ammessa quando il danneggiato abbia ricevuto somme o prestazioni a titolo diverso da quello risarcitorio. Nel caso di infortunio sul lavoro, invece, queste regole vengono cancellate,

nonostante che le indennità corrisposte dall'Istituto non abbiano affatto carattere risarcitorio, ma rappresentino semplicemente l'adempimento di un obbligo sancito dall'art. 38 della Costituzione, a cui corrisponde un autonomo diritto soggettivo del lavoratore. Sicché, in definitiva, quest'ultimo – nonostante l'intensa protezione accordata dalla Carta Costituzionale – finisce per avere un trattamento più sfavorevole rispetto ad un qualsiasi cittadino che abbia subito un danno per effetto di un evento diverso dall'infortunio.

Si tratta davvero di un singolare modo di adempiere i precetti costituzionali e di realizzare quel principio di sostanziale uguaglianza di cui parla l'art. 3, comma 2 della Costituzione, nonché quella garanzia globale del lavoro che si evince dagli artt. 35, 36 e 38 della Costituzione!

Per convincersene definitivamente, non c'è che da ricordare il chiaro principio enunciato dall'art. 38 della Costituzione: «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, ecc.». Giustamente, si è ritenuto che una disposizione del genere non solo chiude definitivamente un'epoca di transazioni e di compromessi (ricollegabili, in definitiva, all'idea di forme assistenziali ed elargitorie), ma apre addirittura la via ad un moderno sistema di sicurezza sociale, nel quale ciò che compete al lavoratore è semplicemente l'oggetto di un suo autonomo diritto soggettivo.

In questo nuovo quadro, non si giustificano più i vari istituti su cui si fonda il sistema attuale: non la fissazione di limiti oltre i quali l'infortunio e la malattia non sono indennizzabili; non la determinazione di prestazioni che solo parzialmente coprono le esigenze di vita dei lavoratori; non la compensazione dell'indennità con le somme corrisposte a titolo di risarcimento.

Tutto ciò mette, ovviamente, in crisi non solo il sistema assicurativo nei suoi tratti generali, ma anche lo stesso diritto di regresso dell'INAIL e, in definitiva, lo stesso esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile.

Per questo, c'è da sperare che le istanze che provengono ancora una volta dalla sensibilità dei giudici di merito vengano finalmente accolte e il sistema – già intrinsecamente scardinato – venga del tutto travolto da una pronuncia globale di illegittimità costituzionale. Che se poi mancherà il coraggio di risolvere la delicata situazione in modo globale, c'è da auspicare che almeno allo stesso risultato si possa pervenire mediante soluzioni parziali, invalidanti singole figure e singoli istituti.

Così come salutiamo con vivo compiacimento la bella ordinanza del Tribunale di Roma – oltre tutto motivata con un'ampiezza inconsueta e con una piena aderenza ai principi costituzionali – ci auguriamo che le istanze da essa accolte trovino riscontro in una aperta e decisa sentenza della Corte Costituzionale.

Ma nello stesso tempo, ci sembra auspicabile che altre questioni di illegittimità costituzionale vengano proposte all'attenzione dell'alto Consesso. Di una si è già fatto cenno, quando si è parlato della sicura illegittimità dell'art. 74, comma

2, del T.U. vigente e – per quanto possa occorrere, con riferimento allo stesso precetto – dell’art. 10, comma 1 della Costituzione, non sembrandoci ammissibile né che l’indennizzo venga riconosciuto solo al di sopra di certi massimali di inabilità permanente, né che l’esonero dalla responsabilità civile possa ugualmente scattare, nei casi surricordati.

Un’altra è agevolmente prospettabile a riguardo dell’art. 10, comma 4, dello stesso T.U. n. 1124. Ed invero, non v’è ragione alcuna che giustifichi l’esonero dalla responsabilità civile anche in caso di responsabilità penale, quando si tratti di reato procedibile a querela di parte. O quanto meno, una ragione c’è ed è sempre la solita, riferibile alla natura “transazionale” del sistema, che abbiamo visto essere incompatibile con i principi costituzionali.

Si potrebbe anche pensare all’illegittimità costituzionale dell’art. 68 del T.U., là dove attribuisce all’infortunato un’indennità giornaliera pari al 60% della retribuzione in atto al momento dell’infortunio o della malattia.

Se l’indennizzo dovuto in tali casi, per effetto dell’art. 38 della Costituzione, dev’essere corrispondente alle «esigenze di vita» del lavoratore, come può ammettersi una decurtazione del genere proprio nel momento in cui egli ha maggior bisogno di sostentamento? Poiché, d’altronde, l’art. 36 della Costituzione si riferisce ad una retribuzione appunto corrispondente alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, è chiaro che il criterio non può che essere uniforme, dato che le esigenze vitali non cambiano o si riducono per effetto di un particolare evento come l’infortunio o la malattia.

Si dirà forse che in questo modo il sistema assicurativo andrebbe gradualmente in perenzione. Ma non è proprio quello che ha voluto il legislatore costituente, quando ha dettato una serie di principi che appaiono ispirati non già a criteri assicurativi, ma piuttosto alla linea tendenziale di un moderno sistema di sicurezza sociale?

Il rischio professionale*

Mi chiedo se ciò che danneggia il discorso «rischio professionale» non sia l'aggettivo, che si presta ad equivoci; mi chiedo se questo termine sia ancora attuale e se veramente il discorso interessi i soli lavoristi o studiosi di previdenza sociale o non riguardi invece l'intera comunità di cittadini.

È vero che vi sono dei rischi connessi a determinate attività; però è altrettanto vero che il concetto di rischio, nella vita associata moderna, è enormemente più vasto. È davvero possibile distinguere l'infortunio della massaia fulminata da una presa di corrente irregolare, da quello del lavoratore addetto ad una macchina altrettanto irregolare? O distinguere il rischio del lavoratore esposto a fumo morbigeno all'interno di una fabbrica, da quello dei cittadini che vivono nei pressi di quella fabbrica e che vengono colpiti dagli stessi fumi? È ancora possibile porre una distinzione tra il rischio che corre chi torna a casa dal lavoro con un mezzo qualsiasi e il rischio che pone la convulsa circolazione stradale a chiunque si avventura sulle strade?

Forse il vero problema è che la vita associata crea un complesso di rischi che vanno considerati globalmente. Il che non significa sottovalutare alcuni fattori di aggravamento o di specificazione del rischio in determinate attività lavorative, ma piuttosto rivalutare quel complesso di situazioni che possono verificarsi nella vita associata, considerandole unitariamente. Insomma, è opportuno affrontare il problema del nostro modo di vivere in un ambiente di cui è parte anche la fabbrica e l'attività lavorativa e nel quale sono inseriti tanti fattori che minacciano, in un modo o nell'altro, la nostra sicurezza intesa non solo come salute o integrità fisica ma come possibilità di realizzare quanto è necessario per garantire una vita dignitosa all'individuo e alla sua famiglia.

È necessario a questo punto ritornare al discorso cui si è accennato prima – e ripreso giustamente da Alibrandi – che è quello della prevenzione.

Infatti se parliamo di rischio facendo riferimento al momento in cui si verifica l'evento o considerando il momento in cui c'è la possibilità che l'evento si verifichi come ipotesi astratta, rischiamo di perdere di vista la realtà, che è invece quella che ci impone di considerare il rischio sempre immanente ed attuale, così da obbligarci ad adottare tutte le cautele perché la nostra sicurezza non sia posta in pericolo o comunque, in nessun modo, compromessa.

In questo modo il discorso si sposta inevitabilmente sulla prevenzione, che è il problema non solo dei lavoristi, ma di tutti i cittadini; problema cioè, di come

* Intervento al Congresso Aidlass *Il rischio professionale*, tenutosi a Milano, 7-9 novembre 1975, pubblicato in Aidlass, *Atti del V Congresso nazionale di diritto del lavoro, Milano 7-9 novembre 1975*, Milano, 1977, pag. 47.

rendere più sicura la nostra vita, di quali misure adottare perché diventi eccezionale l'intervento per eliminare situazioni di danno.

Di fronte a ciò – evidentemente – non servono i sistemi contributivi, assicurativi e nemmeno quelli assistenziali. Chi volesse contrapporre, sotto questo profilo, previdenza ed assistenza, commetterebbe un grosso errore perché non è in questa direzione che si risolve il problema, ma occorre un disegno più vasto che tenda ad adeguare tutto lo schema della nostra vita alla presunzione del verificarsi di situazioni di non sicurezza.

È ovvio che è necessario l'intervento pubblico e che coloro che sono preposti ai pubblici poteri devono essere consapevoli della priorità dell'esigenza della sicurezza, perché qualunque beneficio o conquista potrebbe non avere senso per il cittadino insicuro.

Una volta stabilito che i pubblici poteri devono operare nella fase di prevenzione, con tutti gli strumenti necessari, sorge il problema dei mezzi e del costo degli stessi. Sarà lo stesso cittadino beneficiario diretto [de]ll'operazione che, attraverso la pressione fiscale, collaborerà a realizzare questa opera di prevenzione. In questa fase, tutta la collettività sarà oggetto passivo di un obbligo correlato alla capacità contributiva di ciascuno e non ai rischi particolari che ciascuno può avere, in ragione della sua attività.

C'è poi un altro momento di specificazione della situazione di carattere generale: è il momento nel quale vi sono fattori predisponenti al verificarsi di un certo evento, che possono essere eliminati non solo per l'intervento dei pubblici poteri, ma anche perché chi ha in mano questi fattori è tenuto inesorabilmente ad usarli in modo conforme ad esigenze di solidarietà sociale, secondo il principio generale di difesa della sicurezza del cittadino.

È il caso di chi guida l'automobile: proprio in relazione alla pericolosità del mezzo che è fonte di insicurezza per la collettività, ha un obbligo in più rispetto al cittadino-pedone ed è tenuto a farne uso secondo determinate norme. La violazione delle quali comporta sanzioni penali e responsabilità civile.

Non è molto diversa – a mio parere – la situazione di chi esercita un'attività imprenditoriale. Si possono verificare delle situazioni nelle quali c'è un fattore di specificazione più che di aggravamento del rischio, perché l'attività è esercitata in modo tale da aumentare le probabilità che si verifichi la «non sicurezza».

Non c'è dubbio che in tali casi si impone un altro ordine di interventi, in relazione al tipo particolare dei problemi; ancora una volta, comunque, non si tratta di rischi nel significato tradizionale, né di doveri che nascono dall'utilità che la impresa ricava dall'esercizio.

La questione si pone in termini diversi: cioè, chi esercita una particolare attività creatrice di situazioni pericolose, ha per ciò solo il dovere di eliminare, per quanto possibile, tali situazioni unendosi al movimento generale di prevenzione, con qualche cosa in più proprio in conseguenza dell'esercizio di quella attività.

Di questi particolari doveri del cittadino-imprenditore si può trovare un fondamento nella Costituzione. L'art. 41 pone all'iniziativa economica privata il limite della sicurezza e l'obbligo di corrispondere al criterio generale dell'utilità sociale. Ma anche l'art. 2, col riferimento agli obblighi di solidarietà sociale, non lascia dubbi sul riferimento a situazioni specifiche di responsabilità.

Sorge poi un secondo ordine di problemi, in relazione all'obbligo particolare di eliminare situazioni di rischio a carico di colui che li genera con la sua attività. È superfluo individuare il fondamento del «rischio professionale»: dal momento che nel codice civile vi è l'art. 2087, abbiamo un punto di riferimento per sostenere che chi esercita una certa attività considerata dal Legislatore pericolosa, è tenuto ad adottare misure oltre quelle previste dalla legge; tant'è che si parla di misure «necessarie». Si pone, cioè, un obbligo specifico a carico dell'imprenditore, di rendere sicuro il suo lavoro.

Ed è qui che il meccanismo normativo si fa più complesso. Nel contesto generale vi sono alcuni che sono tenuti ad un duplice dovere di solidarietà sociale: quello comune a tutti i cittadini, che si esplica attraverso la capacità contributiva e quello specifico derivante dall'esercizio di una determinata attività.

C'è un'opera di prevenzione che si esercita su un piano generale con la partecipazione di tutti i cittadini e l'impegno dei pubblici poteri e c'è un'opera di prevenzione che fa carico specificamente ad alcuni soggetti. Se questi ultimi non sentono questo dovere di solidarietà, la risposta non può che essere la sanzione.

Sanzioni, del resto, già previste dal nostro ordinamento, che ha allargato l'ambito della responsabilità penale in molteplici casi, passando dalle previsioni del codice penale a quelle più specifiche dei decreti di prevenzione.

Altre situazioni si vanno individuando in dottrina, in relazione a quanto avviene in altri Paesi, con la generalizzazione – pur nel rispetto del principio di legalità – della responsabilità per qualunque situazione di pericolo che venga posta in essere da parte di chi esercita una certa attività.

È in questo più generale contesto che si innesta il meccanismo particolare del nostro sistema, basato su un concetto di rischio molto vicino a quello dei sistemi assicurativi tradizionali, anche se con alcune caratteristiche peculiari.

Il discutere se questo sistema si giustifichi nel contesto costituzionale o meno, mi pare superfluo di fronte al fatto che questa è una scelta politica e non giuridica, nel senso che il Legislatore preferisce seguire le orme di un sistema arretrato anche se esso mal si inquadra nel contesto generale, pur di non affrontare una radicale riforma.

Non credo comunque che la via dell'avvenire sia legata allo schema assicurativo. Ritengo invece che con i principi dell'art. 38, con il richiamo ai doveri di solidarietà, la Costituzione indichi una strada ben precisa che è quella di sganciare questi meccanismi dal sistema assicurativo per legarli a qualche cosa che attiene ad esigenze, bisogni e doveri dell'intera collettività, pur lasciando un complesso

di obblighi a carico di alcuni soggetti specifici. Strada questa già battuta dai Paesi più evoluti in materia di sicurezza sociale.

Se la linea verso la quale ci si dovrebbe muovere è questa, ritengo che la teoria del «rischio professionale» debba essere sottoposta ad attenta rielaborazione oppure debba essere del tutto rinnegata, perché in un sistema di sicurezza sociale il «rischio professionale» non ha più ragione d'essere. Il problema diventa quello del «rischio» senza aggettivi e della sua eventuale specificazione in alcuni casi, nonché della linea e degli strumenti che l'ordinamento deve predisporre per garantire il rispetto delle fondamentali esigenze di sicurezza, in via eminentemente prevenzionale.

Mi pare molto significativo il fatto che le Regioni che hanno cercato di anticipare la riforma sanitaria, non hanno operato distinzioni fra situazioni specifiche del lavoratore e situazioni del cittadino, ma hanno cercato di realizzare un sistema che coprisse tutti i rischi della vita associata, pur tenendo conto dell'esigenza di prevenire specificatamente determinate situazioni. I Comitati sanitari di zona e le Unità sanitarie locali, se operano correttamente, non determinano dualismi, ma si occupano di prevenire ed eliminare, in qualunque momento della nostra vita, in qualunque ambiente in cui viviamo, ogni possibile rischio. Solo in una fase successiva, quando comunque l'evento si sarà realizzato, sarà l'ordinamento a colpire il responsabile.

Mi sia consentito ancora di insistere su un punto. Se vogliamo fare dei passi avanti, dobbiamo trascurare le discussioni su concetti generali e astratti, e concentrare invece l'attenzione sulla prevenzione nel senso che, o si riescono a colpire a monte i fattori del rischio o l'intervento postumo è costoso, spesso inutile, e comunque sempre negativo. Il vero concetto è che bisogna tutelare il nostro patrimonio umano per quanto possibile e tutelare soprattutto la nostra fondamentale esigenza di sicurezza.

Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale*

Dopo tutto quello che è stato detto in questa sede e dopo le discussioni che ci sono state sul terreno giuridico ma anche sul piano politico, in varie sedi e non sempre in modo meritevole di apprezzamento, viene agevolmente alla mente un complesso di riflessioni amare su una vicenda dalla quale bisogna dire che sono in molti ad uscire malissimo, con l'eccezione della Corte Costituzionale, che in definitiva è quella che ne esce meglio.

Parlo di riflessioni amare perché, alla fine, le proposte che vengono avanzate adesso in che cosa consistono? Stiamo andando – per fortuna – verso una maggiore ragionevolezza rispetto ad alcune posizioni iniziali, secondo le quali non ci sarebbe stato da far altro che sospendere l'efficacia della sentenza della Corte o comunque non tenerne conto. Si trattava di una vera e propria aberrazione ed è bene che si vada ora verso il superamento; ma ancora, chiaramente, non ci siamo.

Adesso, traducendola in termini espliciti se non addirittura brutali, la proposta più ragionevole che viene avanzata è quella di dire a dei soggetti che sono stati definiti al limite della fascia di povertà ed ai quali, per anni, è stato negato un diritto che oggi la Corte Costituzionale ha riconosciuto, che devono aspettare ancora, perché il bilancio dello Stato è in crisi; se questa non è un'iniquità, non saprei come definirla altrimenti.

* Saggio pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994, parte I, pag. 349. [Il saggio si inserisce nel dibattito originato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994, che costituisce una delle prime e importanti decisioni relative al bilanciamento tra i diritti di previdenza sociale e le esigenze di contenimento della spesa pubblica. In quel caso la vicenda riguardava l'art. 11, comma 22, della l.n. 537/1993, che, con interpretazione autentica e quindi retroattiva dell'art. 6, commi 5, 6 e 7, d.l. 463/83, conv. in l.n. 638/83 limitava, nel caso di concorso di due o più pensioni, il diritto all'integrazione al minimo del trattamento a una sola delle pensioni. La Corte costituzionale con la citata sentenza, pur affermando la legittimità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui esclude la c.d. cristallizzazione, ovvero il mantenimento di esse nell'importo spettante, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica. La Corte realizza in questo modo un bilanciamento secondo il principio di gradualità degli interventi, che sarà in seguito applicato in diverse occasioni dal legislatore e dai giudici delle leggi in relazione ai diversi interventi di riduzione delle tutele previdenziali che si sono verificati negli anni successivi.

Dalla dichiarazione di incostituzionalità derivò un onere finanziario per l'Inps stimato in diverse migliaia di miliardi di lire, e il conseguente dibattito sui tempi e sui modi di adeguamento al dettato della Corte.]

In realtà, in questa vicenda c'è uno spaccato di tutta la società italiana di questi anni, nel suo complesso.

È vero, infatti, che c'è stata una cattiva gestione dell'intera vicenda, e non importa tanto individuare un singolo responsabile quanto riconoscere che all'esito disastroso hanno contribuito in parecchi.

Basta considerare che la vicenda si trascina da vent'anni, che le cifre in discussione erano, tutto sommato, limitate, ma sono diventate enormi per effetto, appunto, del trascinamento negli anni degli interessi, della rivalutazione e perfino delle spese legali, di cui si parla poco, ma che certo – trattandosi di migliaia di controversie – non sono state e non sono irrilevanti. E già basterebbe questo per parlare di un quadro complessivo poco esaltante.

Ma ho parlato di uno spaccato della società italiana, perché, se è significativo il complesso di comportamenti che ruotano intorno alla vicenda, è altrettanto rilevante che la norma di legge richiamata dal prof. Elia sia stata approvata da un Governo ed un Parlamento distratti, senza che alcuno ponesse mente al contenuto ed agli effetti, nel momento in cui gravava su tutti una sorta di implicita minaccia di ciò che sarebbe accaduto se non fosse stata approvata in tempo utile la legge finanziaria. È un esempio clamoroso di qual sorte possa toccare ai diritti dei singoli quando le ragioni della politica assumono il sopravvento.

Ma non basta: le stesse reazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, ma soprattutto quelle più scomposte (e ce ne sono state perfino da parte di Ministri) dimostrano quanta strada vi sia da fare per raggiungere un vero senso delle istituzioni e dello Stato. Quando si può impunemente affermare – come ha fatto il Ministro del bilancio – che bisognerebbe mettere una tassa sulla Corte Costituzionale, è lo stesso sistema costituzionale di garanzia, di pesi e contrappesi, ad essere messo in discussione, anzi ad essere sottoposto ad una sorta di dispregio che non lascia intravedere nulla di buono per l'avvenire.

Del resto, la vicenda colpisce anche perché troppo a lungo si è dovuto discutere sulla entità degli effetti, sulle cifre insomma. Non si è ben capito se gli organi competenti non le conoscessero o preferissero sorvolare. Chi legge il verbale della seduta del 24 giugno al Senato, quando il Ministro Mastella rispondeva ad alcune interrogazioni sul tema, stenta non poco a capire di quali importi si tratti. Si mescolano insieme gli effetti di due sentenze diverse, si collocano a parte interessi e rivalutazioni: alla fine, mentre sembra che si arrivi ai 32.500 miliardi di cui altri hanno parlato, in realtà gli importi appaiono, per altro verso, minori. La confusione aumenta e le cifre vengono continuamente rettifiche, creando ulteriori incertezze. È accaduto addirittura che un'alta carica dello Stato, in una dichiarazione alla stampa, abbia prospettato la possibilità di un azzeramento pressoché totale del debito, di quello che giornalmisticamente viene ormai definito come il «buco» dell'Inps, sotto il profilo dell'ormai sopravvenuta prescrizione. Come se non occorresse verificare quali e quanti sono i casi tuttora aperti e addirittura pendenti in giudizio (sembra che solo in Cassazione ve ne siano

duemila), per i quali certamente il decorso della prescrizione è stato interrotto; e come se non fosse ovvio che la prescrizione deve essere eccepita; il che presuppone una decisione che in fondo ha carattere politico.

C'è chi ha scritto, addirittura, che la Corte Costituzionale ha fatto una sentenza «populista», sostenendo così una tesi della quale sarebbe vano cercare la motivazione. Ma preoccupa questo mettere in discussione tutto, questo non salvare nulla, neppure gli strumenti di garanzia e gli assetti istituzionali predisposti dalla Costituzione.

Preoccupa, peraltro, anche il merito: di fronte a tante cose dette in questo periodo ed a tante affermazioni perlomeno azzardate, come non dubitare della sincerità di alcuni intenti e di alcune posizioni e come non porsi il problema se per avventura qualcuno non abbia voluto speculare sulla vicenda, sparando alto sulle cifre, per giustificare provvedimenti restrittivi già *in pectore*, ma che ora sarebbero addirittura «necessitati» da quanto è avvenuto? Così, quegli effetti di drastici tagli del bilancio e di spese verrebbero fatti ricadere su chi, come la Corte Costituzionale, ha preferito farsi garante dei diritti – come suo dovere – piuttosto che obbedire alla ragione di Stato se non addirittura alla ragione di bilancio. Non a caso, vi è stato chi ha sostenuto che l'unico modo per colmare il «buco» era quello di imprimere un nuovo giro di vite sulle pensioni: vale a dire, di scaricare sui pensionati gli oneri nascenti dalla negazione assurda di alcuni diritti spettanti ad una parte, sicuramente la più debole, delle categorie interessate.

Insomma, una vicenda – nel suo complesso – inquietante e preoccupante per il modo come è sorta e si è sviluppata, per i comportamenti cui ha dato luogo e per le reazioni che ha determinato. Ma preoccupante anche per l'immediato, perché ancora non è ben chiaro cosa si intende fare, non solo per ciò che attiene al passato, ma anche per quanto riguarda il futuro. Vi è, infatti, un problema relativo alle somme già maturate, per i vari titoli già indicati; ed escludendo le ipotesi assurde di chi ha suggerito di non tener conto della sentenza della Corte Costituzionale o di sospenderne gli effetti, resterebbe almeno da valutare la possibilità di un pagamento rateizzato, in modo da non gravare troppo sul bilancio dello Stato. Ma è una ipotesi, questa, da considerare con attenzione, scendendo nel dettaglio e precisandone subito, con provvedimenti formali, i connotati e gli effetti. Ma soprattutto vi è il problema che in definitiva è più semplice, che è quello di dar corso, e subito, ai nuovi criteri che derivano dal riconoscimento operato dalla Corte Costituzionale. Ebbene, qui non c'è un problema di oneri troppo forti sul bilancio; e tuttavia ancor oggi nessuno ha detto che per il prossimo periodo di pagamento delle pensioni interessate, si comincerà a provvedere agli adeguamenti. Ciò è tanto più grave sia perché non vi sono giustificazioni di sorta a quello che già si sostanzia in un vero e proprio inadempimento, sia perché gli adeguamenti riguardano somme oltremodo modeste (non più di 200.000-250.000) su pensioni altrettanto modeste, in gran parte inferiori al milione. Ma allora, se neppure a questo si intende provvedere,

vuol dire che non solo si toglie di fatto ogni effetto alla sentenza della Corte Costituzionale, ma addirittura si continuano a negare e calpestare i diritti ormai pacificamente riconosciuti.

Visto che il problema viene impostato anche sul piano dei principi, è lecito porsi un interrogativo: se Governo e Parlamento hanno un limite rappresentato dall'art. 81 della Costituzione e dalla necessità di copertura, è proprio vero che questo è l'unico limite? Io non credo proprio che l'esigenza di copertura e di disponibilità finanziaria possa consentire di mettere in discussione diritti già acquisiti, e non per via di interpretazioni giurisprudenziali o del cosiddetto diritto vivente, ma perché si tratta di diritti sociali riconosciuti dalla stessa Corte Costituzionale. Non credo si possa sostenere che la Corte Costituzionale possa omettere di tener conto di questi diritti, mentre a tutti gli altri sarebbe consentito di sacrificarli in nome delle compatibilità finanziarie e di bilancio. Su questo punto, occorre essere molto precisi, proprio nel momento in cui non solo si parla di un ridimensionamento dello Stato sociale ma alcuni pensano addirittura di distruggerlo dalle fondamenta.

Io sono convinto che una delle caratteristiche fondamentali delle Costituzioni di questo dopoguerra, e in particolare della nostra, sia quella di aver ridotto, se non addirittura eliminato, il margine di distanza fra i diritti fondamentali «classici» e i cosiddetti diritti sociali.

Nel contesto costituzionale la concezione di questi diritti è inequivocabilmente unitaria, nel senso che il riconoscimento dei diritti sociali finisce per attribuire un contenuto ed un'efficacia più pregnante anche ai diritti classici di libertà. È proprio questa costruzione unitaria che nega ogni fondamento alla tesi di coloro che pretenderebbero di considerare intangibili solo i diritti di libertà, mentre tutti gli altri sarebbero oggetto di scelte discrezionali e politiche, prive sostanzialmente di limiti e garanzie. Proprio nella fase attuale, una tesi siffatta deve essere contestata con fermezza, perché se la nostra Costituzione perdesse il suo carattere di socialità, si finirebbe per tornare indietro di un secolo o quanto meno per attribuire valore alla tesi di quanti proprio alle norme di contenuto sociale riconoscono soltanto un valore programmatico. Di fronte al pericolo di un ritorno al passato, è chiaro che ci sarà più che mai bisogno del sistema di garanzia predisposto dalla Costituzione, e in particolare della Corte Costituzionale. E ciò non per farne un organo sovraordinato a tutti e dunque anche alle scelte politiche, ma per ribadirne il connotato di fondamentale organo di garanzia.

Del resto, non c'è nulla da temere in proposito, posto che la Corte ha fatto sempre un uso assai prudente e ragionato dei suoi poteri e non si è sottratta alla necessità di tener conto dei problemi generali di compatibilità. Ma ciò, ovviamente, sempre a condizione che non venissero compromessi i diritti essenziali, compresi quelli sociali.

Se si osserva la giurisprudenza della Corte Costituzionale anche in tema di previdenza e pensioni, è facile constatare che vi sono state sempre più cautela

e prudenza che non eccessi o comunque volontà populiste, quali sono state ipotizzate da critici piuttosto imprudenti. D'altronde, è singolare che lo stesso Ministro del lavoro abbia rimproverato alla Corte di aver chiesto dei dati, sostenendo che il giudizio di costituzionalità deve prescindere da ogni altro fattore che non sia, appunto, quello della rispondenza alla Carta fondamentale della Repubblica. Tutto il contrario di quello che invece altri hanno preteso di sostenere. Se i dati sono stati davvero chiesti, sia pure in via non ufficiale, non è proprio in questo la prova che la Corte agisce con prudenza e cautela, naturalmente all'interno dei limiti sopra accennati, che sono quelli dell'intangibilità di certi diritti?

In uno scritto non recente, Gustavo Zagrebelski, notava proprio che la Corte chiede spesso dati di fatto, per compiere una propria valutazione di ragionevolezza ed adeguatezza; e riteneva che questo fosse un atteggiamento non solo accettabile, ma addirittura consigliabile ogni volta che, appunto, si facesse questione di adeguatezza. Insomma l'equità e la ragionevolezza non sono affatto estranei al giudizio di legittimità costituzionale, soprattutto se rapportati al principio di uguaglianza. E ancor più sono pertinenti quando entrano in gioco diritti fondamentali come quelli consacrati dall'art. 38. Fatte tutte le valutazioni del caso, a me pare ovvio che la Corte debba rifiutarsi di piegare il proprio giudizio ad esigenze che oltrepassano, appunto, i limiti di cui si è detto. Ciò a maggior ragione per il fatto che, in definitiva, il problema della integrazione al minimo attiene alla previdenza più che alla assistenza, come giustamente la stessa Corte ha ritenuto. Sotto questo profilo, è chiaro che il giudizio di adeguatezza deve essere fatto, come è accaduto, peraltro, in altre occasioni, con criteri analoghi a quelli utilizzati per effettuare valutazioni inerenti all'applicazione dell'art. 36 della Costituzione. Ma allora, una volta accertato, attraverso il giudizio di adeguatezza, che si resta all'interno dei diritti sanciti dall'art. 38, è chiaro che il giudizio di legittimità costituzionale non può che essere rigoroso ed obbedire a criteri essenzialmente giuridici.

Certo, il problema, ora, è aperto ed esiste. Ma chi ha il potere-dovere di risolverlo non potrà prescindere dalla decisione della Corte e farà bene ad adeguarsi rapidamente ad essa, almeno per quanto riguarda le prestazioni da corrispondere fin dalla prossima scadenza. L'ottemperanza, in ogni caso, va assicurata anche per il passato, anche se – come ho già detto – qualche accorgimento può essere lecito per quanto riguarda gli effettivi termini di pagamento, ovviamente nel rispetto di tutti i diritti acquisiti. Insomma, le ragioni di bilancio possono incidere solo sui tempi e modi della materiale attuazione di quanto dovuto per il passato, ma in nessun caso possono negare i diritti degli interessati ed omettere di adeguare da subito le prestazioni dovute ai principi così rigorosamente affermati dalla Corte.

Certo, il Governo farà bene anche a riflettere su questa esperienza tutt'altro che felice e trarne utili indicazioni per l'avvenire, per evitare che l'ostinata e

irragionevole difesa di tesi non fondate finisca per determinare guasti e danni poi riparabili solo a prezzo di sforzi rilevanti.

È una riflessione che deve investire tutta la tematica dei diritti sociali e delle garanzie; è lecito attendersi che alle prime, scomposte, irrazionali reazioni si sostituisca ora gradualmente un ragionamento pacato, una presa d'atto della realtà e decisioni assolutamente conseguenti. E l'auspicio è che su tutto sovrasti, da un lato il rispetto dei diritti dei singoli e dall'altro il rispetto di quell'assetto di poteri e di garanzie che la nostra Corte Costituzionale ha voluto assicurare e che a nessuno è lecito porre in discussione.

La riforma dei patronati e lo sviluppo del loro ruolo di servizio*

Il processo di riforma avviato da tempo attorno ai patronati di assistenza sociale ha registrato recentemente un importante passo avanti con l'approvazione in prima lettura al Senato di un disegno di legge [poi approvato con l.n. 152/2001] avente ad oggetto, appunto, la ridefinizione dei connotati costitutivi dell'istituto del patronato: il suo modello organizzativo, il sistema di finanziamento «pubblico», la natura e l'estensione delle sue funzioni. L'articolo illustra gli aspetti salienti di questa proposta legislativa che mira sostanzialmente a valorizzare la funzione dei patronati nella società italiana, sia attraverso il riconoscimento e il supporto delle attività tradizionalmente svolte con risultati positivi da questi istituti, sia tramite un ampliamento e una promozione del loro ruolo in ambiti più generali di assistenza e informazione sulle leggi e sui diritti, indirizzato a tutti i cittadini e non solo a quelli iscritti all'associazione stessa. Il disegno di legge, frutto dell'apporto di tutti i gruppi parlamentari, stabilisce anche le forme di finanziamento e di controllo che possano meglio garantire un operato efficiente e trasparente di queste istituzioni.

Gli istituti di patronato, il loro modello organizzativo e il loro profilo funzionale tradizionale sono da tempo al centro di un vasto processo di riflessione e di rielaborazione. Negli ultimi anni, infatti, parallelamente al progressivo radicamento dei patronati nella società e sul territorio – dove conquistavano credibilità e fiducia crescenti, accreditandosi sempre più concretamente come servizio di pubblica utilità –, nel Paese si sviluppava un dibattito circa la loro effettiva idoneità a rispecchiare le profonde trasformazioni che stavano nel frattempo mutando la composizione della società, il sistema economico e produttivo, il mondo del lavoro e le stesse politiche sociali e di spesa dei governi.

Questo processo di riforma ha recentemente registrato un significativo punto di approdo: l'8 aprile scorso il Senato ha approvato, in prima lettura, un disegno di legge recante una «nuova disciplina degli istituti di patronato e di assistenza sociale». Si tratta di un passaggio importante, anche perché il testo approvato è il risultato di un lungo lavoro di approfondimento e di mediazione che ha condotto a sintesi ben cinque disegni di legge, quattro dei quali d'iniziativa parlamentare ed uno di emanazione governativa. È stato uno sforzo consistente, che ha richiesto – in Commissione e in Aula – la paziente ricerca di punti di confluenza e di equilibrio tra le diverse istanze ed esigenze rappresentate dalle varie parti. Il risultato è un testo largamente condiviso, nel quale sono rintracciabili i contributi di tutti, anche di coloro che hanno portato spunti critici alla discussione. D'altronde, l'importanza della materia e l'ampiezza degli interessi

* Saggio di Carlo Smuraglia pubblicato su *L'Assistenza Sociale*, 1999, n. 2, pag. 39.

su cui incide giustificano il tempo e l'impegno spesi per raggiungere un risultato sufficientemente condiviso e soddisfacente.

Per cogliere a fondo lo spirito del processo di riforma avviato, conviene richiamare i passaggi storici attraverso cui l'istituto del patronato si è formato, assumendo gli attuali connotati. La prima regolamentazione del patrocinio e dell'assistenza dei lavoratori nelle materie previdenziali e assicurative risale al 1917. Agli istituti di assistenza fondati da province, comuni e altri enti morali fu affidata la tutela dei lavoratori – soprattutto di quelli infortunati – dalle speculazioni di trafficanti e procacciatori. Nel 1925 fu costituito il «Patronato nazionale medico-legale per gli infortuni agricolo-industriali e per le assicurazioni sociali», che nel 1927 avrebbe assunto il nome di «Patronato nazionale per l'assistenza», operando come patronato unico. Solo con lo scioglimento, nel 1942, di questo organismo unico, si ebbe il ritorno al pluralismo degli organismi di tutela, comunque operanti in regime di esclusività.

L'atto formale di nascita degli istituti di patronato come attualmente connotati si fa coincidere con il decreto del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804. Su questo provvedimento – rimasto sostanzialmente la disciplina di riferimento della materia – si sono innestati gli interventi normativi successivi: la legge 27 marzo 1980, n. 112, il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 1017, e altri provvedimenti minori, più specifici.

Oggi, al centro delle proposte legislative di riforma, presentate dal Governo e dal Parlamento, c'è la ridefinizione degli stessi connotati costitutivi dell'istituto del patronato: il modello organizzativo, il sistema di finanziamento «pubblico», la natura e l'estensione delle funzioni. D'altra parte, fortemente avvertita è la preoccupazione di preservare, ed eventualmente valorizzare, quanto dell'impostazione tradizionale aveva fornito prove altamente positive.

I disegni di legge presentati in Parlamento, pur nella varietà delle linee di ispirazione, in larga misura condividono un orientamento di fondo: riconoscono la rilevanza sociale del ruolo svolto per molti anni dai patronati e prospettano una riqualificazione e un ampliamento della loro azione. In particolare, la maggior parte delle proposte, pur salvaguardando la natura essenzialmente privatistica dell'istituto, propende per il mantenimento del finanziamento «pubblico» e per il riconoscimento della funzione di servizio di pubblica utilità svolta dai patronati. Il provvedimento approvato dal Senato è il testo risultante dalla sintesi delle varie proposte legislative. I problemi principali cui si è tentato di fornire una risposta, attraverso la redazione del testo unificato, sono essenzialmente i seguenti: la definizione della natura e delle funzioni dei patronati; l'esclusività del loro ruolo; i requisiti richiesti agli organismi promotori; le modalità di finanziamento; la valorizzazione delle funzioni svolte presso le sedi estere; i meccanismi di controllo e di vigilanza. Circa la definizione della *natura giuridica dei patronati*, il testo approvato – in linea con l'impostazione tradizionale e con la loro vocazione costitutiva originaria – conferma l'attribuzione ad essi della personalità giuridica di diritto privato.

Un altro aspetto su cui ha prevalso una linea di continuità rispetto alla tradizione è quello dei *requisiti* richiesti per i soggetti promotori. Nonostante le forti attenuazioni introdotte nel corso della discussione, nel testo approvato resta consistente il complesso delle garanzie richieste alle confederazioni e alle associazioni nazionali di lavoratori, per la costituzione e la gestione degli istituti di patronato. La ragione è evidente: la rilevanza sociale delle funzioni svolte dai patronati impone la necessità della garanzia che gli organismi che li promuovono rispondano a requisiti di serietà, di consolidata autorevolezza, di diffusa presenza nel territorio. Da alcune parti si sarebbe voluta un'ulteriore riduzione di tali requisiti, sia sul piano dell'*anzianità* degli enti promotori, che su quello della diffusione territoriale. Ma oltre un certo limite non si è ritenuto di andare, proprio perché non è interesse di nessuno – tanto meno degli utenti dei servizi – incrementare il numero dei patronati riducendone corrispondentemente le garanzie di consistenza e affidabilità. Il dato associativo e la diffusione territoriale costituiscono infatti una garanzia di solidità e di affidabilità che dovrebbe impedire iniziative improvvisate e poco sicure. Non si tratta, dunque, di consolidare e preservare alcuna posizione di monopolio degli istituti di patronato esistenti, ma di evitare forme di concorrenza sleale che potrebbero esporre a seri pericoli gli utenti.

Più che ad intervenire sulla riduzione dei requisiti richiesti per gli organismi promotori, nel corso della discussione ci si è orientati a ridurre, in qualche misura, i requisiti di consistenza e diffusione territoriale richiesti per i patronati. Alle proposte di modificare radicalmente la natura stessa dei soggetti promotori, ampliandola oltre misura, è stato opposto un netto rifiuto. Un'innovazione in tal senso condurrebbe ad un vero e proprio snaturamento – e ad un possibile degrado – dell'istituto del patronato, più che alla sua riqualificazione e valorizzazione, che sono tra gli obiettivi della riforma.

L'altro aspetto essenziale su cui il testo incide è quello delle *funzioni*. A questo proposito c'è un problema di carattere *culturale* che deve essere preliminarmente chiarito. Ai patronati si è spesso impropriamente e ingiustamente attribuita la funzione di mero supporto allo svolgimento di pratiche amministrative e burocratiche presso gli enti previdenziali. In realtà i patronati hanno svolto, fin dalla loro costituzione, un'attività ben più ampia e articolata di informazione, tutela e assistenza, soprattutto a favore dei lavoratori meno abbienti. Oggi, le trasformazioni sociali e produttive impongono una estensione e una ridefinizione delle attribuzioni dei patronati, fino a ricoprire l'intera area funzionale di un vero e proprio servizio di segretariato sociale. I cittadini, soprattutto quelli economicamente più deboli, dovranno potersi rivolgere ai patronati, oltre che per svolgere le pratiche previdenziali, anche per ottenere le prestazioni del sistema socio-assistenziale pubblico, le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, nonché quelle erogate dai fondi di previdenza complementare. Gli istituti di patronato dovranno, inoltre, svolgere un ruolo di *informazione e consulenza* in materia

di mercato del lavoro, di risparmio previdenziale, di diritto di famiglia, di fisco, eccetera. È vero che almeno alcuni di questi servizi potrebbero e dovrebbero essere forniti direttamente dallo Stato, erogatore delle prestazioni della sicurezza sociale. Ma se lo Stato non è sempre in grado di farlo adeguatamente, è bene, quanto meno, che esistano degli organismi privati che possano svolgere, in funzione sussidiaria, queste attività di informazione e assistenza, dando contestualmente garanzie di trasparenza, serietà e affidabilità.

Non va neanche trascurato il fatto che tra le attività di patronato previste dal nuovo testo ci sono anche l'informazione e la consulenza, fornite ai lavoratori e ai loro superstiti e aventi causa, relativamente all'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi e della responsabilità civile, anche per eventi infortunistici. Su questo aspetto la discussione, soprattutto in Commissione, è stata molto approfondita ed ampia, obiettrandosi da parte di alcuni che queste mansioni spetterebbero più propriamente al sindacato o ad altri organismi. In realtà, per evitare ogni sovrapposizione di compiti, si è scelto di indicare solo alcune delle funzioni possibili, in questo campo (l'informazione e la consulenza); ma è sembrato giusto che chi si rivolge al patronato possa ricevere informazioni e consigli anche per ciò che riguarda il versamento dei contributi da parte del datore di lavoro ed anche per quanto attiene alla responsabilità civile da infortunio. Un ulteriore ampliamento di funzioni, dunque, ma pienamente giustificato dalla logica complessiva e sistematica del provvedimento. D'altronde, se questo complesso di funzioni appare (ed è) assai vasto, è anche vero che è un'esigenza largamente sentita in tutti i Paesi a partecipazione democratica matura quella di dare una risposta sempre più ampia ed efficace all'istanza di conoscenza e di coinvolgimento dei cittadini, sempre più consapevoli dei loro diritti, con particolare riferimento a quelli di «cittadinanza».

Una concreta facilitazione in tal senso è venuta dai recenti provvedimenti in tema di trasparenza dell'attività amministrativa e di possibilità di accesso ai dati. Di questo mutato quadro normativo e, soprattutto, della nuova sensibilità che sta maturando nella pubblica amministrazione, gli istituti di patronato dovrebbero avvantaggiarsi per diventare quella sorta di «sportello» per il cittadino-lavoratore che il progetto di riforma prospetta.

In sede di dibattito parlamentare, qualcuno ha posto il problema dell'effettiva capacità degli attuali istituti di patronato di far fronte ad un siffatto incremento delle funzioni. Ci si è chiesti se si sapranno trovare le competenze necessarie e i mezzi materiali per svolgere in concreto, con efficienza, tutti i nuovi compiti che sono ad essi attribuiti. La risposta è suggerita dalla stessa linea dell'intervento riformatore prescelto. Un'estensione delle funzioni e un ampliamento delle potenzialità di azione del patronato sono finalizzati proprio a produrre la modernizzazione dell'istituto e una sua più puntuale rispondenza alle nuove istanze provenienti dalla società. Una volta varata la riforma, i patronati dovranno necessariamente rafforzare le proprie strutture e le professionalità

necessarie; dovranno insomma attrezzarsi per sostenere i nuovi compiti. Anche per stimolare questo processo di adeguamento, nel testo proposto si è adottata una soluzione che ha costituito un'importante scelta d'indirizzo: ad essere finanziate non saranno le strutture organizzative, ma esclusivamente le attività svolte dai patronati. Ciò significa che per l'assegnazione dei contributi funzionerà un meccanismo di ripartizione basato sulle attività effettivamente svolte e concretamente dimostrate o verificabili. Sarà quindi nell'interesse di ciascun patronato organizzarsi tempestivamente, in modo da poter svolgere al meglio la propria attività e potersi assicurare l'assegnazione di contributi sufficienti al sostentamento della struttura organizzativa. Corrispondentemente, al cittadino è garantito un servizio efficiente e affidabile. Su questo punto c'è stata, anche in Commissione, una notevole discussione. La scelta finale è stata, in definitiva, la più trasparente e rigorosa: indurre i patronati ad una gestione corretta, oculata e professionale delle risorse, disperdendo contestualmente i timori, espressi da qualcuno, per eventuali, diverse e improprie, destinazioni dei finanziamenti.

L'estensione delle funzioni ha posto all'attenzione un altro problema: quello del *costo*, per i cittadini, dei servizi offerti dai patronati. In linea di principio, sarebbe parso preferibile il mantenimento della gratuità totale, ma la necessità di contenere l'erogazione di risorse «pubbliche» entro limiti accettabili rende impraticabile questa formula. La soluzione prescelta è quella di conservare la gratuità per le funzioni tradizionali e fondamentali, consentendo, in tutti gli altri casi, la possibilità di concorso alle spese da parte degli utenti dei servizi, purché nell'ambito di criteri predeterminati. A questo proposito, un'attenzione particolare ha richiesto il problema della partecipazione degli assistiti alle spese di assistenza legale. Dopo un'ampia discussione, si è individuata una soluzione che è apparsa, alla maggioranza, il punto di equilibrio tra l'esigenza di non far gravare le spese di contribuzione sui soggetti economicamente più deboli e quella di scoraggiare un eccessivo contenzioso con gli enti previdenziali, soprattutto nei casi in cui la soluzione della controversia può essere facilmente raggiunta in sede stragiudiziale. Si sono quindi previste tre fasce di contribuzione in corrispondenza di altrettante fasce di reddito. Per coloro che hanno redditi non superiori al reddito corrispondente al trattamento pensionistico minimo, si è prevista la totale esenzione da ogni obbligo contributivo. Per i redditi compresi tra quella fascia di reddito e il doppio di essa, si è prevista una concorrenza alla spesa nella misura del 50 per cento del contributo stabilito dalle apposite convenzioni. A tutti gli altri utenti sarà applicato per intero il contributo convenzionato.

La questione dell'assistenza legale e, più in generale, della consulenza tecnica e professionale offerta dai patronati ha sollevato, in sede di dibattito parlamentare, anche un altro ordine di preoccupazioni, a mio giudizio infondato. Qualcuno ha ritenuto di ravvisare, nell'ammissione di queste attività di assistenza, una potenziale sottrazione di utenza ai professionisti operanti negli stessi settori. In realtà, a me non pare che sussista alcun pericolo di interferenza. In

particolare, in materia di assistenza legale il testo proposto non fa altro che “fotografare” una situazione già oggi largamente diffusa, dando una disciplina trasparente e chiara ad un ambito finora regolato soltanto da una circolare ministeriale. In questo senso, mi sembra un’opera positiva e meritoria aver provveduto a una esplicita regolamentazione. Inoltre, il sistema della convenzione non coinvolgerà, verosimilmente, professionisti associati a grandi ed affermati studi legali, ma soprattutto avvocati disponibili ad esercitare ai minimi tabellari anche per personali ragioni di promozione culturale e professionale. In tal senso, la possibilità di convenzione con gli istituti di patronato può perfino costituire una significativa opportunità formativa e occupazionale.

Anche per altri versi, non credo che siano possibili interferenze e distorsioni della normale dinamica concorrenziale nell’offerta di servizi. È vero che la riforma proposta comporta un allargamento delle funzioni, ma queste ultime sono contenute entro precisi limiti e non possono in alcun modo risultare invasive. Mi riferisco, in particolare, alla previsione di «attività diverse», aggiuntive rispetto alle tradizionali attività di assistenza e tutela e all’attività di patrocinio in sede giudiziaria. Il testo approvato dal Senato prevede che gli istituti di patronato possano esercitare «attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica (...) finalizzate alla diffusione della conoscenza della legislazione, alla promozione dell’interesse dei cittadini in materia di sicurezza sociale, previdenza, lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia e delle successioni e anche all’informazione sulla legislazione fiscale» (a proposito di quest’ultimo aspetto, non va dimenticato che i patronati, in base all’art. 10, comma 2, possono anche stipulare convenzioni con i Caaf già costituiti; il che è di non poca importanza). Si tratta, dunque, di attività orientate a diffondere la conoscenza delle leggi e ad accrescere, presso i cittadini, la consapevolezza dei propri diritti. Il commercialista, l’avvocato, il consulente svolgono, come è evidente, attività intrinsecamente diverse, non sovrapponibili, nemmeno parzialmente, con quelle attribuite ad organismi – quali i patronati – cui è riconosciuto lo *status* di servizio di pubblica utilità, proprio in ragione della natura delle attività svolte.

Per il resto, la vocazione sociale dei patronati e la tradizionale natura di servizio di pubblica utilità – che il testo approvato dal Senato riconosce e valorizza – giustificano il mantenimento di una quota di *finanziamento «pubblico»* delle attività da essi svolte. A ben guardare, il riferimento alla natura «pubblica» del finanziamento non deve trarre in inganno: infatti, proprio per evitare di gravare sulla fiscalità generale, si è ritenuto di conservare essenzialmente il sistema già sperimentato in passato, pur introducendo qualche innovazione. In definitiva, per il finanziamento delle attività fondamentali dei patronati si è previsto un prelievo sul gettito complessivo dei contributi previdenziali obbligatori incassati rispettivamente dall’Inps, dall’Inpdap, dall’Inail e dall’Ipsema. Con questo meccanismo è assicurata – in gran parte – la coincidenza tra la platea dei contribuenti e quella

degli utenti, anche se va ribadito ancora una volta che tutti i cittadini possono rivolgersi ai patronati, indipendentemente da contribuzioni o adesioni associative. Quanto alla ripartizione dei finanziamenti fra i singoli patronati si provvederà attraverso un apposito provvedimento, adottato in via regolamentare dal Ministro del lavoro, sulla base di rigorosi criteri già indicati nel testo approvato dal Senato. Un'importante scelta di fondo – cui ha concorso in modo determinante il Governo – è da ricollegare alla soluzione adottata in materia di finanziamento: è stato previsto il divieto di attribuire una destinazione diversa alle quote di gettito contributivo destinate al finanziamento delle attività di patronato.

Va ricordato ancora un altro aspetto di fondo, che attinge al cuore della struttura organizzativa: il testo approvato prevede che i patronati, per lo svolgimento della propria attività operativa, possano avvalersi solo di «lavoratori» subordinati, «organicamente» dipendenti da essi. È ammessa la possibilità di collaborazioni occasionali, volontarie e gratuite, solo per lo svolgimento di funzioni circoscritte e, in ogni caso, entro limiti precisi e rigorosi, in modo da evitare qualsiasi commistione funzionale tra personale a diverso titolo operanti nell'ambito del patronato e dell'organismo promotore. L'inosservanza di questo divieto comporta sanzioni di particolare rilievo.

Sanzioni notevoli vengono previste anche per le agenzie private e i singoli procacciatori che intendano esplicare opera di mediazione nelle materie riservate ai patronati. Il carattere di esclusività delle funzioni attribuite agli istituti di patronato è un connotato presente fin dai primi interventi normativi di regolamentazione delle attività di assistenza e tutela dei lavoratori. La ragione che ne ha giustificato la persistenza rimane tuttora valida: impedire a speculatori, affaristi e faccendieri di interporre o di intervenire in materie di estrema rilevanza sociale, approfittando della debolezza economica dei soggetti interessati. Non si tratta, dunque, di sottrarre un settore alla concorrenza dell'offerta privata, quanto piuttosto di garantire che il servizio offerto ai cittadini – soprattutto a quelli meno abbienti – in settori come la previdenza, la sicurezza sociale, la sanità, sia qualificato e ispirato all'interesse sociale e non a criteri di mera speculazione o di esclusiva realizzazione del profitto. Del resto, è questo lo spirito del riconoscimento della funzione di servizio di pubblica utilità, accordata ai patronati e, corrispondentemente, dell'attribuzione ad essi di un finanziamento «pubblico». Un'ulteriore caratteristica del provvedimento è la previsione di una serie di *controlli* sull'attività dei patronati, di una serie di adempimenti obbligatori per essi e della possibilità di severi interventi da parte del Ministro del lavoro, in caso di gravi irregolarità. Si tratta di misure ispirate, ancora una volta, ad esigenze di garanzia e di trasparenza, oltre che di complessiva efficienza e affidabilità del servizio offerto.

C'è un ultimo aspetto del progetto di riforma che merita di essere ricordato. Particolare rilevanza è attribuita dal provvedimento alle *funzioni svolte dai patronati all'estero*, dove è consentito anche lo svolgimento di attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari per l'esecuzione di servizi non demandati alle

autorità stesse in modo esclusivo. In sostanza, si tratta del riconoscimento formale del lavoro di fondamentale importanza che i patronati svolgono nelle sedi estere. Ai cittadini italiani che risiedono fuori dei confini nazionali, i patronati hanno infatti offerto, in questi anni, una preziosa opera di assistenza e sostegno nello svolgimento delle pratiche burocratiche, oltre che di informazione sull'evoluzione normativa e sugli stessi diritti che loro competono. È un'opera meritoria che, ovviamente, non si sovrappone con quella delle autorità diplomatiche e consolari, ma è di utile supporto ad essa, naturalmente con garanzie rafforzate. Infatti, è previsto che una quota della percentuale di contributi destinata ai patronati venga impiegata nel finanziamento dell'attività di controllo delle sedi estere, «finalizzata alla verifica dell'organizzazione e dell'attività».

In definitiva, con il testo approvato dal Senato si è cercato di delineare una riforma dell'istituto del patronato che tenga conto dei mutamenti della realtà sociale, dell'aumento di attese da parte dei cittadini, della necessità di fornire servizi esaurienti e soddisfacenti, sotto il profilo della qualità e delle garanzie di trasparenza e correttezza, in materie di interesse sociale particolarmente delicate.

D'altra parte, un aspetto qualificante della riforma che il Parlamento ha avviato è il suo esplicito riferimento alla vocazione e all'impostazione tradizionali dell'istituto: tutto ciò che di utile e positivo è emerso dall'esperienza maturata lungo oltre cinquant'anni di attività dei patronati è stato conservato e, per quanto possibile, fortemente valorizzato. Inoltre, a fondamento del sistema (e a ulteriore giustificazione del prelievo sui contributi previdenziali) rimane la considerazione degli istituti di patronato come risorsa importante per le stesse istituzioni previdenziali pubbliche. Per queste ultime, infatti, la disponibilità di un interlocutore privilegiato affidabile, organizzato, dotato di sicura professionalità, soggetto a seri controlli e non ispirato da fini di lucro è di estrema importanza, anche in funzione di confronto e di stimolo per il miglioramento qualitativo dell'offerta di prestazioni. Esiste, dunque, una sorta di bilateralità dell'interesse a disporre di patronati efficienti e trasparenti: un interesse per gli utenti, innanzitutto, e un interesse per gli organismi pubblici deputati a garantire le prestazioni della sicurezza sociale.

In conclusione, con l'approvazione di questo testo da parte del Senato, un importante passo avanti è stato compiuto, lungo la strada della riforma. A questo primo passaggio parlamentare hanno concorso attivamente tutti i gruppi parlamentari e – con un apporto spesso determinante – lo stesso Governo. È un segnale importante del livello di partecipazione e di sensibilità che si è raggiunto, nella società e nelle istituzioni, attorno a questo tema. L'auspicio è che, a questo punto, il processo di riforma possa compiersi fino in fondo e sollecitamente. Sarebbe un modo per dare una concreta risposta a quella legittima domanda di efficienza e modernizzazione che il Paese ci sollecita, con ormai crescente e ineludibile urgenza. Nel frattempo, sarà bene che i patronati «anticipino» in qualche modo la legge, cominciando ad attrezzarsi fin d'ora per lo svolgimento di tutte le importanti funzioni loro assegnate. In qualche caso

occorrerà un irrobustimento delle strutture e delle professionalità, in altri – addirittura – un cambiamento di mentalità, nel senso di mettersi in condizione di cogliere appieno, pur nel rispetto della tradizione, lo spirito nuovo e moderno che la legge suggerisce, ma che solo l'attività quotidiana, per lo svolgimento di così importanti servizi, potrà concretare.

Un ultimo accenno ad un aspetto particolare, tutt'altro che trascurabile. Ho personalmente insistito perché nel testo di legge fosse inserito (art. 10, c. 3) un esplicito richiamo alle funzioni che i patronati sono già chiamati a svolgere, ai sensi del decreto legislativo 626/94, in tema di sicurezza e igiene del lavoro. A stretto rigore, di questo richiamo non ci sarebbe stato bisogno, proprio perché la legge già attribuisce ai patronati questa importante funzione di informazione, assistenza, consulenza. Ma il problema della sicurezza del lavoro è talmente acuto che è apparso opportuno richiamare esplicitamente, con qualche ulteriore specificazione, questa importantissima funzione. È infatti convincimento diffuso che la battaglia per la sicurezza si vince anche sul terreno dell'informazione e della diffusione della conoscenza; una tematica, peraltro, particolarmente difficile a livello di piccole imprese, alle quali il patronato può fornire l'assistenza e la consulenza necessarie, sulla base di convenzioni lineari e trasparenti, a condizioni tariffarie rigorosamente fissate con decreto ministeriale, anche per eliminare o contenere abusi da parte di sedicenti o improvvisati consulenti in materia di sicurezza. È importante, poi, che sia ribadito che tali funzioni possono essere svolte anche nei confronti dei lavoratori, ma in questo caso a titolo gratuito. Se i patronati coglieranno appieno anche questo aspetto – rimasto finora un po' in ombra, dall'entrata in vigore del decreto legislativo 626/94 – potranno recare un saliente contributo a quell'opera di prevenzione che si rivela ogni giorno più necessaria, se si vuole garantire l'integrità fisica di chi lavora.

Infine, mi sia consentita una sottolineatura conclusiva, tutt'altro che marginale: la platea di potenziali utenti dei servizi dei patronati è vastissima e non è soggetta ad alcuna limitazione. Il testo di legge chiarisce che l'attività è svolta «a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa». Una platea vastissima e impegnativa, anche per la quantità e la complessità dei problemi che possono essere sottoposti ai patronati ed ai quali essi debbono essere in grado di dare risposte certe e affidabili. Ma c'è di più: una norma successiva, nel testo, precisa ulteriormente che le attività di assistenza e tutela sono prestate «indipendentemente dall'adesione dell'interessato all'organizzazione promotrice». Tutto questo caratterizza ulteriormente le funzioni dei patronati e la loro stessa natura. Ne deriva, ovviamente, una responsabilità sociale assai consistente, della quale peraltro sono assolutamente certo che i patronati sapranno cogliere la rilevanza, atteggiandosi a protagonisti anche dei vistosi mutamenti e progressi sociali che il Paese sta compiendo, verso l'ampliamento e l'irrobustimento dei diritti di cittadinanza e dei diritti sociali.

CARLO SMURAGLIA

Scritti, discorsi e atti istituzionali

VOLUME VII

IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE E NELLO STATUTO DEI LAVORATORI

In questo volume sono raccolti diversi saggi che riprendono i temi del lavoro nella Costituzione e nello Statuto dei lavoratori. Sono inoltre pubblicati alcuni saggi e relazioni a convegni dedicati all'evoluzione della normativa e all'analisi delle politiche del lavoro necessarie per superare le diverse crisi economiche che ciclicamente hanno coinvolto l'occupazione e le condizioni di lavoro. Carlo Smuraglia però non parla mai di crisi del diritto del lavoro, piuttosto di come aggiornare e adeguare la regolazione ai mutevoli contesti, sempre con la stessa attenzione ai bisogni delle persone, alle rivendicazioni dei movimenti sindacali e al contempo guardando alle esperienze straniere per trarne insegnamenti e idee.

ISBN 979-12-5510-517-6 (print)
ISBN 979-12-5510-413-1 (PDF)
ISBN 979-12-5510-414-8 (EPUB)
DOI 10.54103/milanoup.310