

Il diritto del lavoro e sindacale tra conferme e sviluppi*

*Garantire la libertà sindacale.
Rimodulare le tutele verso nuove regole di rappresentanza*

di Marco Lai

Fondazione Tarantelli - Centro Studi, Ricerca e Formazione Cisl

1. Premessa. Elementi definatori

Il diritto del lavoro, nel periodo più recente, è oggetto di profonda evoluzione alla luce delle trasformazioni in atto sul piano economico e sociale (innovazione tecnologica, declino dei grandi aggregati industriali, estensione del lavoro autonomo).

Il diritto del lavoro, genericamente inteso, nasce, come noto, in conseguenza della rivoluzione industriale, con finalità di tutela della parte più debole del rapporto di lavoro, cioè il lavoratore dipendente. Si distingue tradizionalmente tra la disciplina del rapporto individuale di lavoro, *diritto del lavoro in senso stretto*, che regola diritti e obblighi del singolo lavoratore in relazione al singolo datore, ed il *diritto sindacale*, che si riferisce ad aspetti e momenti collettivi del rapporto di lavoro ed ha per oggetto l'organizzazione collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro, la contrattazione collettiva, il conflitto collettivo (ad esempio lo sciopero).

Principali fonti del diritto del lavoro sono: la Costituzione, la legge e le sue norme di attuazione, il contratto collettivo e il contratto individuale.

2. La disciplina del rapporto di lavoro

Per quanto riguarda il diritto del lavoro (in senso stretto) l'intervento legislativo sul rapporto di lavoro nel settore privato da obiettivi di tutela minima e di attuazione dei principi costituzionali ha poi seguito quella che è stata l'evoluzione economica e sociale del paese, qualificandosi come legislazione *garantista* negli anni Settanta, come *diritto del lavoro dell'emergenza*,

a fronte di situazioni di crisi economica agli inizi degli anni Ottanta, come *diritto della flessibilità*, più o meno contrattata con le parti sociali, nel periodo più recente.

In particolare a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si è tentato un approccio alla regolazione della flessibilità del lavoro volto a combinare gli obiettivi della crescita occupazionale, dell'equità sufficiente per la coesione sociale e della competitività economica, secondo quella che, anche in ambito europeo, è definita la *flessibilità mite* o la *flessibilità nella sicurezza*. In tale prospettiva la flessibilità nello svolgimento del rapporto di lavoro dovrebbe coniugarsi con la sicurezza nel mercato del lavoro, tramite in particolare la garanzia di un sostegno al reddito in caso di disoccupazione e il rafforzamento della professionalità, attraverso la formazione, al fine di favorire il reimpiego.

Tale linea di intervento trova una prima attuazione nel 1997, con il «Pacchetto Treu» (legge 196/97, con cui si introduce, tra l'altro, il lavoro interinale), ed è poi enfatizzata, nei suoi tratti di flessibilità, in tre diverse riforme che modificano sostanzialmente la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato (dlgs 368/01), dell'orario di lavoro (dlgs 66/03), dell'utilizzo dei contratti di lavoro non standard (dlgs 276/03, di attuazione della legge 30/03, cosiddetta «legge Biagi»).

Ad un modello di *flexicurity* si ispira anche la legge 92/12 (cosiddetta «legge Fornero»), di complessiva

* Per approfondimenti si veda M. LAI, *Elementi di diritto del lavoro e sindacale*, Edizioni Lavoro, 2017.

rivisitazione della materia, dopo che una prima risposta alle sollecitazioni provenienti dalla Banca Centrale Europea (BCE) si era avuta con l'art. 8, della legge 148/11 sul "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità", che, per finalità occupazionali, consente deroghe ad opera della contrattazione decentrata non solo a norme del contratto collettivo nazionale ma anche a disposizioni di legge.

Il provvedimento più significativo del periodo recente, il cosiddetto "Jobs Act" (legge delega 183/14 e relativi decreti attuativi), pur ribadendo il legame tra flessibilità del rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato del lavoro, segna una discontinuità rispetto alle riforme precedenti, tornando a dare rilievo al contratto a tempo indeterminato. Tale obiettivo è perseguito tramite una disciplina più flessibile di alcuni istituti contrattuali (licenziamento, mansioni) e soprattutto mediante forti incentivi sul piano contributivo e fiscale per le assunzioni a tempo indeterminato

(in tal senso sono in particolare le previsioni delle leggi di stabilità dal 2015 in avanti).

Complementare a tale impostazione è il riordino delle tipologie contrattuali, alle quali si è ampiamente fatto ricorso nell'ultimo decennio, abrogandosi talune fattispecie ritenute di più intenso sfruttamento (lavoro a progetto, associazione in partecipazione con apporto di lavoro, lavoro ripartito).

D'altro lato, accanto ad un riassetto degli ammortizzatori sociali, sia in costanza di rapporto di lavoro che in caso di disoccupazione, a misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro e la semplificazione normativa, si pone l'accento sulla promozione dell'impiego e sulla ricollocazione dei lavoratori disoccupati, mediante l'istituzione dell'Anpal (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), la rete dei servizi per le politiche del lavoro, di cui fanno parte soggetti pubblici e privati.

Le riforme operate con il Jobs Act si inseriscono in un contesto di ancora instabile crescita economica, dove trovano conferma i tradizionali squilibri del mercato del

lavoro italiano: tra uomini e donne; tra giovani e adulti; tra diverse aree territoriali (le note tre G: gender, generation, geographic). Problematico è in particolare il raccordo tra riforma del mercato del lavoro, che ha tra le sue finalità dichiarate il rilancio dell'occupazione giovanile, e riforma pensionistica (legge 214/11) che, elevando in modo considerevole l'età per la pensione, riduce di fatto, per un certo numero di anni, la possibilità di un ricambio generazionale (una parziale correzione si è avuta con l'Ape, l'anticipo pensionistico, tramite un prestito a carico del lavoratore, in presenza di determinati requisiti, previsto dalla legge di Bilancio per il 2017).

Più in generale è da ritenere che qualsiasi intervento di riforma non potrà risultare di per sé efficace se non accompagnato da incisive politiche di ordine fiscale e creditizio per il rilancio degli investimenti.

3. Il diritto sindacale

La legislazione ha svolto per lungo tempo un ruolo marginale in materia di diritto sindacale, al contrario di quanto accadeva per il rapporto individuale di lavoro.

Nel corso degli anni Cinquanta i due provvedimenti più significativi furono la legge del 1956, con cui si operò il distacco dalla Confindustria delle aziende a partecipazione statale, e in particolare la cosiddetta legge *erga omnes*, 741/59. Con tale legge si mirava a garantire minimi di trattamento economico e normativo a tutti i lavoratori tramite la generalizzazione dei risultati della contrattazione collettiva. Il meccanismo consisteva nel recepire in appositi decreti i contratti collettivi fino ad allora stipulati, che in tal modo





acquistavano validità generale. Tale procedura, tuttavia, ebbe carattere temporaneo: un'ulteriore delega al Governo per il recepimento dei contratti successivi fu infatti dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale per contrasto con l'art. 39 della Costituzione.

L'intervento legislativo di maggior rilievo è stato sicuramente lo *Statuto dei diritti dei lavoratori* (legge 20 maggio 1970, n. 300). La libertà sindacale sancita nell'art. 39 della Costituzione, infatti, sarebbe rimasta un principio astratto e poco incisivo se non si fosse tradotta in norme a tutela dell'azione sindacale sui luoghi di lavoro.

Nello Statuto la libertà sindacale è garantita sia sotto il profilo individuale che collettivo. Tutti i lavoratori, come singoli, hanno innanzitutto diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale sui luoghi di lavoro. È stabilito, inoltre, il divieto di atti e di trattamenti economici discriminatori e dei sindacati di comodo, cioè costituiti o sostenuti dai datori di lavoro. Alle rappresentanze sindacali aziendali (Rsa), costituite sulla base dei requisiti stabiliti dall'art. 19, si riconoscono ulteriori diritti quali:

- il potere di convocare assemblee e di indire referendum su materie inerenti l'attività sindacale;
- la tutela contro il trasferimento dei dirigenti, i quali hanno diritto di usufruire di permessi retribuiti e non retribuiti;
- il diritto di affissione e di disporre di locali idonei per le riunioni.

Particolarmente incisivo è l'art. 28 sulla *repressione della condotta antisindacale*, secondo il quale, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti a impedire o limitare l'esercizio della libertà sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il giudice può ordinare al datore di lavoro, con decreto motivato e immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. Lo Statuto dei lavoratori ha dunque al suo interno una norma sanzionatoria per i casi di violazione dei diritti in esso contenuti.

Le tecniche di promozione del sindacato in azienda previste dallo Statuto hanno puntato, più che altro, al suo rafforzamento sul piano organizzativo. Stabiliscono, cioè, delle garanzie per lo svolgimento dell'attività sindacale ma non incidono sui contenuti, sulla procedura o sull'efficacia della contrattazione. Un ulteriore filone di legislazione promozionale successivo allo Statuto ha mirato, invece, a rafforzare l'azione sindacale sul piano negoziale ponendo, ad esempio, a carico dell'impresa obblighi di consultazione con il sindacato su alcune materie (ad esempio in tema di cassa integrazione, mobilità, licenziamenti collettivi). Per certi versi assimilabile è la legislazione che affida alla contrattazione collettiva effetti ulteriori, derogatori o integrativi, del disposto legale.

Punto unificante di tali interventi è l'impiego della nozione di sindacato *comparativamente più rappresentativo*, formula che negli anni Novanta, anche in funzione di contrasto al fenomeno dei cosiddetti *contratti pirata*, ha sostituito il più tradizionale riferimento al sindacato *maggiormente rappresentativo*.

Tale linea di tendenza è stata poi confermata dalla produzione normativa successiva, accanto a significativi elementi di novità quali:

- la possibile legittimazione di accordi separati, tramite il riferimento ai contratti collettivi stipulati *da* e non *dalle* associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative;

- il rilievo attribuito alla contrattazione decentrata (in molti casi il rinvio è infatti alla contrattazione collettiva di qualsiasi livello);
- il rafforzamento dell'autonomia individuale;
- la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali (in materia tra l'altro di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, contratti a contenuto formativo, certificazione dei contratti di lavoro).

Peraltro la progressiva espansione di forme nuove e atipiche di lavoro, in particolare le collaborazioni coordinate e continuative, ha posto la necessità di garantire in via generale minimi di trattamento. Da qui la proposta di uno *Statuto dei lavori*, incentrata sull'idea di una modulazione delle tutele lungo un *continuum* tra autonomia e subordinazione tale da assicurare uno zoccolo minimo di protezione per ogni forma di lavoro. La proposta di Statuto dei lavori non ha avuto tuttavia sviluppi operativi.

Il diritto sindacale, con particolare riguardo al rapporto tra legge e contrattazione collettiva, ha peraltro dovuto fare i conti con la perdurante crisi economica e produttiva che, dall'autunno del 2008 fino ad epoca recente, ha caratterizzato (anche) il nostro Paese. In tale contesto si pone il già menzionato art. 8, della legge 148/11, sul sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità, che consente, per finalità di tutela e sviluppo dell'occupazione, deroghe da parte della contrattazione collettiva decentrata, su un'ampia gamma di materie, non solo a norme del contratto collettivo nazionale ma anche a disposizioni di legge (fermo restando, tuttavia, il rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali del lavoro).

Ci si è d'altro lato domandati se nell'attuale quadro regolativo sia rinvenibile qualche *norma di sistema*, utile a contrastare i preoccupanti segnali di sfilacciamento dell'assetto delle relazioni industriali italiane, dove la presenza di contratti diversi nel medesimo settore dà luogo talora ad una competizione al ribasso, con fenomeni di *dumping* contrattuale. Al riguardo nei decreti attuativi del Jobs Act, con significativo mutamento rispetto alle premesse di partenza, il legislatore delegato si preoccupa di introdurre

una previsione generale, l'art. 51, del dlgs 81/15, che qualifica il particolare tipo di contratto al quale il legislatore delega il potere di integrare e modificare le disposizioni di legge. In base a tale norma: "Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria". Si compie dunque una selezione della fonte collettiva legittimata ad intervenire. È da sottolineare la parità di competenze tra i livelli contrattuali, lasciando alle parti contraenti la scelta del livello più adeguato di regolazione delle diverse materie. Sotto diverso profilo l'art. 51 precisa gli agenti della contrattazione decentrata, tramite un esplicito riconoscimento della capacità negoziale delle Rsa o delle Rsu. La formulazione *loro rappresentanze aziendali*, sta infatti a significare che le sole strutture sindacali legittimate ad intervenire sono quelle costituite secondo le regole stabilite dai rispettivi sindacati di riferimento, ponendo così un argine ai sindacati minoritari o di comodo. La valenza sistematica della norma è confermata dal riferimento che ad essa fanno altre disposizioni, anche successive ed estranee al Jobs Act, come ad esempio il comma 187, dell'unico articolo, della legge 208/15 (legge di Stabilità per il 2016) per l'identificazione dei contratti aziendali o territoriali rilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni per la detassazione dei premi di risultato, nonché, in materia di appalto e di distacco.

A prescindere dall'intervento legislativo le parti sociali con il *Testo Unico sulla rappresentanza*, sottoscritto da Confindustria e Cgil-Cisl-Uil, il 10 gennaio 2014, e con il documento unitario *Per un moderno sistema di relazioni industriali*, del 14 gennaio 2016, hanno peraltro posto le basi per una riforma delle regole della rappresentanza e della contrattazione collettiva, in un'ottica partecipativa, riaffermando la centralità del lavoro per la crescita della produttività e della competitività del Paese.