

Sabino Cassese

Discorso critico sul diritto del lavoro

La scienza del diritto del lavoro ha avuto, nel secondo dopoguerra, un ruolo esemplare. Nata dalle rovine del diritto corporativo, è stata un modello per forza ricostruttiva, capacità di critica e di commento, presenza nello spazio pubblico, abilità propositiva (non si dimentichi che, nelle sue grandi stagioni, la scienza giuridica è stata sempre al servizio della società). Inoltre, non è stata malata di astrattismo, di positivismo e di dogmatismo, come altri rami del sapere giuridico.

Ad un certo punto, tuttavia, essa ha cominciato ad avvitarci su se stessa. Posso indicare questo punto nel momento in cui Giugni ha osservato che, al fondo, legislazione e contrattazione sono la stessa cosa, perché i sindacati possono contrattare sia con l'esecutivo, sia con il legislativo. Qui ho visto i segni di un cedimento, tanto più rilevante in quanto veniva da chi aveva impostato le tavole del nuovo diritto del lavoro nel dopoguerra, definendolo, sulla scia di un Santi Romano rivisto in chiave normativistica, un "ordinamento intersindacale".

Come si può mettere sullo stesso piano la legislazione negoziata – sperimentata altrove, ma in contesti e circostanze diverse – e la contrattazione? Una contrattazione con organi legislativi, ben poco attrezzati a svolgere il ruolo di controparte in una trattativa sindacale, sarà necessariamente falsata dal ruolo rappresentativo generale del Parlamento. Una negoziazione che sfocia in legge assumerà una forza giuridica ben diversa dal contratto.

Ritengo, quindi, utile una riflessione generale sullo stato attuale del diritto del lavoro, alla quale vorrei contribuire con poche, scarse riflessioni su tutti i temi rilevanti, il lavoro, il sindacato, il lavoro nella Costituzione, il posto dei lavoratori nello spazio pubblico, quello dei lavoratori nell'impresa, la democrazia. Queste riflessioni non considerano due altri aspetti, di contesto,

che pure sono molto rilevanti: quello dell'impresa e dei datori di lavoro in generale, che non hanno favorito la modernizzazione della disciplina, e quello della società e della politica, che hanno sia delegato ai sindacati, sia approfittato di essi come fattore di contenimento della protesta sociale.

Che cosa è cambiato nel mondo del lavoro? Se l'impresa è lo strumento con il quale si evitano i costi di negoziazione (quelli che erroneamente vengono definiti di transazione), al diminuire di tali costi, diventa meno conveniente per l'imprenditore dotarsi di proprie strutture, invece di comperare i relativi servizi sul mercato. Penso che questo stia accadendo. La produzione di massa è in crisi. Il modello fordista è da tempo superato. L'organizzazione della produzione di tipo classico diventa obsoleta perché l'imprenditore raggiunge gli stessi fini attraverso il mercato, acquistando beni e servizi. Le grandi imprese manifatturiere diminuiscono. Dal fordismo si è passati all'impresa minima e al "networking". Vi sono grandi imprese, ma nel settore dei servizi. Diventa marginale la fabbrica, con i suoi stabilimenti; quindi, il lavoro come fatto collettivo. L'autonomia collettiva, a dimensione nazionale, come tradizionalmente intesa, è marginalizzata, mentre si affermano i contratti aziendali in deroga.

Parallelamente, si sviluppano i "nuovi lavori", variamente definiti, atipici, delocalizzati, fluidi.

Il lavoro, nel senso tradizionale, si trasforma. Di conseguenza, cambiano i dati di base su cui è nato il diritto del lavoro del dopoguerra, quelli che hanno indotto i costituenti a proporre che la Repubblica fosse "di lavoratori" e poi a scrivere nell'articolo primo della Costituzione che la Repubblica è "fondata sul lavoro".

Ecco, quindi, una prima verifica da svolgere: la costruzione del diritto del lavoro come prodotto principalmente dell'autonomia collettiva (salvo le legislazioni chiamate di sostegno perché laterali o di contesto) su quale base empirica si regge oggi? È ancora valida? La cultura lavoristica non deve tener conto delle modificazioni dell'organizzazione dell'impresa e del lavoro?

Il secondo punto critico, che richiede una nuova riflessione giuridica, riguarda i sindacati. Questi stanno scomparendo, nel mondo, quali attori sociali, perché altri sono i canali di rappresentanza e altri i mediatori (i cosiddetti sindacati globali, Confederazione Internazionale dei Sindacati, TUAC e Global Unions, federazioni di categoria mondiali, sono altra cosa, anche se conservano la denominazione di sindacato). Hanno, in Italia, una base associativa in prevalenza di pensionati, non di lavoratori. Può dirsi – però – che

la loro struttura associativa è soltanto virtuale. Sono in molti modi finanziati dai poteri pubblici (conferimento di sedi, patronati, Caf, enti di formazione, aspettative e permessi gratuiti nel pubblico impiego). Sono divenuti pesanti e costosi, perché hanno troppi dipendenti. Esercitano autorità, anche sui non iscritti, ma non sono “accountable” a nessuno. Sono fortemente centralizzati, non trasparenti e oligarchici. Seguono indirizzi conservatori (ad esempio, si battono regolarmente per la stabilizzazione di precari negli uffici pubblici, in barba al dettato della Costituzione). Hanno perseguito la contrattualizzazione del pubblico impiego, ma l’hanno arrestata a metà, perché i relativi comparti sono rimasti separati da quelli del lavoro privato, per difendere le posizioni di “status”, la stabilità del posto pubblico, il finanziamento pubblico delle prerogative sindacali. Ambiscono alla rappresentanza di interessi generali, e non solo collettivi. Occupano spazi pubblici che non competono loro, come le istituzioni del benessere (a cominciare dall’Inps) o l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, divenuta ormai una organizzazione satellite. Infine, i sindacati, pur dichiarandosi grandi sostenitori della Costituzione, hanno propugnato la principale violazione della Costituzione, consistente nella mancata attuazione degli articoli 39 e 46. In conclusione, i sindacati occupano spazi e usano risorse pubbliche, ma rifiutano di accettare le relative responsabilità e i conseguenti controlli.

Se questo sono divenuti i sindacati eufemisticamente detti dei lavoratori, stretti nella contraddizione tra perdita della funzione e ambizione a svolgere il ruolo di potere pubblico, può ancora pensarsi a un loro posto nella dialettica dell’autonomia collettiva?

In terzo luogo, viene il lavoro nella Costituzione. Qui le cose si complicano. Da un lato, occorre chiarire quale base costituzionale debba trovare il lavoro nella carta costituzionale, tenendo conto della decisione dei sindacati dei lavoratori di estraniarsi dal quadro tracciato nel 1948 (sia pur con ricorrenti ripensamenti circa l’utilità di interventi legislativi). Dall’altro, bisogna prendere atto della pluralità di dettati costituzionali ormai presenti, quello nazionale, quello della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e quello della Carta dell’Unione europea. Queste tre costituzioni si intersecano e non corrispondono al modello del cosiddetto costituzionalismo multilivello, in quanto non vi sono gerarchie.

Non a caso il primo rinvio pregiudiziale riguardante una questione incidentale è stato fatto dalla Corte costituzionale italiana in una materia lavoristica importante come quella del lavoro a tempo determinato, in vista

dell'interpretazione della direttiva europea che considera con favore il rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Poiché l'area degli interventi degli ordini giuridici non nazionali è destinata ad ampliarsi, il compito della scienza giuridica lavoristica è particolarmente complesso, esso deve tener conto dell'inattuazione costituzionale italiana, alla luce delle prescrizioni delle altre due costituzioni.

Viene, poi, il tema della presenza dei lavoratori nello spazio politico – istituzionale. Una volta questa presenza era assicurata dai sindacati. Ma questi, da canale di rappresentanza, si sono trasformati in un impedimento alla rappresentanza degli interessi collettivi del lavoro, anche perché i “nuovi lavori” non passano attraverso di essi. Come nella seconda fase del fascismo, i sindacati sono stati o si sono ammutoliti, mentre i sindacalisti sono stati promossi o integrati nel corpo politico.

Per dare una voce ai lavoratori era stato istituito il Consiglio dell'economia e del lavoro, ma anche questo si è trasformato in cronicario per sindacalisti in pensione, non è riuscito neppure a divenire centro di raccolta di dati e informazioni, né archivio ufficiale dei contratti collettivi, è persino giunto all'onore delle cronache per il modo il cui spende le risorse assegnate, ed è quindi meglio sopprimerlo. Si riconoscerà così che il modello della rappresentanza organica degli interessi, coltivato dagli inizi del XX secolo, è superato dalla rappresentanza procedurale.

Per impostare su nuove basi il problema della presenza dei lavoratori nello spazio politico-istituzionale, bisogna andare indietro, ai primi due decenni del XX secolo, quando in Italia (come in Francia) si parlava addirittura di “Stato sindacale”, nel senso che gli organismi dei lavoratori avevano un ruolo tanto importante da divenire elemento caratteristico dello Stato. Oggi, il lavoro sembra fuori dell'uscio della politica, estraneo al processo che conduce alle decisioni collettive. È forse conseguenza della stessa dottrina fondante del moderno diritto del lavoro, quella secondo cui l'ordinamento intersindacale è fonte delle proprie norme?

Il lavoro e i lavoratori non solo si sono estraniati dalla Costituzione, non solo sono caduti lentamente fuori dallo spazio pubblico, ma sono anche usciti dall'impresa, quando hanno rifiutato la cogestione prevista dalla Costituzione, alla quale avevano lavorato socialisti come Rodolfo Morandi e Massimo Severo Giannini. I sindacati hanno la principale responsabilità del rifiuto di studiare quelle “forme” e quei “modi” che avrebbero potuto consentire ai lavoratori di far sentire la propria voce nell'impresa. Un rifiuto dettato da

spirito di corpo, dal timore che i lavoratori avrebbero potuto far sentire la propria voce in altri modi e attraverso altri canali. In una parola, i sindacati hanno rifiutato di attuare la Costituzione per conservare il proprio monopolio della rappresentanza. Mentre tutto il mondo è alla ricerca di forme nuove di partecipazione, specialmente di quelle procedurali, il rifiuto sindacale italiano ha condotto i lavoratori su un binario morto, all'afonia.

Infine, l'Italia, con i suoi 127 governi e le sue 12 formule elettorali in 150 anni, è chiaramente un paese alla ricerca della democrazia. Nella democrazia non c'è un posto e un compito per i lavoratori e per le loro forme di azione collettiva? Nel discorrere che si fa sulle forme nuove di democrazia procedurale e di democrazia deliberativa perché non tener conto anche dell'azione dei lavoratori?

