

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

INTERVENTI A CONFRONTO
Verso uno Statuto dei lavori?

RICERCHE
*Rapporti interpositori e somministrazione di lavoro
dopo il decreto legislativo n. 276 del 2003*

DIRITTO COMUNITARIO
La responsabilità sociale delle imprese

DIRITTO INTERNAZIONALE
Il presidente Lula e la riforma del lavoro in Brasile

Giuffrè Editore

N. 2/XIV - 2004

Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova

Pier Antonio Varesi

Sommario: **1.** Introduzione: il diritto del lavoro alla ricerca di nuove forme di protezione. — **2.** Protezione nel rapporto e protezione nel mercato: strumenti alternativi o complementari? — **3.** Quali obiettivi per l'azione sindacale? — **4.** L'intervento della Pubblica Amministrazione ed il ruolo delle parti sociali. — **5.** Un terreno di prova per il bilateralismo: la formazione professionale continua. — **6.** Conclusioni.

1. La competizione globale ha indotto tutti i Paesi europei ad un ripensamento delle tradizionali forme di tutela del lavoro, cioè di quel poderoso impianto costruito nel corso del Novecento a difesa della parte debole nel rapporto di lavoro e che siamo soliti racchiudere nella nozione di “diritto del lavoro”.

Questa tendenza si è sviluppata nel nostro Paese attorno ad almeno tre filoni principali di innovazione:

— l'affievolimento o la rimozione di alcuni vincoli che gravavano sul datore di lavoro, considerati troppo rigidi o del tutto superati nel nuovo contesto economico e sociale (si pensi, ad esempio, ai limiti posti in passato alla libertà di scelta del lavoratore da assumere ed attualmente pressoché totalmente soppressi, perlomeno nel settore privato);

— la rimodulazione delle tutele, volta ad assicurare maggiore equità ad un quadro normativo che spesso ha offerto tutele e sostegni forti a particolari gruppi di lavoratori (in specie quelli impiegati nelle aziende di medio-grandi dimensioni del settore industriale) e protezione molto debole ad altri. Un interessante esempio di questo indirizzo ci è offerto dal dibattito sullo “Statuto dei lavori” (o “Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori”, come dir si voglia), il cui senso profondo è rinvenibile, anche alla luce dell'insegnamento di Marco Biagi, “nella predisposizione di un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale) comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro” e nella individuazione di diritti aggiuntivi, ad inderogabilità “relativa”, modulati dalla contrattazione collettiva o individuale¹;

* *Pier Antonio Varesi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica di Milano.*

¹ Biagi, *Progettare per modernizzare*, in Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 275.

— la ricerca di protezioni diverse ma altrettanto efficaci di quelle sperimentate in passato, non solo compatibili con le nuove forme di lavoro ma specificamente finalizzate a contrastare gli effetti più preoccupanti di tali forme (la precarietà dell'occupazione, l'impovertimento professionale, la marginalità sociale). In questo campo l'elaborazione teorica e la prassi applicativa hanno già indicato alcuni sentieri molto interessanti: penso all'attenzione che la legislazione italiana dedica alla formazione professionale dei lavoratori impiegati con rapporti di lavoro non dotati di stabilità (lavoratori interinali o a tempo determinato²) ed ancor di più alle ulteriori misure previste in Francia dalla contrattazione collettiva e gestite tramite il sistema bilaterale (accanto al Fondo per la formazione professionale dei lavoratori interinali — denominato FAF-TT — è infatti previsto uno speciale Fondo, denominato Fondo di azione sociale per i lavoratori temporanei, FAS-TT, che interviene per assicurare ai lavoratori un trattamento integrativo rispetto a quello previsto in via generale dalla legge in caso di malattia, infortunio, maternità e adozione, invalidità o decesso. In tempi più recenti sono stati costituiti altri due Fondi — *Acmil service* FAS-TT e *SBE service* FAS-TT che offrono ai venditori garanzie per gli acquisti di beni immobili o di beni di consumo da parte di lavoratori interinali³).

In questo contesto, che dà per certa una sempre maggiore discontinuità nei rapporti di lavoro, si colloca inoltre l'indirizzo volto a sviluppare, accanto alla protezione che la legislazione e la contrattazione collettiva assicurano nel rapporto di lavoro, anche forme di tutela nel mercato del lavoro. Si tratta di porre attenzione non solo a quei diritti che potremmo definire contrattuali, cioè strutturalmente connessi all'esistenza di un rapporto di lavoro e che trovano la loro fonte indifferentemente in disposizioni contrattuali o legislative, ma anche ai c.d. diritti sociali, cioè a quei diritti che possono essere soddisfatti mediante l'adozione di idonee misure da parte dei pubblici poteri⁴. Nel primo caso tutele e sostegni discendono da obblighi posti in capo al datore di lavoro, nel secondo caso invece sono i pubblici poteri a dover assicurare l'intervento.

Quanto più il mercato del lavoro diviene dinamico, mediante la diffusione di forme di lavoro caratterizzate da breve durata e mediante la liberalizzazione della costituzione e dell'estinzione dei rapporti di lavoro, tanto più appare difficile assicurare adeguata protezione operando solo sul rapporto di lavoro. Una strategia per tutele e sostegni anche nelle fasi propedeutiche al lavoro o di disoccupazione, fasi considerate sempre più ricorrenti e fisiologiche, diventa dunque una necessità.

2. I due tipi di intervento non vanno considerati come contrapposti ma come

² Cfr. art. 5 della l. 19 giugno 1997, n. 196, come sostituito dall'art. 64, comma 1, lett. d), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e l'art. 7 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368.

³ Per una più dettagliata descrizione del Fondo rinvio a Varesi, *Il lavoro interinale*, in *Prospettiva sindacale*, 1993.

⁴ Sul concetto di diritto sociale v. Mazziotti, voce *Diritti sociali*, in *Enc dir*, 804; Biscaretti di Ruffia, voce *Diritti sociali*, in *NDI*, V, 759 e Mengoni, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998.

complementari. Infatti il tema della flessibilità/rigidità nella disciplina del rapporto di lavoro può essere affrontato con atteggiamento diverso se il sostegno nel mercato del lavoro è pronto ed efficiente. Si pensi ad esempio ai lavori a termine o comunque caratterizzati da instabilità: in un mercato con quote ridotte di lavoro a termine ed in grado di assicurare una rapida e qualificata ricollocazione potrebbe, in astratto, essere pressoché indifferente la stabilità o meno del rapporto di lavoro; al contrario in un mercato con alte quote di lavoro precario ed in cui non si attuano politiche idonee alla rapida e qualificata ricollocazione di tali lavoratori, vi sarà una naturale tendenza del sindacato a favorire la stabilizzazione presso lo stesso datore di lavoro. In sintesi la protezione nel mercato e la flessibilità/rigidità dei rapporti di lavoro in quel mercato sono in parte collegate tra loro; costruire un buon sistema di politiche attive del lavoro, di formazione professionale e di servizi per l'impiego, non è dunque fare "altro" rispetto alla regolazione dei rapporti di lavoro, ma è creare le condizioni per una diversa regolazione dei rapporti di lavoro, più flessibile ma comunque idonea a proteggere il lavoratore. In sintesi, buone politiche attive del lavoro sono il pilastro della "flessibilità sostenibile", quella indicata dal Libro bianco di Delors⁵ ed incarnata nella Strategia europea per l'occupazione a partire dal vertice intergovernativo di Lussemburgo del novembre 1997⁶.

Ne discende che il potenziamento delle tutele nel mercato del lavoro può essere dunque bilanciato dal contemporaneo allentamento di tutele nel rapporto di lavoro (e viceversa), secondo un modello fatto proprio (almeno sul piano formale) anche dai nostri accordi di concertazione.

La credibilità del "bilanciamento" si fonda sul rispetto degli impegni assunti; sotto questo profilo l'esperienza italiana non è entusiasmante.

Se un limite può rinvenirsi nella politica del lavoro dell'ultimo decennio (quella che prende le mosse dall'accordo di concertazione del 1993 e prosegue poi con gli accordi del 1996 e 1998) è proprio nella adozione (immediata) di misure di flessibilità a fronte di impegni sul fronte della politica attiva del lavoro a lungo disattesi (penso ad esempio alle promesse di riforma in materia di formazione continua, di servizi per l'impiego, di ammortizzatori sociali, contenute in molti accordi di concertazione). Vi è dunque un problema di effettività della tutela. Se non prestiamo sufficiente attenzione all'effettivo dispiegamento di sostegni e servizi, corriamo il rischio di allentare le tutele nel rapporto senza poter assicurare ai lavoratori adeguato aiuto nel mercato.

3. Acclarata l'importanza dell'iniziativa sindacale volta a predisporre forme di tutela e di protezione anche nel mercato del lavoro, può essere utile

⁵ Cfr. Delors, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Bruxelles, 1993.

⁶ Per un'approfondita illustrazione della Strategia europea sull'occupazione v. Barbera, *Dopo Amsterdam - I contenuti del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia, Brescia, 2000, nonché Francioni, Giorgioni, Turrini, *Lavoro e formazione nell'Europa dell'Euro*, Trento, 1999, con ampia documentazione allegata.

l'individuazione, seppur a grandi linee, degli obiettivi da conseguire e dei modi con cui il sindacato può concorrere alla strutturazione di questo tipo di intervento.

Concentrando per ora la nostra attenzione sul primo punto a me pare che l'obiettivo generale di una buona strategia sindacale in materia possa essere così descritto: assicurare durante tutto l'arco della vita attiva a tutti i cittadini tra i 15 ed i 65 anni, indipendentemente dal tipo di lavoro in essere o dal lavoro svolto in precedenza, i seguenti quattro tipi di protezioni/aiuti:

- a. *servizi per l'impiego*, intendendo per tali le attività di informazione, orientamento individuale e collettivo, incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- b. *attività di formazione professionale* (sia quella volta ad un primo inserimento nel mondo del lavoro, sia quella finalizzata all'aggiornamento o alla riqualificazione in caso di disoccupazione, sia, infine la formazione continua degli occupati), con conseguente certificazione dell'avvenuta partecipazione e dei risultati formativi conseguiti;
- c. *sostegni al reddito nelle fasi di difficoltà occupazionale* (nei periodi di mera sospensione dal lavoro e di vera e propria disoccupazione) anche collegati alla prestazione di lavori socialmente utili;
- d. *aiuti al reimpiego* quali, ad esempio, incentivi all'assunzione o finanziamenti per l'avvio di nuove attività di lavoro autonomo o d'impresa.

Va da sé che questi interventi debbono essere realizzati tenendo conto della necessità di assicurare alle donne pari opportunità, per rimuovere gli ostacoli che tradizionalmente penalizzano le lavoratrici, e con attenzione a costruire percorsi potenziati per le categorie a rischio (giovani *drop-out*, donne della fascia centrale d'età, disoccupati di lungo periodo, lavoratori ultracinquantenni), e, ove possibile, percorsi individualizzati per i soggetti con maggiori difficoltà.

Ammesso che vi sia consenso attorno a questa prima ed un po' generica affermazione possiamo ora approfondire il tema affrontando alcune questioni cruciali.

La prima riguarda la declinazione di ciascun tipo di protezione in relazione alle diverse forme di lavoro considerate. Su questo punto non si può non ricordare che principi di equità impongono l'estensione a tutti i lavoratori di almeno un nucleo di diritti articolati su tutti e quattro i fronti considerati, superando l'attuale sperequazione che, come si è detto, vede alcuni tutelati nel rapporto di lavoro e nel mercato ed altri, presumibilmente più deboli, poco o per nulla tutelati sia su un fronte che sull'altro.

Vi è poi la necessità di assicurare uniformità di diritti essenziali su tutto il territorio nazionale anche nel nuovo quadro costituzionale, quello delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001 e quello che potrebbe emergere dall'assetto "federalista" in gestazione. Sul punto credo sia opportuno ancorarsi alla norma costituzionale che affida allo Stato, in via esclusiva, la competenza legislativa riguardante "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale — lett. m), comma 2, articolo 117 Cost. —, avendo però consapevolezza che la profonda divaricazione che separa il mercato del lavoro del sud del

Paese dal resto della Nazione richiede regole, strumenti, modalità, tempi e risorse differenziati.

La legge costituzionale n. 3/2001, affidando alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la materia “tutela e sicurezza del lavoro” ha colto questa esigenza. Ne consegue che dobbiamo prepararci a sistemi regionali di politica del lavoro improntati a modelli anche molto diversi, auspicabilmente in virtuosa competizione tra loro.

Va infine considerata la debolezza del nostro sistema di politiche attive del lavoro. Gli accordi di concertazione degli anni Novanta ricordati in precedenza denunciavano l’arretratezza delle nostre politiche del lavoro e della formazione e prospettavano un’intensa azione riformatrice. In questi anni molto è stato fatto; ciò nonostante permane un evidente divario rispetto ad altri Paesi europei e la materia appare ancora come un cantiere aperto, in continua e frenetica evoluzione. Si intravedono ormai le fondamenta del nuovo sistema, ma la gran parte dell’opera è ancora da costruire ed alla conclusione dei lavori non giovano certo i continui cambiamenti di indirizzo (prima che una riforma sia operativa la si abbandona per delineare un nuovo e più affascinante progetto, continuando così, senza sosta, in un incessante susseguirsi di riforme annunciate e mai portate a termine).

Il giudizio di incompletezza vale certamente per i c.d. diritti sociali, ma vale anche per quelli “contrattuali”: né la legislazione, né la contrattazione collettiva hanno imposto ai datori di lavoro vincoli stringenti sul piano della formazione professionale dei lavoratori o dei servizi per l’impiego.

La norma che prevede 120 ore medie annue di formazione esterna all’azienda degli apprendisti (ulteriormente elevata dalla contrattazione collettiva) è stata forse il punto più alto raggiunto in questo campo; non a caso però perennemente contestata dai datori di lavoro e, secondo prime letture, rimesso in discussione dal decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003.

Né di fronte all’eccedenza di manodopera la nostra legislazione e la nostra contrattazione collettiva hanno saputo introdurre norme in grado di prefigurare un istituto simile al “piano sociale” rinvenibile nell’ordinamento francese. Si tratta di piccoli esempi, però in grado di testimoniare che la politica attiva del lavoro non ha avuto, né sul versante dei diritti sociali, né su quello dei diritti contrattuali, molta fortuna e si presenta dunque ancora assai gracile.

4. L’auspicato incremento dei lavoratori protetti e l’allargamento delle forme di protezione sollevano però il nodo delle limitate risorse a disposizione; per cui o si incrementano significativamente le disponibilità, con un aumento degli stanziamenti pubblici, oppure non vi sarà estensione dell’intervento a nuovi soggetti o, se vi sarà, si tradurrà in una sua riduzione di intensità (francamente difficile da immaginare, visto che siamo già tra i Paesi che spendono meno per le politiche del lavoro, sussidi compresi).

Ad un primo approccio il nodo è rinvenibile dunque nella ripartizione tra ciò che si ritiene debba essere assicurato dalla Pubblica Amministrazione (i diritti sociali di cui si è detto) ed i diritti che abbiamo chiamato “contrattuali”, quelli che, in forza di legge o di contratto, fanno ricadere gli oneri relativi sul datore

di lavoro. Ad un esame più approfondito la materia potrebbe essere invero più utilmente suddivisa in tre aree, aggiungendo alle due indicate anche una terza in cui la protezione o il sostegno sono mutualizzati: in questo caso sarebbero i contributi dei lavoratori e dei datori, a cui possono eventualmente aggiungersi anche risorse pubbliche, ad alimentare fondi per l'attuazione degli interventi. In quest'ultima prospettiva potrebbero rientrare tutti i filoni segnalati in precedenza: potrebbero essere mutualizzati, ad esempio, i costi (costo dell'intervento e delle ore di lavoro perdute) relativi all'esercizio del diritto alla formazione, oppure all'orientamento (si pensi ad uno *stage* o ad un bilancio di competenze) o di servizi all'impiego (si pensi al "piano sociale" con cui in Francia si accompagnano verso una ricollocazione gli esuberanti) o di forme di sostegno al reddito integrative rispetto a quanto erogato dalla Pubblica Amministrazione in caso di disoccupazione o di difficoltà occupazionale.

Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo filone non mancano certo gli esempi all'attivo: basti pensare alla consolidata esperienza delle Casse edili o, più recentemente al settore artigiano, dove l'ente bilaterale, a fronte di situazioni di difficoltà occupazionale, eroga un sussidio che si cumula con l'indennità statale di disoccupazione o il settore del turismo, dove, in alcuni territori, sono concessi sussidi ai lavoratori stagionali che partecipano, durante il periodo di disoccupazione, ad attività formative), o, ancora, al settore bancario dove, in assenza di intervento pubblico, sono stati predisposti specifici ammortizzatori sociali⁷.

Non vi è dubbio che la mutualizzazione dei costi può costituire un passo importante per l'estensione dei diritti, poiché può essere la chiave per raggiungere, con forme adeguate e con gradualità, anche i settori dell'economia attualmente totalmente privi di strumenti di protezione ed in particolare le piccole e piccolissime realtà produttive.

Così impostato, il tema della presenza bilaterale nel mercato del lavoro può forse sfuggire alla contrapposizione tra una impostazione "panbilateralista" (in cui le strutture bilaterali sarebbero destinate, grazie al sostegno pubblico, ad una funzione tendenzialmente monopolista) ed una per cui il rafforzamento del ruolo degli enti bilaterali è vissuto come "eversivo"⁸.

⁷ La letteratura sul tema è molto ampia. Tra i principali contributi segnalo Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile (1945/1988)*, F. Angeli, Milano, 1990 e della stessa autrice, *L'edilizia*, in Bellardi (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945/1992). Il settore edile, poligrafico, del credito e dell'artigianato*, Cacucci, Bari, 1996; Martinengo, *Enti e fondi bilaterali nell'artigianato e le nuove norme in tema di contribuzione previdenziale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 1991, n. 9, 5 ss.; Perulli, Sabel, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci e una interpretazione operativa*, Rapporto di ricerca, RSO, Milano, 1995; Perulli, *Origine e scenari per l'esperienza bilaterale*, in Squarzon (a cura di), *Il vantaggio competitivo del nord-est*, F. Angeli, Milano, 1997. Si v. inoltre: *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, numero monografico.

⁸ In questo modo Mariucci, *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, 163 ss., interpreta la contrapposizione tra le diverse anime della dottrina nel dibattito sollevato dalla l. n. 30/2003.

5. Prospettive particolarmente interessanti si aprono alla mutualità bilaterale con riferimento alla formazione professionale continua.

In questo campo il ruolo del bilateralismo (che è qualcosa di più ampio degli enti bilaterali, perché include la contrattazione collettiva da cui, non dimentichiamolo, traggono origine sia i soggetti mediante i quali le parti sociali gestiscono congiuntamente gli interventi previsti, sia le disposizioni che regolano nelle linee generali l'attività di tali soggetti) si fonda, oltre che sull'esperienza pregressa degli enti bilaterali, sulla nascente attività dei Fondi Interprofessionali.

Come è noto l'articolo 17 della legge n. 196/1997, integrato da successivi provvedimenti legislativi, ha posto le basi affinché ingenti risorse possano essere gestite dalle parti sociali per finanziare attività di formazione professionale continua dei lavoratori, concordate a livello aziendale o territoriale. I Fondi stanno finalmente per diventare operativi ed è ragionevole pensare che nel 2004 la fase di *start-up* possa essere completata.

Va inoltre ricordato che il decreto legislativo n. 276/2003 offre l'opportunità alla contrattazione collettiva di demandare agli enti bilaterali la definizione di importanti elementi della formazione dell'apprendista e dei progetti di inserimento dei giovani assunti con contratto di inserimento.

6. In sintesi: vi è un tema assai importante che può essere oggetto privilegiato del bilateralismo (la preparazione, l'aggiornamento e la certificazione, anche ai fini dell'inquadramento contrattuale, della professionalità del lavoratore); su questo tema si vanno concentrando notevoli risorse e sono già operanti strutture (Fondi professionali ed enti bilaterali). È da qui che può partire un disegno di intensa partecipazione bilaterale all'intervento sul mercato del lavoro, che potrà aprirsi, in relazione al maturare di condizioni positive, anche ad altre attività connesse, come l'erogazione di sostegni al reddito e la predisposizione di servizi per l'impiego.

Si apre dunque una stagione che mette alla prova il bilateralismo e pone a confronto le sue ambizioni con l'effettiva capacità di intervento. È una sfida difficile, il cui esito appare tutt'altro che scontato.