

# Una rilettura dello Statuto

*Massimo Paci*

Molte norme dello Statuto dei diritti dei lavoratori, a quarant'anni dalla sua promulgazione, sono state modificate, altre sono superate di fatto e divenute inapplicabili e inapplicate<sup>1</sup>. Sono molti oggi i giuslavoristi e gli operatori sindacali che ritengono che lo Statuto vada sostanzialmente riformato. Muovendo da questa posizione realistica, si può onorare lo Statuto senza limitarsi a una celebrazione generica o a un'analisi storica delle condizioni che portarono quarant'anni fa alla sua approvazione, ma chiedendosi in che modo esso possa essere integrato e «rivitalizzato». Qui mi limiterò ad affrontare questo tema, articolandolo attorno a pochi punti.

A questo scopo va ricordato, anzitutto, come già fece Gino Giugni in occasione del trentennale dello Statuto stesso, che la sua costruzione è «a incastro», costituita dalla confluenza di due blocchi normativi: il primo rivolto alla garanzia del cittadino lavoratore (e si tratta dei primi due Titoli relativi alla libertà, alla dignità e alla libertà sindacale del lavoratore); il secondo, costituito dal Titolo III, rivolto al rafforzamento del sindacato e delle sue funzioni di rappresentanza e contrattazione collettiva. È soprattutto questa seconda parte dello Statuto che, secondo alcuni commentatori, è risultata cruciale negli anni successivi alla sua promulgazione. Per la prima volta nella storia del nostro paese il sindacato entrava in forze nei luoghi di lavoro per svolgervi la sua funzione di protezione dei diritti dei lavoratori (e degli operatori sindacali), radicando in questo modo la sua legittimità, come strumento esclusivo di rappresentanza e contrattazione collettiva. Da questo punto di vista, come è stato detto (Ghera, 2006), fu-

\* Massimo Paci è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università «Sapienza» di Roma.

<sup>1</sup> Questo testo riproduce, con poche modifiche, l'intervento effettuato dall'autore al convegno *I quaranta anni dello Statuto dei diritti dei lavoratori*, organizzato dalla Fondazione della Camera dei Deputati (Roma, 24 giugno 2010).

rono soprattutto i diritti del sindacato, ancor prima di quelli dei lavoratori, che uscirono nettamente rafforzati dall'approvazione dello Statuto.

Lo Statuto ha compiuto un'importante opera di «attuazione costituzionale», non innovando, ma rendendo più direttamente tutelati e usufruibili sui luoghi di lavoro i diritti dei lavoratori, già sanciti in gran parte nella Costituzione repubblicana. Esso richiama infatti una sezione delle disposizioni costituzionali riguardanti il lavoro, soprattutto quelle relative alla dignità del lavoratore, alla libertà di opinione e di riunione sui luoghi di lavoro, quella di associazione sindacale e di sciopero, oltre naturalmente a introdurre nuove importanti normative specifiche, come quelle in tema di garanzia del posto di lavoro (il «celebre» art. 18) o in tema di difesa della mansione svolta, e altre ancora. Questo collegamento tra la prima parte dello Statuto e la Costituzione, per quanto riguarda i diritti del lavoratore, va considerato con attenzione, perché – come vedremo più avanti – è in questa congiunzione che si può trovare la via per una «attualizzazione» dello Statuto stesso.

All'inizio degli anni settanta, dunque, lo Statuto intervenne per riaffermare e consolidare i diritti dei lavoratori nei luoghi di lavoro, garantiti dalla Costituzione ma per molti anni ignorati o conculcati. Non si trattò di una semplice operazione formale o calata dall'alto, ma del coronamento, fortemente voluto da Brodolini, di un periodo pluridecennale di conflitti e di lotte per la conquista di un'effettiva libertà e dignità dei lavoratori. Come ha scritto Guido Crainz (2003), «i primi decenni della storia repubblicana del nostro paese sono stati caratterizzati da forme tradizionali di subalternità e da distinzioni anacronistiche», da una «assenza di diritti negli ambienti di lavoro [...] Molte fabbriche erano assai più simili a dei penitenziari che a dei luoghi di lavoro», sicché spesso le lotte sindacali, ancor prima che maggiori salari, «reclamavano una maggior dignità del lavoratore, il diritto di riunione in azienda, la parità tra operai e impiegati, tra uomo e donna». Queste lotte raggiunsero il loro massimo all'inizio degli anni sessanta e furono nel loro complesso, dice Crainz, «una lezione di cittadinanza di grandissimo rilievo [...] un movimento di prepotente modernità». (Parlerò tra un momento del processo di modernizzazione della società italiana, ma non bisogna dimenticare che esso trova qui, nelle lotte per la libertà e la dignità dei lavoratori in fabbrica, una sua componente fondamentale).

Dunque lo Statuto interviene a chiudere questa fase di diffusa elusione dei diritti del cittadino lavoratore. Ma fa questo rafforzando l'azione del sindacato: potremmo dire, paradossalmente, che lo Statuto non approfondisce più

che tanto la tematica dei diritti del lavoratore *uti singulus*, né forse aveva bisogno di farlo essendo questi diritti già declinati nella Costituzione (si pensi alle norme costituzionali in tema di salario, qualificazione, formazione professionale, ferie, orari, previdenza ecc.). Lo Statuto, da questo punto di vista, come spiega Ghera (2006, p. 19), «interviene essenzialmente a sollecitare e garantire l'attività sindacale nei luoghi di lavoro, con ciò attribuendo non già al lavoratore singolo, quanto soprattutto al soggetto collettivo che lo rappresenta, gli strumenti per realizzare la tutela del lavoro». Potremmo dire, insomma, che proprio nel momento in cui con lo Statuto si raggiunge, dopo decenni di misconoscimento, un punto alto di riaffermazione dei diritti costituzionali del cittadino lavoratore, ebbene proprio in quel momento l'accento si sposta da tali diritti individuali alle forme collettive e intermedie della sua rappresentanza.

Del resto, come ha scritto recentemente Umberto Romagnoli (2010, p. 42), «l'intera storia sindacale è attraversata da un conflitto latente per il primato del collettivo sull'individuo [...] e lo Statuto contribuì, da questo punto di vista, alla subordinazione dell'individuale al collettivo organizzato». La rappresentatività sindacale, ad esempio, è situata dallo Statuto (con l'art. 19) al più alto livello possibile di centralizzazione del sindacato, dove i singoli rappresentati non hanno accesso diretto; inoltre, viene prevista (con l'art. 28) una corsia processuale diretta per la repressione dei comportamenti lesivi della libertà sindacale, aperta soltanto alle istanze strutturate, identificate sommarariamente nei «sindacati nazionali»; resta non definita, in sostanza, la posizione dei rappresentanti sindacali nei confronti dei rappresentati, né ci si pronuncia sulla fonte della loro legittimazione. Anche Massimo D'Antona notava che nella legislazione costituzionale italiana, ma non solo in essa, il sindacato appare più un «tutore» che un «mandatario», e il rappresentato è a metà strada tra il capace e l'incapace, da trattare in qualità di destinatario finale di decisioni vincolanti assunte in suo nome e per suo conto (su tutto ciò vedi Romagnoli, 2010).

La ricostruzione delle vicende iniziali che portarono allo Statuto, e di alcune caratteristiche che esso assunse, ha permesso di mettere in evidenza due aspetti: da un lato, l'intreccio che lo Statuto pone tra il piano dei diritti del lavoratore e quello della rappresentanza collettiva del sindacato (e si tratta di un intreccio che rappresenta un elemento fondamentale dello Statuto, che va preservato e riattualizzato nelle mutate condizioni di oggi); dall'altro lato, la maggiore enfasi con cui lo Statuto guarda all'azione di rappresentanza col-

lettiva del sindacato, rispetto a quella con cui guarda al lavoratore come cittadino singolo dotato di diritti. Si tratta di un orientamento culturale, figlio del proprio tempo, che mentre chiede al sindacato una difesa in termini collettivi dei lavoratori, non avverte però l'esigenza di garantire altresì forme di fruizione diretta di questi diritti, come espressione di autonomia individuale del cittadino lavoratore. (E questo è un punto che andrebbe chiarito e rivisto, in un'eventuale riforma che ponesse mano allo Statuto, per renderlo più attuale, più vicino alla realtà odierna del mondo del lavoro. Ma su questo torneremo più avanti).

Adesso, sia pure per accenni, è necessario ricordare il cambiamento avvenuto in questi quarant'anni nella società italiana e nel mondo del lavoro, nonché i fattori principali che l'hanno determinato. Questo cambiamento ha colpito direttamente l'omogeneità con cui si presentava, ancora a metà degli anni settanta, la massa dei lavoratori dipendenti dell'industria. Nei primi decenni del dopoguerra, in effetti, esistevano ancora i presupposti sociali e materiali dell'immagine ideologica che si aveva allora della classe operaia, come soggetto supra-individuale, omogeneo e unitario, capace di mobilitazione collettiva, che poteva quindi essere preso legittimamente come proprio referente da parte del sindacato nella sua azione di rappresentanza e contrattazione collettiva. Oggi non è più così.

Non mi dilungherò sulle cause di questo cambiamento. Un'ampia letteratura economica e sociologica ha descritto l'importanza che hanno avuto in proposito alcuni fattori strutturali, quali la globalizzazione dei mercati, l'accresciuta competitività tra le imprese, la flessibilizzazione delle strutture produttive, lo sviluppo dei servizi e la terziarizzazione dell'occupazione. Questi fattori strutturali sarebbero alla base della riduzione delle aziende medio-grandi e della proliferazione delle micro-imprese, dell'espansione del lavoro flessibile, atipico e precario, e, *last but not least*, della flessione della sindacalizzazione osservata in molti paesi. Per quanto mi riguarda, da tempo sostengo che c'è anche un altro modo di guardare a questo cambiamento, facendo riferimento, cioè, non soltanto a fattori di tipo economico o tecnologico, ma anche a fattori sociali e culturali, connessi con la modernizzazione della società occidentale. Importante in particolare è il cosiddetto processo di individualizzazione della società, che non è da confondere con lo sviluppo dell'egoismo di mercato, ma è da intendere come progressiva emancipazione dell'individuo dalle appartenenze sociali obbligate e dai vincoli tradizionali, processo alla cui origine stanno l'Illuminismo, la

Rivoluzione francese e le grandi dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino (su questo rimando a Paci, 2007).

Se guardiamo le cose da questa angolazione, che tra l'altro è più congeniale a un'analisi dei diritti del lavoratore, allora il cambiamento della società europea ci appare un processo di lungo periodo, che ha avuto certo i suoi arresti e i suoi momenti involutivi, ma che nel complesso si dipana, nelle parole di Habermas, come un progressivo sviluppo dell'autocoscienza, autodeterminazione e autorealizzazione dell'individuo. Anche il cambiamento del mondo del lavoro può essere esaminato alla luce di questa spinta sociale e culturale; esso ci apparirà allora come un processo di emancipazione del lavoratore da forme di organizzazione del lavoro che lo limitano, impedendogli di realizzare se stesso e di fruire effettivamente dei diritti che sul piano formale gli sono riconosciuti. In particolare, questo cambiamento si rivela oggi nella ricerca di emancipazione da parte delle nuove generazioni di lavoratori e di lavoratrici dalla dipendenza in cui li costringeva l'organizzazione taylor-fordista del lavoro, accoppiata a quella paternalista e autoritaria della famiglia.

Ma questo cambiamento ha investito anche il sindacato. È in questa chiave di modernizzazione e individualizzazione della società, infatti, che si può leggere la trasformazione del sindacato contemporaneo, da «sindacato di classe» a «sindacato come associazione» (Pizzorno, 1976), nonché il dibattito, ancorché incompiuto, svoltosi attorno al concetto di «rappresentatività» del sindacato. Questa rappresentatività non può più appoggiarsi a una non ben definita classe o collettività di lavoratori, ma deve essere costruita laicamente e avere una sua concreta legittimazione sociale tra i lavoratori, meglio ancora se verificata con un referendum o analoghi strumenti di democrazia partecipativa.

In parallelo con questo cambiamento avvenuto nel mondo del lavoro e nel sindacato, incontriamo anche un cambiamento nella riflessione giuslavorista italiana contemporanea, la quale riconosce oggi la necessità di fare i conti con una sua stessa tradizione teorica e interpretativa, che ha sostenuto a lungo la natura collettiva di molti istituti del diritto del lavoro (Paci, 2009, 27-ss). «Un tempo – ha scritto Gino Giugni (1994, p. 111) – l'operaio-massa era una realtà. Oggi le condizioni del lavoro sono diverse, così come lo è l'organizzazione, molto più centrata su aspetti diversi di individualizzazione del lavoro [...] Quello che prima era offuscato dall'idea dell'operaio-massa riprende la sua funzione anche nel diritto del lavoro, nel quale c'è stata una ec-

cessiva pressione in senso collettivista». E Umberto Romagnoli aggiunge (2008, p. 111) che «pregiudiziale è la domanda di forme di rappresentanza sindacale più sensibili al consenso e più responsabili verso ciascun lavoratore, che sollecite verso un supposto bene comune di una collettività indefinita e indifferenziata».

A questo punto non si può sottacere il ruolo che ha avuto, per la frantumazione del mondo del lavoro subordinato, la legislazione ordinaria dei governi, in particolare della destra (ma non solo), negli ultimi 15-20 anni, attraverso le modifiche introdotte nel contratto di lavoro e la creazione di una serie di fattispecie lavorative atipiche. Esemplare di questa evoluzione è certamente la cosiddetta legge Biagi, e lo sventagliamento dei contratti di lavoro che essa ha introdotto (cui peraltro Biagi voleva accoppiare un'adeguata riforma degli ammortizzatori sociali che non ha mai visto la luce). Di questa evoluzione (o meglio: involuzione) legislativa è esemplare, in particolare, la normativa relativa al contratto di lavoro a termine (che è la forma principale di lavoro flessibile). In questa normativa (vedi art. 1 del d.lgs 362/01 e successive modifiche), dapprima si afferma che il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato, ma poi si aggiunge che «è consentita l'apposizione di un termine alla durata dei contratti di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro». (Cioè, praticamente, sempre).

Si è avuta in tal modo in questi anni, come osserva Mariucci (2010, p. 7), «una stratificazione di successive normative tra loro contraddittorie [...] Vedi ad esempio la disciplina vigente in materia di sostegno del reddito, dispersa in un caos di interventi (cig ordinaria e straordinaria, indennità di disoccupazione ordinaria e speciale, a requisiti pieni o ridotti, ammortizzatori in deroga, regolati secondo patti diversi tra lo Stato le Regioni e l'intervento degli enti bilaterali [...]) Questo provoca una dissolvenza della norma lavoristica con la conseguente arbitrarietà degli operatori sociali e la discrezionalità della giurisprudenza<sup>2</sup>».

<sup>2</sup> C'è anche un altro aspetto, collegato con questa situazione di incertezza e arbitrarietà, che mi sembra inquietante (ma sul quale non sono in grado di fornire i necessari approfondimenti tecnico-giuridici). Esso riguarda la deregolazione del contratto di lavoro che è possibile mediante il rinvio alla contrattazione collettiva di sindacati maggiormente rappresentativi, quando tale rinvio è accompagnato dalla liberazione dal vincolo dell'indisponibilità dei diritti del lavoratore (Ballestrero, 2010, p. 22). Se questo è possibile, mi sembra che si possa

Non toccherò, infine, il cambiamento avvenuto in questi ultimi anni nel sistema di rappresentanza e contrattazione collettiva del sindacato. Mi limito a constatare che si è entrati da qualche anno in una fase di indebolimento di tale sistema, dovuto, da un lato, allo scarso interesse dei governi di destra per l'unità sindacale (se non alla vera e propria ricerca della divisione), dall'altro, alla presenza di frange sindacali, di rilievo in qualche categoria, che continuano a coltivare nostalgia per la conflittualità permanente. Tutto ciò non giova certamente allo svolgimento di una funzione unitaria di rappresentanza da parte del sindacato.

È in questa situazione complessiva di dispersione di una parte del mondo del lavoro in attività atipiche e precarie; di deregolazione del contratto di lavoro, con il rischio di intaccare i diritti costituzionali del lavoratore; di stratificazione legislativa di normative confuse e a volte illeggibili; infine di indebolimento della funzione di rappresentanza collettiva del sindacato, che si pone indubbiamente il problema di una riforma e «rivitalizzazione» dello Statuto.

Qui non intendo entrare nella declinazione precisa di eventuali modifiche da apportare allo Statuto, ma soltanto proporre alla riflessione un orientamento di fondo, di carattere generale. Vorrei ribadire l'idea che, in tema di diritti del lavoratore, bisognerebbe guardare non solo al lavoratore come cittadino che lavora, ma anche al cittadino che vuole lavorare o che è escluso dal lavoro. Inoltre bisognerebbe ampliare l'orizzonte del lavoro, guardando al lavoro «in tutte le sue forme», come recita la Costituzione, siano esse tipiche o atipiche, stabili o precarie, fino a comprendere quelle attività, o meglio «funzioni», come ancora la Costituzione le chiama (prima fra tutte l'attività di cura familiare), che si situano ai margini del mercato del lavoro ufficiale. Insomma, sarebbe necessario guardare non più al lavoro ma alla cittadinanza, come *locus* più comprensivo su cui incardinare anche i diritti e le garanzie del lavoratore.

Questo approccio permetterebbe di prendere in considerazione alcuni nuovi diritti del cittadino, come il diritto all'inserimento nel lavoro, tramite la formazione e la promozione delle sue capacità, o come il diritto alla conciliazione tra vita e lavoro, inteso non più nei termini restrittivi di

aprire la porta a un intervento arbitrario degli accordi negoziati dal sindacato, nel caso in cui esso vada a toccare diritti del lavoratore costituzionalmente garantiti, ad esempio il diritto di sciopero.

una «lettura al femminile» (come conciliazione tra famiglia e lavoro), ma come più ampia possibilità per tutti di partecipare alle varie sfere della vita. Da questo punto di vista sarebbe auspicabile un'evoluzione dello Statuto nella direzione di un allargamento alle tematiche dell'inclusione sociale e delle pari opportunità, a prescindere dalle forme concrete di lavoro del cittadino.

Per concludere, si potrebbe pensare, a partire da una proposta di Ballestrero (2010), a una riforma dello Statuto che preveda una sua articolazione in più parti o sezioni: anzitutto una sezione dedicata ai diritti che sono di tutti i cittadini e che riguardano anche i cittadini che lavorano (i diritti cosiddetti «di libertà», di opinione, di associazione ecc., ma anche i diritti alla salute, all'inclusione sociale, alla non discriminazione); quindi una sezione dedicata ai diritti legati alla posizione contrattuale di lavoratore subordinato, riqualficata per comprendervi alcune forme di lavoro che ne hanno le caratteristiche, come il cosiddetto lavoro economicamente subordinato (ad esempio il lavoro «a progetto»), e non senza aver proceduto prima a un disboscamento della pletera dei lavori atipici; quindi ancora una sezione dedicata al lavoro autonomo e alle forme a esso assimilabili; infine una sezione dedicata alle attività lavorative fuori mercato, socialmente riconosciute e valorizzate (come il lavoro di cura, la formazione professionale, il volontariato).

Preferisco non tornare, invece, sul punto prima accennato, relativo al problema del rafforzamento e dell'ammodernamento della funzione di rappresentanza collettiva del sindacato, limitandomi ad attirare l'attenzione sull'urgenza di riprendere una riflessione sulla disciplina della «rappresentatività» sindacale.

## Bibliografia

- Ballestrero M.V. (2010), *Quaranta anni e li dimostra tutti*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 20-30.
- Crainz G. (2003), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli.
- Ghera E. (2006), *Diritto del lavoro*, Roma, Carocci.
- Giugni G. (1994), *Fondata sul lavoro?*, Roma, Ediesse.
- Mariucci L. (2007), *Ridare senso al diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 5-18.
- Paci M. (2007), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Paci M. (2009), *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 13-40.
- Pizzorno A. (1976), *Fra azione di classe e sistemi corporativi*, in AA.VV., *Problemi del movimento sindacale in Italia. 1943-1973*, Milano, Feltrinelli, pp. 949-986.
- Romagnoli U. (2008), «Collettivo» e «individuale» nel diritto del lavoro, in *Lavoro e Diritto*, 2, pp. 207-211.
- Romagnoli U. (2010), *Tornare allo Statuto*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 39-48.