

Dialoghi con l'Accademia

a cura di Eliana Bellezza e Maria Teresa Cortese

A colloquio con Pasquale Chieco

Docente di Diritto del lavoro

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Lo Statuto dei lavoratori ha compiuto circa quarant'anni: è stata la prima legge interamente negoziata nel nostro Paese dalle parti sociali, ma è plasmata su un sistema organizzativo aziendale di tipo tayloristico in cui vigeva il potere autoritario assoluto del datore di lavoro, modello oramai superato, tranne in alcuni settori (come quello manifatturiero). La storia ci insegna che l'organizzazione aziendale e l'economia cambiano il diritto del lavoro e le relazioni industriali. Vi sono ora lavori e lavoratori diversi, per il continuo processo di frammentazione dei processi produttivi, a causa dei fenomeni di delocalizzazione e più in generale per gli effetti della globalizzazione. In questo contesto è immanente l'esigenza di revisione del nostro diritto del lavoro, e quindi anche della l. n. 300/1970. Quali sono secondo lei i diritti e le tutele coerenti con l'ordinamento giuridico, a garanzia di tutte le forme di lavoro, che dovrebbero essere inserite in un eventuale provvedimento di riforma dello Statuto dei lavoratori? Non è forse più giusto parlare da ora in poi di diritto del mercato del lavoro?

La considerazione diffusa in base alla quale lo Sta-

tuto dei lavoratori sia superato e vetusto è una ricostruzione dei fatti storico-giuridici nella quale non mi riconosco, perché occorre analizzare le norme giuridiche con attenzione. Se soffermiamo la nostra riflessione su quel nucleo di previsioni legislative della l. n. 300/1970 che riguardano la tutela della dignità del lavoratore, come quelle per la protezione contro le discriminazioni e sulla tutela della privacy, le norme per evitare atti invasivi provenienti dall'utilizzo di tecnologie per il controllo a distanza, le norme sul codice disciplinare, che sono state rafforzate in seguito, si noterà che sono norme di una modernità incredibile. Hanno permesso alla legge di essere lungimirante e di reggere nel tempo. Sicuramente tanto l'evolversi incessante dei tempi quanto quello della tecnologia richiedono una rivisitazione ed un ammodernamento delle norme, ma con molta attenzione e preservando gli equilibri di chi le ha emanate. Occorre un progetto tecnicamente chiaro e ben definito prima di rivisitare la normativa. Peraltro, non mi sembra sia superato l'impianto delle relazioni industriali presenti nel Titolo III dello Statuto dei lavoratori, con il radicamento delle rappresentanze sindacali nell'impresa. Lo Statuto dei lavoratori, dalla fine degli anni Settanta ha permesso il recupero dell'azione del

sindacato storico dentro le imprese. Lo Statuto dei lavoratori nella parte riguardante la disciplina delle RSA, *ex art.* 19, è stato rimodernato dall'accordo sulle RSU del 1993, ma oggi come allora un eventuale ammodernamento dello Statuto dovrebbe avvenire attraverso un accordo tra le parti sociali, e al massimo in un tempo successivo recepito dal legislatore. La vera distanza tra la situazione politica e socio-economica odierna e quella dei tempi dello Statuto dei lavoratori è che la rappresentanza sindacale non può esimersi da verifiche che constatino la effettiva adesione dei lavoratori: l'elemento di democrazia sindacale entra a pieno titolo nella costruzione della rappresentanza collettiva. Non si possono giustificare effetti nella sfera giuridica dei lavoratori senza che questi ultimi siano chiamati ad esprimere un giudizio sui soggetti che determinano questi effetti. L'ipotesi di Statuto dei lavori presentata dal Ministro Sacconi a novembre 2010 non mi convince, perché alla base si riscontra una filosofia generica diversa da quella dello Statuto dei lavoratori. Lo Statuto dei lavori è plasmato sul modello di un Testo Unico e di ridisciplina della normativa del lavoro. Il tutto andrebbe coniugato con un sistema di semplificazione e trasparenza della disciplina del lavoro. Prevedere una soglia di tutela uguale per tutti, e poi che le altre tutele saranno declinate a seconda di alcuni parametri, non ha molto significato: bisogna considerare come si rimodulano le tutele e il perché di questa operazione. A seguito della risposta a questi interrogativi prenderebbe corpo una proposta più puntuale e meno vaga. Più nel dettaglio, analizzando gli ultimi provvedimenti legislativi, ed in particolare la l. n. 183/2010, non mi sembra corrisponda a criteri di semplificazione e trasparenza, a cui le moderne riflessioni di ammodernamento del diritto del lavoro si riferiscono.

Sempre di più è forte l'utilizzo di immigrati per lavori che i nostri giovani sembrano non voler più svolgere; ci sono percorsi di studio spesso inutili, che non permettono ai nostri laureati e diplomati di allocarsi sul mercato del lavoro con profili in linea con la domanda delle nostre imprese. Eppure i dati europei ci confermano che il nostro Paese ha una percentuale di laureati minore rispetto a quella degli altri e della media europea. La formazione è una delle leve di nuova generazione per garantire futura stabilità e competitività delle imprese e per uscire dalla crisi. Nell'ottica di riforma della formazione di base e superiore, come considera l'utilizzo del

contratto di apprendistato, nelle nuove tre forme previste dal Testo Unico sull'apprendistato? Il nuovo rapporto tra Stato e Regioni delineato dal Testo Unico sull'apprendistato, soprattutto in riferimento alla prima tipologia, favorirà una sana collaborazione tra poteri ed una migliore diffusione del contratto stesso?

In un mondo ideale i percorsi di formazione dovrebbero essere perfettamente interconnessi con il mondo del lavoro. L'esperienza che ho avuto occupandomi delle politiche giovanili per la Regione Puglia è che il problema è molto complesso e multifacettato, così tanto da trovare irrealistica la convinzione che la pubblica amministrazione possa gestire e governare in maniera esaustiva l'evoluzione del mercato del lavoro nel lungo periodo, costruendo percorsi di formazione completamente in linea con esso. Pensando alla stessa riforma dei percorsi di laurea universitari, sfociata nei percorsi caratterizzati dalla formula 3 + 2, non risultano per me soddisfacenti, dato che si è avuto quasi un processo di licealizzazione dell'università, con il tentativo di rincorrere singole figure professionali. Molte volte tali profili non hanno avuto inserimenti di successo sul mercato del lavoro, perché i relativi percorsi universitari sono stati costruiti a tavolino, senza che essi fossero una risposta ai fabbisogni di determinati ambiti dei settori privati o pubblici. A parte il successo o meno di questi profili sono convinto che la formazione universitaria debba essere trasversale, efficace per costruire le conoscenze da approfondire e rese più specifiche nel mondo del lavoro attraverso, per esempio, percorsi di apprendistato, stage od in genere da percorsi post-laurea che leghino la formazione con il mondo del lavoro. I profili creati dall'università devono essere alti, orizzontali. Molti studenti Italiani sono apprezzati all'estero per la formazione completa. Una iperspecializzazione degli studi universitari non è una risposta alle esigenze del mercato del lavoro: ecco perché le odierne riforme universitarie non mi sembrano soddisfacenti. Molto spesso gli studenti non si fermano al conseguimento di una laurea triennale, optando per la continuazione degli studi con i percorsi specialistici, acquisendo una laurea di livello magistrale alla fine composta da due percorsi universitari non sempre coerenti fra di loro e spesso qualitativamente differente dai vecchi percorsi universitari quadriennali o quinquennali. La specializzazione è un qualcosa che secondo me dovrebbe riguardare la scuola superiore secondaria di taglio

tecnico, che purtroppo subisce ultimamente un processo di svuotamento a favore dei licei, non permettendo un'entrata immediata nel mercato del lavoro. Altra negatività è stata l'introduzione dell'accesso a numero chiuso nelle facoltà: non mi sembra che sia giusto intervenire coattivamente sulle aspirazioni di coloro che intendono continuare gli studi dopo le scuole superiori. Se l'obiettivo è evitare lo spreco di talenti e l'ingiustificato parcheggio di studenti nelle nostre strutture universitarie, è essenziale l'informazione e l'orientamento da parte degli organi competenti (scuole, università, Ministeri). Ho proposto, e seguito in parte, una ricerca portata a termine dalla Regione Puglia sui fabbisogni professionali nella filiera delle imprese del settore ICT: è emerso che, pur coinvolgendo le aziende nella costruzione di un percorso di formazione, è comunque difficile stabilire quali e quanti sono, per esempio, i fabbisogni professionali per il medio/lungo periodo, tenendo conto della forte dinamicità di quel settore. Forse sarebbe più fattibile un'azione del genere in settori come quello turistico e del commercio, data la maggiore stabilità delle figure professionali, meno sottoposte all'inadeguatezza derivante dall'innovazione tecnologica. Forse un modello di gestione accentrata e verticistica della formazione è sbagliato: occorrerebbe strutturare il sistema della formazione attraverso una programmazione di medio/lungo periodo con gli attori protagonisti a livello territoriale, di settore, di distretto industriale (Regione, enti locali, università, scuola, aziende, organizzazioni datoriali e sindacati del territorio). Un altro problema differente dalla programmazione futura della formazione e dei suoi risvolti nel mercato del lavoro è l'incontro della domanda ed offerta di lavoro sul mercato del lavoro odierno. Un ruolo importante nella facilitazione e nel corretto *matching* tra domanda e offerta di lavoro è svolto sicuramente dall'università e dagli altri soggetti che operano come intermediari sul mercato del lavoro. I soggetti specializzati, che si occupano dei processi di inserimento, collocamento e ricollocamento nel mercato del lavoro, possono dare utili input a chi si occupa della costruzione dei processi formativi. Non bisogna mai dimenticare che, a parte quanto detto fin qui, l'approccio alla disciplina del mercato del lavoro e dell'inserimento lavorativo è condizionato da fenomeni di natura economica. Devono attivarsi processi di crescita e sviluppo nel mercato economico ed il superamento della stagnazione di domanda: nel contesto attuale non può funzionare nessuna opera di *placement*.

Nell'ottica di un efficace inserimento lavorativo dei giovani, il contratto di apprendistato, nelle tre forme, ha tutte le caratteristiche giuste per rispondere a questo fine. Per quanto riguarda il rapporto Stato-Regioni che si può delineare dal Testo Unico sull'apprendistato, si evince finalmente una semplificazione, dato che per molto tempo questo istituto non ha funzionato per problemi di sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni. Il nuovo Testo Unico segue la giusta direzione dando molta importanza al ruolo delle Regioni, soprattutto nell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale. Quest'ultimo è utile per combattere la dispersione scolastica, ma essa deve essere soprattutto contrastata attraverso politiche pubbliche di altro genere. Se divenisse possibile, in futuro, una condivisione tra Regioni dell'opera di aggiornamento, diffusione e modernizzazione dell'apprendistato sarebbe positivo. Dalla mia esperienza in questi ultimi tre anni come dirigente dell'area Organizzazione del personale della Regione Puglia collaborando spesso con vari assessorati, ho capito maggiormente che la condivisione, la comunicazione, la partecipazione, la convergenza di idee e la voglia di raggiungere obiettivi sono importanti. Inoltre occorre una buona dose di informatizzazione, semplificazione ed innovazione, quindi d'investimenti nella PA. In questo ambito di idee, per esempio, si colloca l'art. 6 del Testo Unico sull'apprendistato quando prevede che bisogna rendere armonico e comunicante il sistema regionale delle diverse qualifiche professionali, con riferimento all'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale e per quello di alta formazione. La previsione della messa a punto dei profili delle qualifiche è di competenza delle Regioni, ma previo accordo con la Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza è un importante luogo d'incontro tra i tecnici delle varie Regioni: avendo partecipato personalmente alla Conferenza molte volte, posso testimoniare come si inneschi un sistema di dialogo e condivisione informale molto proficuo e consolidato. Nella regolamentazione del contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere è interessante, nell'art. 6 del Testo Unico, il riferimento agli standard professionali definiti nei contratti collettivi nazionali: in generale rilevo un ruolo importante della contrattazione e delle parti sociali. Da non trascurare è anche l'apprendistato di alta formazione e di ricerca: nella Regione Puglia è stato attivato tramite un bando quattro mesi fa, e si hanno già riscontri positivi in termini di risposta.

Nel mese di maggio il *Piano straordinario per il lavoro* presentato dalla Regione Puglia prevedeva uno stanziamento di 340 milioni di euro. I finanziamenti sono suddivisi tra azioni a sostegno della nuova occupazione e azioni per la salvaguardia dell'occupazione. I destinatari degli interventi sono gli inoccupati, i giovani e le donne senza lavoro, i disoccupati, gli over 50, i lavoratori in Cassa Integrazione, gli immigrati e i disabili. I primi tre bandi indetti dalla Regione Puglia riguardano l'apprendistato professionalizzante, l'alta formazione e l'avvio di una rete per la diffusione del piano lavoro. Inoltre a Bari è stata attivata una convenzione tra la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi e l'Ordine dei Commercialisti per avviare i percorsi di apprendistato di alta formazione e di ricerca ai fini dello svolgimento del praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali. Penso che la formazione universitaria debba essere efficace e meno profilata, mentre quella dell'apprendistato dovrebbe essere più specifica, ma è anche vero che l'apprendista dovrebbe avere una formazione generica più adatta al resto del mercato del lavoro, e nello stesso tempo conforme allo specifico ambiente di lavoro nel quale si va ad inserire. Per una migliore azione di *placement* sarebbe utile concentrarsi non solo sulla moltiplicazione dei soggetti che favoriscono l'incontro tra domanda ed offerta e sugli strumenti che lo favoriscono, come i contratti di apprendistato, ma andrebbero incentivati tutti quegli istituti che valorizzano il singolo incontro tra datore di lavoro e lavoratore, come gli stage e i tirocini. A questo proposito mi è sembrato interessante lo studio dei tre Premi Nobel per l'economia 2010, Peter Diamond, Dale Mortensen e Christopher Pissarides, che nella loro analisi del mercato del lavoro, studiando l'incontro tra domanda e offerta, hanno evidenziato come – al di là delle variabili più consuete che ne agevolano l'incontro, come il livello della retribuzione, il titolo di studio del lavoratore – le variabili più importanti sono gli strumenti che in via strumentale e preparatoria rendono possibile e più efficace la successiva fase contrattuale, per l'appunto gli stage e i tirocini. Il *mismatching* tra domanda/offerta dovrebbe essere ridotto da queste opportunità d'impiego e non tramite pratiche di abbassamento del costo del lavoro. La lotta all'elusione della normativa lavoristica è sacrosanta, ma non deve reprimere gli effetti virtuosi di questi strumenti di creazione di opportunità di lavoro per i giovani.

Parole e concetti del nostro mercato del lavoro: globalizzazione, competitività, concentrazione da parte delle imprese sul loro *core business*, delocalizzazione, frammentazione dei processi produttivi, esternalizzazioni, esaurimento dell'utilità del solo lavoro subordinato di tipo indeterminato per soddisfare le diverse esigenze aziendali, diversi tipi di lavoratori e di lavoro, cambiamento delle relazioni industriali, nuovi assetti contrattuali e ruolo dei Ccnl, centralità del secondo livello, deroghe al Ccnl, capacità di intercettare le diverse esigenze territoriali ed aziendali. Riflettendo sui vari passaggi di questa catena logica, pensa che si rischino nel nostro Paese fenomeni di *dumping* sociale fra territori o che si tratti di un'occasione imperdibile per recuperare competitività in termini di produttività e di qualità del lavoro? Considerando che sul mercato del lavoro odierno ci sono interessi contrastanti tra i diversi tipi di lavoratori, si rischia un conflitto? E secondo lei quale è il futuro del sindacato?

Le istanze nate dalla globalizzazione, dalla competitività dei sistemi produttivi ed economici richiedono la ridefinizione formale dei confini delle imprese e rimette in discussione lo stesso concetto di datore di lavoro. L'articolazione, la frammentazione del processo produttivo è un modo per ridisegnare i sistemi di governo della produzione, che non passano più direttamente attraverso l'esercizio dei poteri organizzativi e direttivi provenienti dal contratto di lavoro subordinato, ma si esplicano tramite strumenti sostitutivi ma non del tutto diversi. Per esempio i processi che governano i rapporti tra imprese con un divario di forze e di capacità economiche, con un forte rapporto di dipendenza delle une rispetto alle altre, nei fatti ripropone processi di governo non dissimili da quelli rintracciabili all'interno dell'impresa tradizionale, attraverso l'esercizio dei normali poteri organizzativi. A questa prima ricostruzione, che mi sovviene riflettendo sulla catena logica che mi propone, ne segue un'altra che riguarda la perdita di centralità del contratto di lavoro subordinato a favore di contratti di natura più commerciale. Si prediligono quindi strumenti più liberi, che permettono al datore di lavoro di svincolarsi dalle maglie strette derivanti dall'applicazione tout court della normativa lavoristica. Sono contratti nei quali prevale la tutela dei profili economici, delle posizioni di mercato raggiunte e occupate dalle imprese. La segmentazione

produttiva, e quindi la sua gestione da parte di più soggetti contemporaneamente ed in modo integrato tra loro, crea l'opportunità di spostare il potere organizzativo da dentro il contratto di lavoro al contratto commerciale. Se immaginiamo che questi processi di disgregazione, di riarticolazione dei processi produttivi nascono da esigenze di specializzazione della capacità produttiva, di rispondenza alle specificità territoriali, della filiera o catena produttiva, è facile capire l'importanza del ruolo del nuovo assetto della contrattazione collettiva dopo l'accordo interconfederale del 28 luglio 2011. Il sistema di rinvii ivi contenuti, che per un verso semplificano e accorpano il contratto nazionale e per un altro verso specializzano il sistema contrattuale tramite la rivalutazione del ruolo del contratto aziendale (e del sistema di deroghe controllate), mi fa pensare ad una risposta in positivo di un sistema di relazioni industriali, che si adegua in maniera corretta alle peculiarità di queste nuove dinamiche. Deve rimanere un sistema di contrattazione integrato e di coordinamento tra soggetti più o meno forti all'interno del mercato del lavoro, che si identificano dentro le grandi organizzazioni sindacali confederali. È un elemento di vantaggio del sistema il fatto che si riesca a tenere uniti tutti i tipi di lavoratori all'interno del mercato, per non cadere negli interessi particolaristici di piccole lobby o piccoli segmenti limitati del mercato. Anticipando ancora qualcosa sul tema, vorrei sottolineare come l'accordo interconfederale fra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 28 giugno 2011 si muova in questa direzione: supera un approccio di tipo frantumato, di conflitto delle rappresentanze dei lavoratori, che aveva segnato l'accordo quadro del 23 gennaio 2009, ma fornisce delle risposte mirate e specifiche tramite le intese modificative, che possono sostenere momenti di crisi, ma anche situazioni miranti a creare occupazione, come ad esempio le esternalizzazioni e i fenomeni di *outsourcing* di vario tipo. Le retribuzioni non possono essere oggetto delle intese modificative, ma questo limite non intacca per nulla il fine specifico di sostegno del contratto collettivo di livello aziendale alla specificità delle realtà produttive e alle istanze di flessibilità dell'organizzazione produttiva a cui fa riferimento. Il motivo per cui non è ostacolata questa funzione è semplice: in realtà quando si parla di rispondenza della regolamentazione alle esigenze produttive, di territorio, di filiera o aziendale non si fa altro che declinare i diversi modi di esprimersi e di essere della produttività, che certamente non migliora gio-

cando al ribasso con i nostri salari, già inferiori rispetto alla media dei Paesi europei. Un gioco al ribasso farebbe saltare il nostro sistema previdenziale. Le imprese lamentano una bassa produttività non direttamente collegata al livello retributivo, ma direttamente connessa all'organizzazione del lavoro, all'innovazione tecnologica, al livello professionale e ad una serie di elementi che toccano poco i lavoratori.

Ricollegandomi ai suoi riferimenti al nuovo accordo su contratti e rappresentanza del 28 giugno 2011, si può dire di essere di fronte ad una nuova fase di compiuta autosufficienza delle parti sociali, di autocomposizione e risoluzione dei conflitti, senza l'intervento dello Stato? Cosa ne pensa di chi auspicava o auspica un intervento legislativo per la ricezione dell'accordo o per l'attuazione dell'art. 39 della Costituzione? Siamo di fronte ad una svolta delle relazioni industriali, guidate dal principio di sussidiarietà e di effettività?

L'accordo non può essere sottovalutato ed è d'obbligo la seguente valutazione di politica di relazioni industriali: le parti cambiano passo, chiudono con un periodo storico travagliato, di perdita di forza nell'attività dinamica di tutela del lavoro, anticipando quello che poi è successo con la legge di stabilità. Trovano l'unità nel momento di estremo bisogno, sotto la pressione dei mercati finanziari, dando prova di estrema responsabilità. Non sono d'accordo con chi ha affermato per lungo tempo che la concorrenza tra sindacati era positiva, anzi, al contrario, era molto negativa. L'accordo non impedisce teoricamente la stipulazione di accordi separati, non c'è un principio di unitarietà di azione di base. Ma il veto al suo interno fare accordi non era necessario, avrebbe ingessato il contenuto dell'accordo. Il principio ormai è insito nelle prassi di relazioni sindacali. Un'altra parte fondamentale dell'accordo è quella dove è indicato un procedimento per rilevare il peso e la rappresentatività delle organizzazioni sindacali utilizzando come base i dati associativi riferiti alle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori, ponderate con i consensi ottenuti nelle elezioni periodiche delle rappresentanze sindacali unitarie da rinnovare ogni 3 anni, e trasmessi dalle confederazioni sindacali al Cnel. Per la legittimazione a negoziare è necessario che il dato di rappresentatività così realizzato per ciascuna organizzazione sindacale superi il

5% del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro. Nonostante non vi sia il meccanismo del pubblico impiego del 51%, che condiziona l'efficacia del contratto, non c'è dubbio che dal punto di vista della politica contrattuale sarà difficile sostenere l'efficacia generale di un contratto collettivo nazionale stipulato da organizzazioni non rappresentative. Questo ritorno d'importanza del ruolo della rappresentanza unitaria nel processo di contrattazione aziendale è molto: da quanto previsto nell'accordo quadro del 23 gennaio 2009 e da quanto previsto nelle regole del 1993 le OO.SS. non sono costrette a optare per un sistema basato esclusivamente sulle RSU e a riprodurlo in tutte le realtà produttive. Infatti l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 prevede anche la presenza in azienda della RSA *ex art. 19, l. n. 300/1970*, ma in questo caso l'approvazione del contratto collettivo aziendale da parte delle RSA prevede una procedura referendaria tra i lavoratori, se richiesta dagli stessi. Questo è un punto fondamentale: è l'espressione della democrazia diretta dei lavoratori che abilita le organizzazioni sindacali nelle loro decisioni. Una forma di procedura referendaria è prevista anche a livello di contratto nazionale, se le parti ne faranno richiesta, ma occorrerà attendere come questa ipotesi verrà regolata dalle organizzazioni sindacali nei vari settori. Importante è anche la democrazia indiretta, quella basata sul peso delle organizzazioni sindacali nella contrattazione collettiva nazionale, che condiziona l'efficacia generale dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle stesse. Il sistema contrattuale è chiaramente basato su un primo e un secondo livello (aziendale in questo caso): è un rapporto basato sul sistema dei rinvii del contratto collettivo nazionale al contratto aziendale. Ciò è importante perché rileva il sistema di centralità del Ccnl e attribuisce un ruolo di specialità del secondo livello senza toccare il nostro sistema di contrattazione collettiva. Altra questione importante è quella delle clausole di deroga: abbastanza positivo è il mio giudizio in merito, essendo ipotesi in deroga di natura sperimentale e temporanea. Sono possibili ove previsto dal Ccnl: si tratta di deroghe in un sistema di rinvii controllati. Ove non previste, ed in attesa che i rinnovi definiscano la materia nel contratto collettivo nazionale, i contratti collettivi aziendali conclusi con le rappresentanze sindacali operanti in azienda, d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie dell'accordo interconfederale, al fine di gestire si-

tuazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa, possono definire intese modificative con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro. In sintesi il tutto è impostato su un sistema di deroghe all'interno dell'architettura contrattuale fondato sul Ccnl e sul peso delle organizzazioni firmatarie o, se le intese modificative si collocano all'esterno del sistema, le tre organizzazioni dovranno firmarle unitariamente. Nel sistema precedente a quello descritto dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, il contratto collettivo aziendale era fuori dal sistema di contrattazione collettiva quando andava a ridisciplinare materie di competenza esclusiva del contratto collettivo nazionale, sulle quali vi erano specifici divieti di rivisitazione della materia da parte del secondo livello. Da un punto di vista tecnico-giuridico si avevano due contratti in conflitto fra di loro a livello aziendale, ma entrambi validi. Si verificava la possibilità di dinieghi all'applicazione del contratto aziendale a favore di quello nazionale. Oggi invece i lavoratori non possono sganciarsi e rifiutare di applicare il contenuto delle intese modificative aziendali: menzionando nel contratto individuale il rinvio al Ccnl, automaticamente accettano il sistema delle deroghe ivi contenuto. Deroghe disciplinate – ed è utile sottolinearlo – non possono riguardare la materia retributiva. L'escludere le retribuzioni al ribasso come oggetto delle intese modificative è essenziale per un riconoscimento di un sistema di contrattazione collettiva nazionale come sistema dei minimi contrattuali: questa corrispondenza tra tariffe nazionali e minimi di trattamento alla luce dell'art. 36 Cost. è nevralgica ai fini dell'applicazione di una serie di regole di diritto comunitario. Mi preme ricordare che i minimi di trattamento sono quelli che corrispondono a quanto previsto all'art. 36 Cost. e come è noto i contratti collettivi non possono derogare *in pejus* rispetto alla retribuzione proporzionata e sufficiente prevista da questa norma costituzionale. Altro tema caldo sono le clausole di tregua: è confermato che tali clausole non riguardino i singoli lavoratori, ma le organizzazioni sindacali. È stato esplicitato un principio che ritenevo parte del sistema già all'epoca degli accordi Fiat (cfr. P. Chieco, *Accordi FIAT, clausola di pace sindacale e limiti al diritto di sciopero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", IT, 2001, n. 117). La compromissione sindacale del diritto di

sciopero, del diritto al conflitto del singolo lavoratore, non può essere affidato a pratiche d'interpretazione sindacale o dell'art. 40 Cost. Diverso è se tale ragionamento è attuato per ragioni di tipo politico e legislativo, pensando che una limitazione del diritto di sciopero del singolo possa essere utile per un rafforzamento del potere delle organizzazioni sindacali. A questo punto però andrebbero contemporaneamente rafforzati i sistemi di democrazia interna sindacale. Per quanto riguarda l'ipotesi paventata da alcuni di un recepimento in un atto legislativo dell'accordo, non mi sembra necessario né fattibile: ritengo che sia giusto affidare alle parti sociali la risoluzione su queste materie. Inoltre il contenuto dell'accordo del 28 giugno 2011 non è in linea con quanto previsto dall'art. 39 Cost.: per le RSU è previsto nel primo una pesatura basata sul numero degli iscritti e sul numero dei voti; invece nell'art. 39 Cost. la pesatura si basa solo sul numero degli iscritti. Personalmente ritengo che il contratto collettivo aziendale sia ricompreso nella fattispecie dell'art. 39 Cost., perché è inserito nel sistema previsto dal Ccnl e questo accordo lo conferma. Per questo non sarebbe pensabile neanche un intervento legislativo che riguardi soltanto l'efficacia generale del contratto collettivo aziendale, sarebbe non condivisibile ed incostituzionale. Un provvedimento legislativo sul contratto collettivo aziendale sconvolgerebbe gli equilibri tra i livelli contrattuali: il contratto nazionale che affida al contratto aziendale la regolamentazione di alcune materie, essendo la sua fonte di legittimazione, avrebbe un'efficacia giuridica minore rispetto a quello aziendale. Un intervento legislativo forse dovrebbe riguardare tutto il sistema di contrattazione collettiva, e comunque occorrerebbe una rivisitazione dell'art. 39 Cost. Soprattutto per me la regolamentazione legislativa dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi non è la priorità all'ordine del giorno del legislatore, avendo attualmente superato il problema della contrattazione separata.

In questo periodo quali interventi nel sistema Paese di ordine giuridico, economico o finanziario aiuterebbero a superare le difficoltà nel dialogo fra i diversi player sulla scena nazionale? E rispetto alle ultime vicende internazionali di rivolta popolare e di guerriglia civile pensa che il nostro Paese corra gli stessi pericoli?

Gli italiani in momenti di debolezza riescono a trovare sinergie e intuizioni adatte a superare i mo-

menti negativi. Le rivolte e le sommosse popolari a cui lei fa riferimento sono tutte dovute a situazioni economiche ed occupazionali di grande crisi, soprattutto riferendomi agli ultimi fatti accaduti nella periferia di Londra. Il nostro sistema sociale tiene, nonostante il nostro livello di disoccupazione sia superiore rispetto alla media rilevabile all'estero. A nostro favore gioca un sistema sociale di sostegno e di solidarietà che ruota intorno alle famiglie: questa è la differenza con gli altri sistemi nazionali. Si tratta di un modello di famiglia allargata, in cui i redditi si integrano, e in cui spesso vige il regime di proprietà diffusa della casa. Non sono le condizioni create dalla normativa lavoristica a incentivare la tenuta del sistema sociale. Infatti il nostro diritto del lavoro è un diritto che crea enormi diversificazioni tra i diversi soggetti, frantuma il mercato. Ci sono tutele diversificate in base alla tipologia di contratto di lavoro, alla tipologia di datore di lavoro, alla dimensione d'impresa, all'età del lavoratore. Non c'è una regolamentazione solidale, ma è duale, crea contrapposizioni che si ricompongono nel tessuto sociale. Quindi, ricollegandomi alla tematica di una profonda rivisitazione della materia lavoristica, bisognerebbe partire dal mettere in moto la crescita, rimettendo in piedi la produzione compatibile e sostenibile con l'ambiente, con l'uomo, creando buona occupazione, eliminando l'illegalità del lavoro, eliminando nuove forme di sfruttamento. In questi giorni e dal mese di maggio in Puglia si discute di nuovo con forza di forme di caporalato vecchie come quelle nell'agricoltura e nell'edilizia e nuove, come per esempio nella realizzazione dei parchi eolici e nel settore delle energie rinnovabili. La l.r. n. 28/2006 contro il lavoro nero e il caporalato, voluta dal Presidente della Regione Puglia Nichi Vendola, ha regolarizzato 44 mila lavoratori e vinto il *Primo premio per le buone pratiche* della Comunità europea. Abrogando la l. n. 1369/1960, perché considerata superata, ci ritroviamo più che in passato forme di caporalato: sfruttamento di chi lavora e intermediazione di coloro che su questo sfruttamento costruiscono la loro fortuna, togliendo degli introiti allo Stato. Non è per ripetermi, ma il punto focale di tutto è il problema della legalità, dei controlli, di un'azione credibile dello Stato contro l'evasione contributiva e fiscale. Inoltre è essenziale la circolazione delle buone prassi tra le varie Regioni, come in Puglia per le politiche dell'emersione dal lavoro nero. Al centro della disciplina lavoristica andrebbe posta la definizione di dipendenza economica, piuttosto che

quella di subordinazione. La nozione di dipendenza economica riguarda il lavoro subordinato, i lavoratori autonomi, i parasubordinati e le stesse imprese che si trovano in una situazione di debolezza e di mono-committenza sul mercato. Occorrerebbe lavorare alacremente sull'idea, anche di Tiziano Treu, di non mettere alla pari in termini di convenienza economica il lavoro subordinato con le varie forme di lavoro flessibile. Il datore di lavoro che utilizza queste forme di lavoro, una volta che il lavoratore torna sul mercato, innesca un bisogno di welfare e maggiori costi sociali, e lo Stato deve risponderci attraverso i vari meccanismi di sostegno al reddito e alla disoccupazione. Alzando i costi delle tipologie di lavoro flessibile si avrebbero più risorse da utilizzare per affrontare il maggiore costo sociale e allo stesso tempo si scoraggerebbe l'uso improprio. Sul fronte della trasparenza c'era la proposta di un'anagrafe pubblica del lavoro, che sarebbe utile per la lotta contro il lavoro nero ed il lavoro sommerso. Interessante è, sul fronte pubblico, l'implementazione a Bari, Milano e Caserta dell'anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati. On-line sul sito dell'istituzione verranno pubblicati tutti i dati: da una parte le informazioni riguardanti le istituzioni, i documenti, gli iter procedurali, le spese affrontate dall'ente in termini di dipendenti e rimborsi; dall'altra i dati delle retribuzioni, dei redditi, dei conflitti di interesse, degli interessi finanziari, della modalità di votazione, delle proposte presentate, delle mozioni e delle delibere. Tutto ciò presume enti della PA che dialogano e condividono notizie. Un altro tassello utile al nostro sistema è la regolazione di quella parte di retribuzione collegata alla produttività, che va accompagnata ad un sistema di riforma degli ammortizzatori sociali. La riforma degli ammortizzatori sociali è un diritto fondamentale, ed è importante evitare l'utilizzo politico e continuo degli ammortizzatori in deroga; c'è differenziazione nelle possibilità di accesso degli stessi e molto dipende dal potere di chi ne fa richiesta. Nello stato attuale di emergenza molte imprese sono costrette dopo che termina il periodo di fruizione degli ammortizzatori ordinari a passare alla Cassa in deroga. Bisogna rivedere le regole degli ammortizzatori ordinari, abbassando le soglie di accesso e rendendoli solidali ed uguali per tutti coloro che entrano ed escono dal mercato del lavoro, quindi soprattutto i giovani. In questo ambito sarebbe più opportuno incentivare forme di autofinanziamento e di maggiore coinvolgimento degli organismi bilaterali. Le principali caratteristiche

della riforma dovrebbero essere l'universalità, la semplificazione e la sostenibilità economica. Altro elemento significativo per il nostro Paese sarebbe quello di rapporti sociali basati maggiormente sulla partecipazione dei soggetti ai vari livelli. Il sistema delle intese modificative dell'accordo del 28 giugno 2011 mirano a coinvolgere i lavoratori nei processi produttivi e nelle necessità di produttività del sistema delle aziende e delle relative filiere. Accanto a questo ci devono essere altri sistemi più incisivi di coinvolgimento dei lavoratori, di natura organizzativa ed economica.

Più volte mentre le porgevo le domande sono incappata nei termini “parti sociali”, “sussidiarietà”, “autorisoluzione dei conflitti”, “fondi”, “enti bilaterali”: ponendo l'attenzione sul ruolo nella nostra società dei corpi intermedi, pensa che sia positivo questo processo per il nostro Paese, soprattutto per tutto quello che riguarda il welfare state? E dopo gli ultimi incontri tra Governo e parti sociali pensa che sia rafforzato il ruolo sussidiario delle parti sociali?

Il Governo deve fare la sua parte: il primo punto è capire i progetti in cantiere, cosa si vuol realmente fare. Sentire il Governo che propone la modifica dell'art. 41 Cost. per me significa un segnale di inaffidabilità e di poca credibilità, quasi volendo affermare implicitamente che il nostro sistema non possa essere regolamentato in maniera più liberale, con meno vincoli già con l'attuale normativa e con gli odierni assetti contrattuali. Non è importante parlare dell'incontro delle parti sociali del 4 agosto 2011 e di quello che si terrà in queste ore, ma è importante sapere perché si è deciso di fare questi incontri. Le parti sociali hanno colto prima e per tempo la rilevanza di questa crisi e i suoi effetti devastanti, arrivando compatti all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 condividendo un modello di relazioni industriali. Le parti sociali hanno visto che non è il momento di dividersi: in un momento di inerzia del Governo su i vari fronti, tra cui la materia del lavoro e lo sviluppo economico, hanno presentato un documento in cui invitano il Governo ad intervenire proficuamente per far ripartire l'economia, per dare un segnale contro la speculazione internazionale. Non occorre richiamare la responsabilità delle parti sociali, che già hanno dato segno della coscienza del loro ruolo. Il richiamo da parte del Governo ad una nuova stagione di proficua collaborazione con le parti sociali, all'insegna

di un rinnovato dialogo sociale con un ruolo più proattivo e profondo delle stesse, è poco credibile dato che fino ad oggi (prima dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011) c'è stato il tentativo di fratturare e di minare l'unità del fronte delle organizzazioni sindacali. Non si possono scaricare i costi delle riforme sulle categorie più esposte, lavoratori e pensionati. Il Governo dovrebbe incidere maggiormente sui costi della politica, attraverso un processo di moralizzazione e di pulizia, dovrebbe liberalizzare una serie di attività produttive e di professioni, bisognerebbe puntare sulla legalità del lavoro, combattere la concorrenza sleale. La lotta alla illegalità nel lavoro è un tema fondamentale su tutto il territorio, principalmente al sud. Un'altra riforma cruciale sarebbe quella di pratiche di trasparenza e semplificazione: attuare sistemi di controllo, di incrocio di dati per una seria attività di lettura critica ed intelligente delle informazioni raccolte dalle varie autorità competenti sul mercato, per colpire le sacche dove è più consistente il fenomeno del lavoro nero, sommerso o dell'evasione contributiva e fiscale. Nell'ambito dell'attuazione di politiche d'emersione ben disegnate è una misura corretta riservare alle parti sociali un ruolo attivo in base alle proprie competenze d'azione. Queste sono solo alcune delle variabili da mettere in campo per riformare il nostro "sistema Paese". Io condivido le proposte di riforma nelle quali si parla di rendere più costoso il lavoro flessibile rispetto a quello del lavoro subordinato. Devono esserci politiche che disincentivano l'uso abnorme delle forme flessibili. Quindi, prima di toccare gli assetti costituzionali o di riformare le pensioni, andrebbe reso più eticamente credibile un sistema politico troppo a lungo basato sui privilegi. Un altro esempio è la questione sempre aperta dell'art. 18 della l. n. 300/1970: bisognerebbe discutere delle lungaggini dei processi ad esso correlati che fanno diventare la norma insostenibile per i lavoratori e le imprese. Il risarcimento del danno e la reintegrazione nel posto di lavoro diventano onerose per le imprese e durante il processo i lavoratori hanno problemi di sostentamento, perché devono attendere molti anni per una sentenza che chiarisca la loro posizione. Chi ha le redini nella conduzione del Paese deve essere d'esempio, riattivando il meccanismo della crescita tramite una politica concreta di tagli di costi al proprio interno, prima di agire scaricando i costi sul resto del Paese. Se lo Stato riesce a razionalizzare le sue risorse e a garantire nello stesso tempo un livello di diritti minimi e di base omoge-

neamente a tutti e su tutto il territorio, allora sarà lecito e utile parlare di sussidiarietà in tutte le sue forme, in modo positivo: non deve diventare una scusa per lo Stato per eludere le sue responsabilità. Secondo me è basilare la corrispondenza tra responsabilità e il livello adeguato dei soggetti che devono affrontare determinate scelte o risolvere determinati problemi di natura economico-sociale. Ad esempio domandarsi chi è che deve affrontare la piaga dell'emersione del lavoro nero: il principio di sussidiarietà mi suggerisce che il soggetto adatto è lo Stato centrale, aiutato da tutti gli altri che operano allo stesso livello. Il principio di sussidiarietà orizzontale è un concetto che va implementato a seconda dei contenuti e dei principi che si perseguono e deve essere attuato nell'ottica d'integrazione e supporto delle tutele minime e omogenee gestite, garantite e controllate dallo Stato. In questo sistema pubblico deve prevalere una gestione efficiente e trasparente: questo inciderebbe positivamente sull'attrattività e competitività del nostro sistema. Credo nelle società intermedie e nelle associazioni d'interesse che si pongono tra lo Stato e i cittadini. Di fronte ad uno Stato sempre più leggero, che deve agire con risorse limitate, il supporto delle società intermedie può suggerire un intervento statale più mirato ad ambiti in cui il ruolo dello stesso risultasse insostituibile. Intesa in questo modo, la sussidiarietà permette allo Stato di svolgere meglio i suoi compiti principali costituzionalmente garantiti.

* Intervista realizzata da Anna Ronca.