

# Coniugare flessibilità e tutele

*Verso lo Statuto dei lavori*

**di Giorgio Santini**

Da metà degli anni Novanta sono state progressivamente introdotte nel nostro paese forti innovazioni nel mercato del lavoro nell'ambito di un processo più ampio di flessibilità già operante da tempo sul piano internazionale. Ciò ha comportato conseguenze in termini di proliferazione, prima sconosciuta, delle tipologie dei rapporti di lavoro e di flessibilizzazione, in qualche caso molto accentuata, dei modi di organizzare l'attività lavorativa.

Questo processo ha avuto in Italia un'evoluzione molto travagliata, innescando fortissime tensioni sociali spesso accentuate da un'ideologizzazione regressiva. Non è mancato purtroppo il dramma con la barbara uccisione di Marco Biagi da parte delle Brigate Rosse, come prima di lui erano stati uccisi altri uomini del dialogo sociale: Tarantelli e D'Antona.

In quello che è stato definito il "decennio maledetto" del mercato del lavoro, si sono purtroppo perse complessivamente di vista le necessità di adeguamento e rimodulazione del sistema delle tutele che l'avvento su larga scala della flessibilità rendeva necessario. Si è così venuta a creare una flessibilità asimmetrica che ha permesso di dare opportunità di lavoro a un numero crescente di persone (e questo è un fatto positivo da non dimenticare come spesso succede), ma non è stata integrata dalle necessarie tutele che la rendessero anche sostenibile per le persone e sul piano sociale. Il problema esiste da tempo, tuttavia negli scorsi anni è stato in parte "nascosto" dalla dinamica positiva dell'occupazione che permetteva ad esempio di trovare rapidamente un altro lavoro quando finiva un contratto temporaneo. La grave crisi economica in atto dal settembre 2008 ha viceversa fatto esplodere il problema di come tutelare sul piano degli am-

— **Giorgio Santini** *Segretario Confederale CISL*



**FOCUS**

ammortizzatori sociali le centinaia di migliaia di lavoratori temporanei, somministrati, con il lavoro a progetto che sono stati licenziati in questi ultimi dodici mesi. Secondo i dati Istat nel primo semestre 2009 sono oltre 229 mila con il contratto temporaneo e 65 mila con il lavoro a progetto le persone che hanno perso il lavoro.

È necessario quindi esaminare con attenzione le forme di flessibilità che si sono via via instaurate e le principali necessità di tutela che esse richiedono per le persone impegnate in questi processi lavorativi.

Sono tre le principali asimmetrie che si sono create in questi anni tra flessibilità e mancanza di tutele:

- la proliferazione di tipologie professionali nell'ambito del lavoro dipendente che si sono caratterizzate in particolare sul lavoro a tempo determinato e su quello interinale o somministrato (circa il 13% dell'occupazione complessiva in media europea). Contrariamente a quello che spesso si sente dire non si tratta di tipologie lavorative completamente de-regolate anzi sul piano delle retribuzioni e della normativa contrattuale sono in linea con il lavoro a tempo indeterminato. Presentano al contrario altre forti problematiche: una tendenza a intrappolare per tempi patologicamente lunghissimi una parte significativa di coloro che hanno questi rapporti di lavoro, la debole copertura degli ammortizzatori sociali in caso di conclusione del contratto, la discontinuità nella previdenza frutto di ricorrenti periodi scoperti di versamenti contributivi;
- la progressiva crescita di un'area intermedia tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, denominato lavoro parasubordinato, in particolare nella forma che un tempo veniva definita collaborazione coordinata continuativa e ora lavoro a progetto. Sul piano della tutela in quest'area i problemi sono maggiori sia per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali e la previdenza sia per gli aspetti tipicamente contrattuali e normativi, riguardanti la retribuzione, la disciplina del recesso, le tutele su malattia e infortunio. Non sono infrequenti, purtroppo, forme di abuso nell'utilizzo improprio di questa tipologia di lavoro, in virtù del minor costo complessivo per le aziende che la utilizzano;
- una forte crescita di piccole e piccolissime aziende, anche in virtù di ampi processi di terziarizzazione nelle attività produttive e nei servizi, in particolare con l'accentuarsi della dinamica degli appalti su scala pluri-settoriale. Una quota molto consistente di occupazione in questi anni si è allocata in questa area di micro-imprese dove esistono condizioni legislative e contrattuali di tutela notevolmente inferiori alle aziende di

dimensioni maggiori, prima fra tutte la mancanza di ammortizzatori sociali e la debolissima tutela della stabilità del rapporto di lavoro, soprattutto nei momenti di crisi.

Queste tre aree di criticità sociale diventano ulteriormente problematiche quando si incrociano con le debolezze storiche del nostro mercato del lavoro: la bassa occupazione femminile, le difficoltà di accesso al lavoro dei giovani e da qualche tempo anche degli over-55, la realtà sempre più degradante del Mezzogiorno.

Il fatto positivo che di fronte alla gravità della crisi il Governo, incalzato dalle parti sociali e in collaborazione con le Regioni, abbia reagito e che siano stati messi in campo interventi straordinari “in deroga” per estendere a tutti coloro che erano scoperti gli ammortizzatori sociali, non modifica per nulla l’urgenza di un’azione di sistema che sappia coniugare finalmente la flessibilità con le necessarie tutele sociali. Da qui nasce l’esigenza di riprendere il tema dello “Statuto dei Lavori”, già da anni sullo sfondo delle politiche sociali e del lavoro, ma tuttora privo di concretizzazioni.

## Breve storia dello Statuto dei lavori

Il primo progetto di Statuto dei Lavori risale al 1998 e fu predisposto dal prof. Marco Biagi su indicazione dell’allora Ministro del lavoro Tiziano Treu, una prima bozza preliminare che opportunamente affrontava la questione delle nuove tutele. L’idea è ripresa da Marco Biagi nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia dell’ottobre 2001, nell’ambito di una complessiva rivisitazione del nostro ordinamento del lavoro. Nella successiva intesa che viene sottoscritta tra Governo e Parti sociali, a eccezione della Cgil, nel luglio 2002, a conclusione di una fase di alta conflittualità sociale, viene confermato l’obiettivo di uno Statuto dei lavori quale testo unico sulla legislazione del lavoro e viene prevista allo scopo una Commissione di alto profilo scientifico che verrà istituita nel 2004 ma che dopo alcuni incontri concluderà la sua attività senza esito.

Nello stesso periodo viene proposto dall’opposizione parlamentare il progetto *Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori* predisposta dai senatori Amato e Treu che ha come obiettivo quello di «recuperare le forme di flessibilità introdotta in questi anni a un quadro generale di principi e diritti che corrisponda al nuovo mondo del lavoro».

## Verso lo Statuto dei lavori

La prima questione da affrontare riguarda la natura dello Statuto dei lavori rispetto a quanto oggi già esiste con lo Statuto dei lavoratori ricordan-

do che proprio sulla pretesa che il nuovo Statuto dovesse avere carattere sostitutivo rispetto allo Statuto vigente si sono infranti i tentativi della Commissione scientifica nel 2004.

Va innanzitutto chiarito che non si tratta di definire nuovi e più generali cataloghi dei diritti. Il quadro dei diritti sociali contenuti nella Costituzione, ampio e attuale, offre un essenziale ed impegnativo punto di riferimento, unitamente alla più recente, ma ugualmente importante, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Si tratta più precisamente di definire un più adeguato catalogo delle tutele per tutte le forme di lavoro, in particolare per quelle flessibili e atipiche e per quelle che si collocano oltre i confini del lavoro dipendente, nelle aree del lavoro semi-autonomo caratterizzate comunque da condizioni di subordinazione socio-economica.

Vanno pertanto escluse meccaniche operazioni di mera estensione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, ritenendo nondimeno che la struttura generale di questa legge offra, con i necessari adattamenti, uno schema utilizzabile per definire l'adeguamento del sistema delle tutele sociali alle nuove necessità. Un'impostazione non sostitutiva quindi dello Statuto dei Lavoratori, bensì "integrativa" per un necessario adeguamento in riferimento a quei rapporti e a quelle condizioni di lavoro che al tempo non esistevano.

Le aree di intervento per adeguare il quadro delle tutele al lavoro flessibile, atipico, parasubordinato sono:

- le tutele sociali fondamentali universalmente riconosciute quali libertà e dignità del lavoratore, difesa dalle discriminazioni, pari opportunità, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, formazione continua e aggiornamento professionale, fruizione dei servizi per l'impiego;
- una contribuzione previdenziale omogenea per tutte le tipologie lavorative in modo da evitare abusi motivati dal dumping sui costi;
- un sistema di ammortizzatori sociali che preveda un adeguato sostegno al reddito (almeno 12 mesi) in caso di sospensione e perdita del lavoro, strettamente collegato alle politiche attive del mercato e all'accettazione di riqualificazione e ricollocazione lavorativa;
- gli ambiti di esercizio della contrattazione collettiva, particolarmente importante laddove oggi non è prevista;
- stabilizzazione delle relazioni sindacali secondo una impostazione di reciproca responsabilizzazione delle rappresentanze datoriali e sindacali sui grandi filoni della prevenzione e raffreddamento dei conflitti attraverso la valorizzazione della conciliazione e l'arbitrato per via negozia-

le, lo sviluppo della bilateralità in chiave integrativa sugli ammortizzatori sociali e sul welfare, la promozione della partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende, incentivando la redistribuzione dei risultati economici, valorizzando l'azionariato dei dipendenti e favorendo l'accesso dei lavoratori alla *governance* delle imprese.

Lo spessore e la rilevanza di questi temi fa emergere questioni connesse ai soggetti pubblici e privati da considerare competenti ad affrontarli, nel pieno rispetto dei principi del nostro ordinamento costituzionale e dell'ordinamento comunitario.

La fonte contrattuale collettiva, anche in ragione della sua specializzazione e duttilità, è da privilegiare, ad esempio prevedendo sull'insieme degli argomenti in via prioritaria la regolazione contrattuale e la produzione di conseguenti avvisi comuni tra le parti a beneficio della legislazione.

Le misure di carattere legislativo dovrebbero essere finalizzate alla definizione delle essenziali basi di regolazione e di sostegno sociale e altresì per concorrere a definire un sistema di tutele sociali e di promozione del lavoro anche attraverso un utilizzo proattivo di politiche d'incentivazione su base economica e fiscale per favorire lo sviluppo virtuoso delle relazioni tra le parti.

Le normative di legge, qualora un maggiore dettaglio non sia richiesto da specifiche e motivate richieste di regolazione, sono da configurare come normative di principio, tali da poter operare come principi fondamentali anche nel rapporto con le Regioni nelle nuove materie che a esse competono con la revisione recente della Carta Costituzionale.

La partecipazione e il contributo delle Regioni e degli Enti Locali alla promozione e alla tutela del lavoro risultano essenziali in settori cruciali come quelli dell'occupazione e dei servizi all'impiego. Va invece escluso che gli obiettivi di maggiore uguaglianza delle opportunità e la necessaria solidarietà sociale possano cedere a malintese ragioni e utilizzi forzati del decentramento e del federalismo. Sotto questo profilo, il dibattito estivo e fuorviante sulle gabbie salariale, rappresenta un esempio da non imitare. Molto meglio, se le istituzioni anziché ipotizzare di intervenire sulle materie salariali si predisponessero a incentivare fortemente la contrattazione decentrata, aziendale o territoriale come prevista nel recente accordo di riforma degli assetti contrattuali, con benefici significativi per i lavoratori e per il sistema delle imprese, senza indulgere in anacronistiche divisioni tra il Nord e il Sud del paese.

Il dibattito di questi ultimi tempi si è positivamente riaperto sulla costruzione dello Statuto dei lavori, anche per la pubblicazione da parte del Mi-

nistero del Welfare del *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* e ancor più per la dichiarata e positiva volontà del Ministro Sacconi secondo cui i tre diritti fondamentali del lavoro - salute e sicurezza, equa remunerazione, apprendimento continuo - vanno perseguiti nell'ottica unitaria di uno Statuto dei lavori come ipotizzato da Marco Biagi quale corpo di tutele progressive costruite per geometria variabile e modulabili in funzione della anzianità di servizio e del grado di dipendenza economica del lavoratore.

Appaiono tre le questioni più significative sulle quali prevedibilmente si articolerà il confronto, oltre beninteso, ai contenuti delle tutele da estendere su cui c'è sostanziale convergenza.

La prima riguarda l'opportunità che lo Statuto dei lavori possa diventare un Testo Unico sul Lavoro, di riforma complessiva del diritto del lavoro, come proposto nel Libro Bianco del 2001. L'esigenza di riordino e semplificazione è reale, così come la necessità di rivisitare alcuni aspetti del diritto del lavoro che risentono dell'usura del tempo, ma il rischio che ambizioni evocative troppo ampie diventino poi inconcludenti è oggettivamente molto forte. Appare preferibile pertanto un approccio gradualista che sappia portare a sistema i punti di concretezza e convergenza già emersi in questi anni, ad esempio sul miglioramento della contribuzione per il lavoro a progetto e in questi mesi di crisi economica, l'estensione degli ammortizzatori sociali a tutte le tipologie lavorative.

La seconda questione riguarda l'interrogativo se lo Statuto dei lavori possa coincidere con il cosiddetto contratto unico proposto in questi mesi da economisti e giuslavoristi come soluzione al dualismo del mercato del lavoro italiano. Anche in questo caso l'esigenza reale di semplificazione delle troppe tipologie lavorative appare troppo compressa in una formula che appare accattivante ma in realtà è impraticabile, per l'oggettiva situazione del nostro mercato del lavoro. Da quelle proposte, in particolare da quella del Professor Ichino, si possono trovare importanti riferimenti per costruire attraverso lo Statuto dei lavori un nucleo forte di tutele omogenee per tutte le tipologie lavorative, partendo da ammortizzatori sociali e parificazione dei costi contrattuali e previdenziali, che sono la premessa logica a una naturale semplificazione delle stesse, a partire da una forte valorizzazione del contratto di apprendistato inteso nel senso pieno di formazione/lavoro come contratto di accesso per i giovani, canale che di per sé favorirebbe, nella grande maggioranza dei casi, una stabilizzazione in pochi anni.

La concretizzazione di questi elementi toglierebbe molta enfasi al tema spinoso dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, che per questo motivo è bene non far entrare in questa discussione.

Infine si dovrà approfondire il rapporto tra lo Statuto dei lavori e il ruolo della contrattazione collettiva, in particolare della bilateralità. In questo senso, il tema che si pone riguarda il fatto che, lo Statuto dei lavori non dovrebbe limitarsi a estendere le tutele ma interessarsi anche agli strumenti volti a garantirne l'effettività. Rispetto allo Statuto dei Lavoratori del 1970 che aveva come riferimento diretto l'azione sindacale sul luogo di lavoro, ora il contesto è dato da un mercato del lavoro frantumato e disperso nel territorio e nei settori e ciò rende molto problematico l'esercizio della tradizionale tutela sindacale. Vi è, tuttavia, la necessità di garantire ugualmente a questi lavoratori una serie di prestazioni e servizi, anche se difficilmente raggiungibili. Per questo motivo storicamente nel settore delle costruzioni è nata la bilateralità, allargatasi poi ad altri settori quali il terziario e l'artigianato. Recentemente sono stati riconosciuti agli enti bilaterali costituiti dalle parti sociali altri significativi ambiti d'intervento in materia di mercato del lavoro, contratti a contenuto formativo, certificazione dei rapporti di lavoro e da ultimo sostegno al reddito. Alla bilateralità va ora fornito con lo Statuto dei lavori un assetto compiuto di matrice contrattuale che sappia risolvere con la logica della responsabilità e della partecipazione delle parti datoriali e sindacali il difficile problema di come estendere in maniera effettiva le tutele sociali ai lavoratori di tutte le tipologie lavorative, di tutte le dimensioni d'impresa, in tutti i settori.

