

A proposito del “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”

(pubblicato dal Ministero nell’ottobre del 2001)

di **Mario Rusciano**, ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Napoli Federico II

Sommario: 1. Premessa. - 2. Un Libro bianco “all’italiana”. 3. - Il Libro bianco, i soggetti e le regole di governo del mercato del lavoro. 4. – “Vecchio” e “nuovo” nel Libro bianco. 5. Le fonti. Libro bianco e “federalismo”. - 5.1 *Le soft laws*. - 6. Lo “Statuto dei lavori”. - 7. Quale “nuovo” sindacato per il “nuovo” diritto del lavoro? - 8. Dalla concertazione al dialogo sociale. - 9. Qualche interrogativo di fondo.

1. *Premessa*

Il “Libro bianco” sul mercato del lavoro in Italia, presentato dal Ministro competente nell’ottobre del 2001, come ogni documento di carattere puramente programmatico in tema di riforme dell’ordinamento, si presta ad una pluralità di letture: una lettura politica; un’osservazione tecnico-giuridica; una rivisitazione lessicale (utile, anche quest’ultima, a comprendere il senso del “nuovo” nell’elaborazione del testo).

Va detto subito che il grande dibattito suscitato dal documento del Governo – per cui fioriscono, negli ultimi tempi, iniziative di confronto tra giuslavoristi, associazioni sindacali e imprenditoriali ecc. – fa riscuotere al Libro bianco un successo superiore a quanto merita: visto che, al di là dei contenuti, esso non ha alcuna rilevanza giuridica.

Assai più attenzione merita, invece, il fatto che, quasi contemporaneamente alla pubblicazione del Libro bianco, il Governo ha chiesto al Parlamento un’ampia delega a legiferare in talune materie trattate nel libro medesimo. Tale disegno di legge delega contiene novità di rilievo: per cui, a prescindere da ogni valutazione, positiva o negativa, è questo il testo che ha una reale portata innovativa – e, per certi aspetti, “destabilizzante” - per il Diritto del lavoro.

A questo proposito, però, una notazione negativa va fatta, e va fatta subito, perché attiene al metodo dell’intervento legislativo: il disegno di legge delega è stato presentato a soli due mesi dal Libro bianco, smorzando così sul nascere un dibattito che aveva cominciato ad animarsi e spostando l’attenzione dal piano della politica del lavoro a quello della politica del diritto e della rapida attuazione, in norme di legge statale, di tutta una serie di *guide-lines*, non sempre ben definite e spesso non condivise dalla maggioranza degli attori sociali, oltre che dagli esponenti della comunità scientifica.

Più che affrontare *tutti* gli argomenti trattati nel Libro, è allora utile sceglierne soltanto alcuni di maggiore attualità ed interesse: legati cioè a progetti che, se trasformati in norme di legge, potranno effettivamente incidere sul significato profondo della “tutela del lavoro”, la quale costituisce da sempre (e specialmente dall’avvento della Carta costituzionale del 1948) l’oggetto di quel ramo dell’ordinamento che ad essa si ispira, tanto da chiamarsi “Diritto del lavoro”.

2. *Un Libro bianco “all’italiana”*

Prima di entrare nel merito dei vari argomenti, è il caso di spendere qualche parola sulla natura e sull’utilità di un Libro bianco per mettere a fuoco problemi, posizioni e orientamenti in una determinata materia. Il Libro bianco, infatti, è uno strumento spesso utilizzato in sede comunitaria e che ora fa la sua comparsa in Italia, nella materia del lavoro, quale documento promanante da una istituzione governativa.

Com’è noto, la Commissione europea è ricorsa più volte alla redazione di Libri bianchi, documenti redatti periodicamente, allo scopo di segnalare l’indirizzo da imprimere alle scelte legislative comunitarie. Anche nell’ordinamento europeo, non si tratta di documenti giuridicamente vincolanti, in quanto dotati di solo valore politico: da essi, quindi, non sorgono nuovi diritti, né nuovi principi. Contengono invece, in genere, un elenco di obiettivi che la Commissione propone di raggiungere, nonché le linee-guida dell’intervento comunitario (come nel caso del Libro bianco, presentato dalla Commissione al Consiglio, nel giugno 1985, con proposte operative per il completamento del mercato interno; o nel caso del c. d. Libro bianco Delors, del 1993, sulle misure di ripresa economica e sviluppo dell’occupazione, attraverso il dialogo sociale; o, ancora, nel caso del Libro bianco di Flynn, del 1994, dove veniva richiesto che i processi di convergenza economica fossero accompagnati da processi di convergenza sociale, sostenuti da raccomandazioni comunitarie).

Insomma, in base all’esperienza, nell’Unione Europea si è fatto ricorso al Libro bianco fondamentalmente per tre esigenze: 1) sistemare problematiche emerse da un precedente confronto con soggetti istituzionali (gli Stati membri) o extraistituzionali (le parti sociali); 2) indicare linee programmatiche; 3) avere una base per l’eventuale emanazione di raccomandazioni.

Spesso un Libro “bianco” fa seguito ad un Libro “verde”, pubblicato per avviare

un processo di consultazione a livello europeo. Mentre i Libri bianchi presentano proposte ufficiali per lo sviluppo di settori specifici, nei Libri verdi vengono enunciate le idee da discutere e dibattere in una vasta platea, per sentire...l'opinione pubblica.

Il Libro bianco, del quale stiamo parlando, si discosta dal descritto modello europeo, sebbene ad esso faccia più volte riferimento. Il maggior punto di differenziazione consiste nel fatto che, nel documento italiano, il Governo non solo individua le linee programmatiche in materia di Diritto del lavoro, ma traccia anche il percorso di riforma di alcuni importanti istituti lavoristici.

Se a ciò si aggiunge la peculiarità del ruolo assegnato ai soggetti extragovernativi, *in primis* alle parti sociali, prima chiamate ad intervenire e ad avanzare proposte su molte delle tematiche messe sul tappeto e poi implicitamente emarginate dalla rapida presentazione del disegno di legge delega (collegato alla finanziaria 2001), si può concludere che questo Libro bianco del Governo italiano non è un documento che, dopo aver raccolto le idee degli attori sociali, avanza dei suggerimenti per la regolamentazione di intere aree del Diritto del lavoro, dei quali “potrà” tener conto un altro organo (come accade in Europa), ma è piuttosto un documento che contiene, sotto forma di “proposte”, vere e proprie decisioni, che attendono solo una sorta di “ratifica” parlamentare. Può dirsi dunque che, fermo restando il valore semplicemente politico del documento, non siano tanto flessibili le linee di politica del diritto da esso prospettate per i prossimi anni, specie in materia di occupazione. Si ha insomma l'impressione che gran parte dei “giochi” (se non tutti), anche a livello legislativo, siano già fatti, indipendentemente dagli esiti del dibattito, sociale e scientifico.

3. *Il Libro bianco, i soggetti e le regole di governo del mercato del lavoro*

La prima parte del Libro bianco è dedicata all'analisi della situazione del mercato, liquidata, senza troppi eufemismi, con due termini: *efficienze e iniquità*.

Riguardo all'analisi dello stato di funzionamento del mercato del lavoro italiano, il Libro bianco parte dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 512 del 12 settembre 2001 (riguardante l'attuazione delle politiche, in materia di occupazione, degli Stati membri, nel corso del 2000), la quale, pur riscontrando indubbi miglioramenti dello stato dell'occupazione in Italia - essendosi ulteriormente ridotta la disoccupazione nel corso del 2000 – rileva il permanere di alcuni problemi strutturali del mercato del

lavoro italiano, quali: le disparità regionali nei tassi di disoccupazione (soprattutto tra Nord e Sud); il ridotto tasso di occupazione dei lavoratori anziani; il forte divario occupazionale tra uomini e donne, specie nelle regioni meridionali (dove il tasso di disoccupazione femminile è quasi il doppio di quello maschile).

Ma il documento, mentre riprende la “diagnosi” effettuata dall’Unione europea, non riprende altrettanto fedelmente la “cura” dettata dall’Unione. Tra le misure in materia di occupabilità, “raccomandate” dall’Unione europea, al fine di impedire che i giovani e gli adulti vadano ad ingrossare le fila dei disoccupati di lunga durata, sono, infatti, suggerite: la piena attuazione dei “*Servizi pubblici*” per l’impiego in tutto il Paese e una rapida introduzione del Sistema Informativo Lavoro (SIL), con esclusivo riferimento, dunque, al collocamento pubblico, e senza alcun accenno alla mediazione privata. Nel Libro bianco, invece, si indica, quale rimedio alle inefficienze del sistema italiano di incontro tra domanda e offerta di lavoro (solo il 4% di chi trova lavoro passa attraverso il servizio pubblico per l’impiego) l’incentivazione e la valorizzazione della mediazione privata piuttosto che il potenziamento del collocamento pubblico. La convinzione è che, affidando al “mercato” l’attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, da svolgere con sistemi imprenditoriali, si riuscirà finalmente a contribuire davvero all’incremento dell’occupazione.

Si immagina, dunque, una separazione di funzioni tra collocamento pubblico e privato: le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe; scheda professionale; controllo dello stato di disoccupazione involontaria, della sua durata e dell’erogazione dei sussidi di disoccupazione; azioni di sistema) dovrebbero essere assicurate mediante i servizi pubblici per l’impiego e le strutture convenzionate (pubbliche e private), mentre andrebbero affidati al “libero mercato” i servizi di politica attiva del lavoro, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati.

Si auspica un “sistema maggiormente concorrenziale” tra pubblico e privato, che consenta di “gestire *in forma imprenditoriale* l’incontro tra domanda e offerta di lavoro”. La diffusione delle informazioni dovrebbe avvenire, infatti, in un vero e proprio “mercato”, con una domanda e un’offerta che si confrontano e che determinano un prezzo di scambio. Pur essendo, questo, un mercato del tutto particolare e richiedendo una certa dose di regolazione e di presenza pubblica, le regole non devono essere tali da precludere che, anche in questo particolare mercato, valgano i “principi generali della concorrenza”.

Per di più, secondo il Governo, occorrerebbe introdurre un regime, oltre che di “competizione”, al tempo stesso di “cooperazione” fra attori privati e servizio pubblico. Si dice, anzi, che sarebbe improponibile, per l’operatore pubblico, fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente, da solo, l’intero spettro di servizi; e che anche le competenze richieste agli operatori pubblici vadano esercitate con piglio imprenditoriale.

Questo quadro è confermato dal disegno di legge delega in materia di mercato del lavoro. Esso fa emergere, però, presupponendola, una visione del mercato del lavoro come di un mercato in cui, non diversamente dagli altri mercati (quello dei beni e delle merci), si incontrano e contrattano soggetti che si trovano in una posizione di sostanziale parità contrattuale, in quanto solo se vi è la parità di posizione delle parti può vigere un regime generale di “concorrenza”. A conferma di ciò, sia nel Libro bianco sia nella delega, non vi è alcuna attenzione ai profili relativi alla tutela della “persona” dell’aspirante lavoratore.

Ma tale visione non corrisponde alla realtà del mercato del lavoro, specie meridionale: in cui, al contrario, una delle due parti (l’aspirante lavoratore) si trova in una condizione di innegabile debolezza sociale e di soggezione rispetto all’altra (il futuro datore di lavoro): ciò è tanto più vero con riferimento ai lavoratori appartenenti alle c.d. “fasce deboli” (quelli che il Libro bianco chiama – con termine non so quanto felice - i “più bisognosi” del mercato del lavoro).

Occorre, allora, chiedersi quali e quanti lavoratori troveranno occupazione in siffatto sistema “concorrenziale”, nel quale l’incontro tra domanda e offerta di lavoro è lasciato al libero mercato. In particolare, è necessario domandarsi quali saranno i “clienti” delle agenzie di mediazione privata (le quali, in ogni caso, ovviamente perseguono fine di lucro), i soggetti, cioè, che queste agenzie collocheranno con maggiore frequenza e facilità. Probabilmente saranno i lavoratori altamente professionalizzati, quelli insomma già di per sé dotati di un maggiore “potere contrattuale”, mentre probabilmente resteranno ai margini di questo mercato i lavoratori appartenenti alle fasce deboli.

Il rimedio alle inefficienze e alle disfunzioni del sistema pubblico, invece, dovrebbe consistere, più che nel potenziamento del sistema privato, in una decisa riforma del sistema pubblico. Ciò in quanto la funzione fondamentale ed insostituibile del servizio pubblico sta proprio nel tentativo di superare lo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, migliorando le opportunità occupazionali dei soggetti più deboli sul mercato, attraverso appunto l’offerta di “servizi”. E l’attenzione, nei confronti di tali soggetti, deve essere

ancora più forte, in quanto lo stato di bisogno li pone in una condizione di subalternità sociale e di maggiore vulnerabilità: per cui essi, quando prevale il bisogno di trovare lavoro, sono più facilmente disposti a sacrificare i diritti che hanno origine nella tutela della “persona”.

Questo non significa che il mercato del lavoro non debba essere aperto *anche* a soggetti privati. Del resto, fin dal 1997, l’apertura ai privati del servizio di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può considerarsi un dato acquisito nell’ordinamento italiano, che si è messo così al passo con gli altri ordinamenti europei.

In tale ottica, pare ragionevole l’intento del Libro bianco e del disegno di legge delega, di completare il processo di apertura ai privati, attraverso l’eliminazione del vincolo dell’oggetto sociale esclusivo per le società di fornitura di lavoro temporaneo e per quelle di mediazione privata, nonché di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale. Tutto ciò, nell’ambito di un disegno riformatore, che riconduca ad un unico sistema autorizzatorio (differenziato in funzione del tipo di attività svolta) l’intervento dei privati nel mercato del lavoro, pur sempre al fine di completare l’equiparazione della disciplina italiana a quella degli altri paesi europei. Operazione che – vale la pena di ricordare - si voleva, tra l’altro, già realizzare attraverso un referendum abrogativo, colpito però dalla Corte Costituzionale per la non omogeneità del quesito referendario.

Più che di *concorrenza* tra “pubblico” e “privato”, occorrerebbe parlare allora di *complementarità* tra i due (come avviene negli altri paesi europei): il privato impegnato a rispondere ad esigenze settoriali e territoriali specifiche e a richieste di professionalità e competenze specialistiche, rivolto cioè principalmente ai lavoratori più qualificati o a richieste di servizi particolari o di forme flessibili di lavoro; le strutture pubbliche, invece, impegnate soprattutto nel sostegno di soggetti deboli sul mercato, di lavoratori svantaggiati o meno preparati, per i quali occorrono interventi formativi e di “politica attiva”. Attraverso la copertura dei segmenti di mercato, lasciati reciprocamente liberi, si riuscirebbe, in tal modo, ad offrire un’ampia gamma di servizi in tutti i settori e a rispondere meglio ai sempre più diversificati bisogni delle imprese e dei lavoratori.

L’inevitabile confronto con i soggetti privati, inoltre, può essere di stimolo alla riorganizzazione del sistema pubblico: con la conseguenza di ridefinire le relative funzioni, di adeguare le strutture e di migliorare, così, la qualità del servizio al cittadino.

Indubbiamente, proiettare il sistema di collocamento in una logica di servizio

significa porre una grande sfida alla pubblica amministrazione, costretta ad acquisire una mentalità opposta a quella tradizionale della burocrazia, dei vincoli formali e delle graduatorie. Cambiamento culturale certo non facile e, quindi, non rapido: ma, chi ben comincia.....!

4. “Vecchio” e “nuovo” nel Libro bianco

La seconda parte del Libro bianco propone, poi, regole e strumenti per l’attuazione di obiettivi e politiche, volte a raggiungere la “occupabilità”, la qualità, la flessibilità, la sicurezza, le pari opportunità e l’inclusione sociale. Insomma, una serie di misure, che mirano a promuovere non solo una società attiva, cioè con più posti e più occasioni di lavoro, ma anche a favorire un lavoro “di qualità”. L’incremento occupazionale, in sostanza, non viene inteso in termini meramente quantitativi, ma anche, e soprattutto, in termini qualitativi. In maniera a tratti ossessiva, nel Libro bianco si insiste sulla crescita qualitativa dell’occupazione (non soltanto *more jobs*, ma *better jobs*, secondo la terminologia di matrice comunitaria).

L’obiettivo è quindi ambizioso e, per il suo raggiungimento, si propongono diversi strumenti: alcuni decisamente innovativi; altri che, invece, ripropongono talune idee già maturate, o per lo meno abbozzate, nella precedente legislatura.

Cercando di individuare un “filo rosso” che attraversi sia il Libro bianco, sia il disegno di legge delega, si può forse condividere la lettura offerta da Giorgio Ghezzi all’indomani della presentazione del Libro medesimo: il minimo comune denominatore di questi due documenti potrebbe essere rappresentato dalla volontà del Governo di incentrare il Diritto del lavoro sulla “individualità” del rapporto di lavoro; di spostarne, cioè, il baricentro verso il livello individuale, con una conseguenziale, sensibile trasformazione del ruolo della contrattazione collettiva.

Gli elementi a conferma di questa interpretazione sono almeno tre: l’introduzione del concetto di *soft law*, la volontà di introdurre uno “statuto dei lavori”, la funzione assegnata all’autonomia collettiva. Del resto è evidente la necessità, per spostare nei termini indicati il baricentro del Diritto del lavoro, di agire anzitutto sul sistema delle sue fonti di produzione.

5. *Le fonti. Libro bianco e "federalismo"*

Dalla lettura del Libro bianco emerge dunque, non a caso, un generale ripensamento del sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico del lavoro. Tale rivisitazione passa essenzialmente attraverso due strade: 1) accoglimento di una lettura del nuovo art. 117 Cost. tutt'altro che pacifica tra gli interpreti; 2) introduzione (o meglio ripresa) del concetto di *soft law*.

Nel documento si afferma, senza troppe mediazioni, che "la potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro, in una logica di ulteriore rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi dell'intero ordinamento del lavoro" (p. 28, Lb).

Tutto ciò nel momento in cui, in dottrina, si dibatte molto sul significato da attribuire all'espressione *tutela e sicurezza del lavoro*: che, nel nuovo art. 117 Cost., designa una delle aree di competenza concorrente tra Stato e Regione. Tale espressione, secondo alcuni (me compreso), non può giammai riguardare la garanzia di diritti fondamentali del lavoratore (ad es., licenziamento, retribuzione, riposi, ecc.), che per sua natura è riconducibile all'ordinamento civile e rimane, dunque, di competenza esclusiva dello Stato. (Su questo ritornerò più avanti, ma è utile consultare il fascicolo n. 3 del 2001 di "Lavoro e Diritto", dedicato all'argomento, che contiene vari interventi, tra i quali il mio *Il Diritto del lavoro italiano nel federalismo*).

L'ampiezza, l'attualità e le importanti ricadute, sull'intero ordinamento giuridico, del tema del federalismo, impongono un approccio ad esso molto cauto e, per quanto possibile, non ideologico: se non altro perché, in questa materia, le difficoltà interpretative nascono anche dal fatto che, nella precedente legislatura, non sono mancate le ambiguità normative (Mariucci), al di là della buona intenzione di valorizzare l'autogoverno e la cooperazione, cioè di utilizzare il federalismo per rafforzare la coesione sociale (secondo la linea già da tempo affermata con l'approvazione delle c. d. "leggi Bassanini").

Il nuovo Titolo V della Costituzione - approvato nella scorsa legislatura e confermato dal referendum del 7 ottobre 2001 - contiene e, appunto, costituzionalizza il principio della sussidiarietà verticale, in forma rafforzata (rispetto a quello contenuto in molte leggi ordinarie) e improntata ai principi della solidarietà e dell'uguaglianza sostanziale, contenuti negli artt. 2 e 3, co. 2, della Costituzione. Ciò che si evince dal

nuovo art. 119 Cost., che istituisce un fondo perequativo per i *territori* con minore capacità fiscale, nonché risorse aggiuntive per la coesione, la solidarietà ecc.

Tuttavia, proprio per quanto riguarda i temi di più stretta competenza dei giuslavoristi, si deve ammettere che la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., in materia di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, è particolarmente ambigua e ha dato vita a diverse possibili interpretazioni. Due sono i punti più controversi: 1) quello degli ammortizzatori sociali e 2) quello della regolamentazione dei rapporti di lavoro.

Per il primo punto, si può segnalare l'esistenza di due diverse letture, che partono da diverse nozioni di assistenza e di previdenza. Se gli ammortizzatori sociali venissero considerati facenti parte della tutela amministrativa del lavoro, allora essi rientrerebbero nella competenza concorrente di Stato e Regioni (Carinci); se, invece, venissero fatti rientrare nell'area della previdenza sociale, il discorso cambierebbe totalmente, perché quest'ultima, secondo la Corte Costituzionale, esclude trattamenti differenziati da Regione a Regione.

Sicuramente più appassionata è la discussione sul significato dei termini "tutela e sicurezza del lavoro", contenuti nella nuova redazione dell'art. 117 Cost. Tale locuzione, infatti, se interpretata in via estensiva, può portare ad una "regionalizzazione" (per non dire "balcanizzazione") del Diritto del lavoro.

Esistono tre diverse interpretazioni circa la competenza normativa in materia di rapporti di lavoro.

Una prima interpretazione, quella del Libro bianco, valorizza al massimo la locuzione "tutela e sicurezza del lavoro" ed afferma, per la verità in maniera apodittica, la competenza concorrente di Stato e Regione nella regolamentazione giuridica dei rapporti di lavoro (p. IX e p. 28): con la motivazione che, se tale locuzione non venisse interpretata in tal senso, non si avrebbe il cambiamento voluto dal riformatore costituzionale. Riconoscere la debolezza di siffatta argomentazione non implica disconoscere l'ambiguità della formula normativa: in particolare, del riferimento alla "tutela del lavoro", che è un termine *troppo* ampio per abbracciare aspetti *troppo* specifici della materia. Secondo il Governo, quindi, andrebbe valorizzata (almeno nel Libro bianco) tale nuova competenza delle Regioni e andrebbero assolutamente respinte interpretazioni che la limitino solo ad una implementazione delle politiche nazionali, così come avviene tra diritto comunitario e diritto nazionale.

Una seconda interpretazione valorizza, invece, la locuzione “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale. Tale interpretazione prende le mosse da una costante giurisprudenza costituzionale, che ha escluso la possibilità, anche per le Regioni a statuto speciale, di regolare i rapporti giuridici interprivati, salvo deroghe molto limitate.

La competenza esclusiva statale, per quanto riguarda “l’ordinamento civile e penale”, non presente nella precedente formulazione dell’art. 117 Cost., infatti, sembra ricollegarsi esplicitamente proprio a questa giurisprudenza della Corte Costituzionale, che distingue tra “ordinamento civile” e “giurisdizione”.

Secondo questa interpretazione, ciò che sarebbe possibile differenziare a livello regionale è la strumentazione organizzativa e amministrativa, riguardante la sicurezza e la tutela del lavoro, come accade in paesi di più antica tradizione federalista (Germania e Spagna), ma non sarebbe certamente possibile una “regionalizzazione” dei diritti.

Una terza interpretazione, più attenta alla formulazione letterale del nuovo art. 117, ma allo stesso tempo consapevole dei rischi di una “regionalizzazione” della disciplina dei rapporti di lavoro - e della contrarietà di tale ipotesi sia alle nostre tradizioni giuridiche, sia alle intenzioni reali del legislatore costituzionale della riforma - ammette che la locuzione “tutela e sicurezza del lavoro” non possa riguardare esclusivamente l’organizzazione amministrativa del mercato del lavoro regionale e ammette, quindi, la possibilità delle Regioni di intervenire nella regolamentazione dei diritti stessi. Tuttavia, stante anche il limite posto dal principio costituzionale dell’uguaglianza, formale e sostanziale, dei cittadini e la tendenza alla “transnazionalizzazione” dei diritti, secondo tale interpretazione la legge regionale potrebbe derogare quella statale *solamente per rafforzare* la tutela del lavoro.

Il Libro bianco, però, anche in materia di diritti fondamentali, ha una posizione altrettanto ambigua: sembra fare un passo deciso verso la Carta di Nizza, certamente molto importante per la “europeizzazione” dei diritti, ma anche notevolmente meno “ricca” della nostra Costituzione: la quale, non a caso, nel Libro bianco viene citata molto raramente. E così, anche per quanto riguarda il progetto di “Statuto dei lavori” (su cui mi soffermerò tra breve), si può leggere che esso dovrebbe ispirarsi proprio ai diritti contenuti nella Dichiarazione dell’OIL del giugno 1998 e nella Carta di Nizza, senza citare i diritti costituzionali della nostra Carta fondamentale.

I principi posti da tali norme statali (da emanare) dovrebbero poi essere sviluppati e integrati dalle leggi regionali. Tuttavia, nel disegno sistematico che il Libro bianco

traccia delle fonti, anche queste leggi regionali dovrebbero essere delle *soft laws* (su tale punto v. infra, par. 5.1), cioè dovrebbero solo indicare un obiettivo, senza imporre obblighi e divieti e sarebbero comunque sempre derogabili ad opera dell'autonomia negoziale, anche a livello individuale.

Con tutta probabilità, è allora realistica l'ipotesi di chi ritiene che questa opzione ermeneutica della nuova norma costituzionale sia condizionata dalla concezione che, del federalismo, ha l'ideologia leghista: visto che, in paesi di tradizione più autenticamente federale, *la regolazione dei rapporti di lavoro*, per usare le parole del Libro bianco, è materia lasciata, senza troppi dubbi, alla potestà legislativa federale e non a quella dei singoli Stati o delle singole Regioni.

In conclusione, va detta qualche parola sul rapporto tra Libro bianco e legge-delega: che, a prima vista, sembra poco importante per quanto riguarda il federalismo. In realtà, nella legge delega si fa un uso strumentale e apparente del federalismo, soprattutto perché le Regioni sono chiamate in causa in pochi casi e, comunque, in maniera formale (il parere della Conferenza Stato-Regioni è richiesto solo in un momento interlocutorio della procedura di elaborazione dei futuri decreti).

C'è, infine, un controsenso evidente tra l'idea federalista, contenuta nel Libro bianco, e la legge delega, che tocca in modo penetrante le materie che intende disciplinare, persino la materia del mercato del lavoro, la cui competenza regionale non è invece posta in discussione da nessuno.

5.1 *Le soft laws*

Discorso diverso va fatto con riguardo alle *soft laws*, più volte richiamate nel corso del documento. Con riferimento agli strumenti attraverso i quali procedere alla riforma del Diritto del lavoro (e forse anche allo "strumento" del Libro bianco nel suo complesso), è interessante il richiamo alle c.d. "norme leggere" del diritto europeo e alle *soft laws* degli ordinamenti anglosassoni. Si auspica, in altre parole, il ricorso a regole non vincolanti e meno rigide di quelle attuali, dettate dal legislatore o convenute in sede di contrattazione collettiva.

Ma cosa sono realmente le *soft laws*, attraverso le quali innovare il Diritto del lavoro? Nel Libro bianco il Governo si riferisce sia alle "norme leggere" dei Paesi di *common law* (citando i *codes of practice*), sia a quelle dell'ordinamento europeo (ad es.,

gli orientamenti per l'occupazione). Ma esiste un'unica nozione di "norme leggere"?

Rientrano in questa categoria, nella sua accezione più ampia, tanto gli atti normativi propri dell'Unione (diversi dai regolamenti, dalle direttive e dalle decisioni), quanto i documenti comunitari adottati nell'ambito della strategia occupazionale: le conclusioni della Presidenza, le comunicazioni della Commissione, i rapporti annuali, gli orientamenti per l'occupazione.

L'Unione Europea, attraverso questi strumenti - utilizzando procedure che spesso sono articolate come i procedimenti legislativi veri e propri (se non di più) - si propone di influire sulle politiche per l'impiego, fissandone gli obiettivi comuni. Tuttavia, a volte, la *soft law* è stata utilizzata come un'avanguardia in un "territorio conteso", come un espediente per regolare materie nelle quali è difficile "affermare" la competenza comunitaria. E' questo l'uso che si vuole fare della *soft law* nel contesto italiano? La risposta rimane nell'ombra.

Anche il riferimento ai *codes of practice* britannici non sembra molto adatto all'ordinamento italiano. Si tratta di uno strumento normativo estraneo al nostro sistema, che nel Regno Unito è emanato dal *Secretary of State for Employment* o da alcuni organismi governativi, come l'*Employment Opportunity Commission* e che fornisce una guida pratica di condotta in determinate aree. Tali codici non sono volti solo a codificare le consuetudini già esistenti, ma piuttosto a promuovere le "buone pratiche" considerate auspicabili. Una loro violazione non consente al singolo di agire in via giudiziaria; tuttavia i *codes* sono ammissibili come prova nei procedimenti davanti agli *employment tribunals*. Così, nonostante non abbiano valore vincolante, il rispetto o il mancato rispetto delle previsioni, in essi contenute, può influenzare il risultato dei procedimenti e, in alcuni casi, le previsioni medesime sono state elevate dai giudici quasi al rango di principi legali. Ma è pensabile "importare" uno strumento del genere nell'ordinamento italiano? Che ruolo potrebbe svolgere la giurisprudenza del nostro paese nell'interpretazione delle "buone pratiche"?

Il concetto di *soft law*, in particolare, è inteso come "regolamentazione leggera", diretta ad orientare l'attività dei soggetti destinatari, senza costringerli ad uno specifico comportamento, ma vincolandoli al raggiungimento di un obiettivo. Si tende, quindi, ad abbandonare l'idea che i rapporti tra i datori e i prestatori di lavoro siano regolati da norme vincolanti e inderogabili, che non lasciano spazio alla libere pattuizioni delle parti, se non in senso migliorativo.

Non è chiaro, nel Libro bianco, a quale delle due nozioni di *soft law* si vuole guardare; e, in effetti, nell'intero documento, dei concetti di matrice comunitaria o, più spesso, anglo-americana, si fa un uso, talvolta, giuridicamente non corretto e, talaltra, politicamente ambiguo.

6. Lo "Statuto dei lavori"

Nell'ambito della "complessiva modernizzazione dell'impianto dell'ordinamento del lavoro" – come testualmente, e ambiziosamente, ci si esprime nel Libro bianco (pp. 38-39) - spicca l'idea di allestire uno "Statuto dei lavori": nell'intento di superare il "tradizionale approccio regolatorio che contrappone il lavoro dipendente al lavoro autonomo, il lavoro nella grande impresa al lavoro in quella minore, il lavoro tutelato al lavoro non tutelato".

Si tratta di individuare uno "zoccolo duro e inderogabile di diritti fondamentali", il quale andrebbe applicato a *tutte* le forme di lavoro reso ad altri, al di là della qualificazione giuridica del rapporto. Il sistema di tutele, quindi, sarebbe, per così dire, "a geometria variabile": alcune norme valide per tutti e assolutamente inderogabili e poi, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione sempre più circoscritti e limitati. La diversificazione e graduazione delle tutele avverrebbe "in ragione delle materie di volta in volta considerate e non (come nel vecchio ordinamento) a seconda delle tipologie contrattuali", con una complessiva rimodulazione delle tutele caratteristiche del lavoro dipendente.

Inoltre, fatta eccezione per quei diritti facenti parte del c.d. "zoccolo duro", si dovrebbe lasciare la possibilità di derogare e di disporre dei diritti, sia a livello collettivo sia a livello individuale. Insomma, il "nuovo" Diritto del lavoro sarebbe composto: a) da un nucleo di diritti fondamentali assolutamente inderogabili; b) da alcune norme-cornice; c) infine, in larga misura, da una disciplina variabile e, soprattutto, tendenzialmente derogabile.

Nel Libro bianco, dunque, piuttosto che il ricorso alla "flessibilità dei tipi" di rapporto di lavoro – scelta dai governi di centro-sinistra – si preferisce il ricorso alla "flessibilità delle fonti", andando così a toccare la tecnica essenziale della "inderogabilità delle regole" (legali e contrattuali-collettive), nella quale affondano le radici stesse del Diritto del lavoro. In altri termini, si tenta di eliminare dall'ordinamento giuslavoristico

una grande quantità di norme inderogabili, sostituendovi regolazioni più flessibili ed adattabili ad un mercato competitivo. Con siffatta impostazione, è assolutamente coerente, come già detto, riportare al centro del sistema il “contratto individuale”, vale a dire valorizzare la volontà del singolo lavoratore, semmai “assistito” da soggetti collettivi o “imparziali”.

A dire il vero, la derogabilità della norma legale non è un concetto nuovo nella storia del diritto del lavoro a noi più vicina. Soprattutto in quello che va sotto il nome di “diritto del mercato del lavoro”, a partire dalla seconda metà degli anni ‘80, si è spesso utilizzata la tecnica in base alla quale è lo stesso legislatore ad attribuire alla (sola) contrattazione collettiva il potere di derogare alla norma legale. E’ logico, allora, domandarsi se la derogabilità, di cui parla il Libro bianco, abbia lo stesso valore di quella invalsa sino ad oggi. Una domanda alla quale si può rispondere soltanto cercando di capire quale ruolo viene assegnato alla contrattazione collettiva sia dal Libro bianco, sia dal disegno di legge delega.

7. *Quale “nuovo” sindacato per il “nuovo” Diritto del lavoro?*

Nel documento programmatico del Ministero del lavoro, la contrattazione collettiva viene chiamata in causa su due piani: il primo è legato al ruolo “politico” del sindacato; il secondo è invece legato, più propriamente, alla funzione del contratto collettivo nella disciplina dei rapporti di lavoro.

Soffermando l’attenzione su questo secondo piano, è possibile notare come, tanto nel Libro Bianco, quanto nel disegno di legge delega, vi sia senza dubbio uno spazio riconosciuto al sindacato e ai contratti collettivi. Una differenza però, tra l’uno e l’altro documento, salta subito all’occhio e riguarda il “tipo” di sindacato legittimato a contrarre.

Mentre nel Libro bianco vi è la scelta verso un preciso modello contrattuale - quello decentrato - nel disegno di legge delega viene chiamato in causa il “sindacato comparativamente rappresentativo”, indipendentemente dal livello di contrattazione, sia esso nazionale o territoriale (e talvolta anche aziendale).

Se nel Libro bianco vi è una critica precisa all’attuale sistema contrattuale - per cui si chiede una riduzione della centralizzazione, in favore della contrattazione territoriale, ritenendo che una delle cause della disoccupazione sia risolvibile proprio con un più deciso intervento della contrattazione territoriale - nel disegno di legge delega tale

preferenza appare sensibilmente attenuata.

Ferma restando questa differenza di modelli, sembrerebbe comunque che la contrattazione collettiva rivesta un ruolo non irrilevante nella disciplina dei rapporti di lavoro, tanto che si riconosce ad essa il potere di derogare alla norma legale. Al tempo stesso, però, ampio spazio, in materia di deroga e di integrazione della disciplina legale, si riconosce *anche* all'autonomia individuale: ad esempio, nel Libro bianco, quando si parla dello Statuto dei lavori e, nel disegno di legge delega, quando si regola il *part-time* e il lavoro a chiamata, o in materia di certificazione dei rapporti di lavoro e di arbitrato.

Dalla lettura (di alcune parti) del Libro bianco e dal disegno di legge delega è allora possibile dedurre una precisa tendenza a ridefinire il legame fra “momento collettivo” e “momento individuale” nella regolazione del rapporto di lavoro: nel senso di far prevalere il secondo sul primo. L'ampio spazio attribuito all'autonomia individuale, infatti, è attenuato soltanto, a garanzia della effettività delle manifestazioni di volontà del lavoratore, dalla previsione che la deroga del singolo deve avvenire con la “assistenza” di soggetti “terzi” ovvero delle stesse parti sociali.

A questo punto, vengono naturali alcune domande elementari, alle quali, pur leggendo e rileggendo il documento, non è facile dare risposta. Anzitutto: perché la scelta di puntare sull'autonomia individuale dovrebbe portare vantaggi occupazionali? Forse perché il lavoratore singolo, consapevole della propria debolezza contrattuale, è disposto ad accettare qualsiasi lavoro purché sia, e magari a farsi sfruttare, abbassando il tasso di disoccupazione? In sostanza: c'è ancora, o è scomparso, il rischio che il lavoratore in cerca di occupazione, pur di lavorare, sia disposto ad accettare anche le eventuali clausole vessatorie che il datore di lavoro gli propone? Ed ancora: gli strumenti suggeriti dal Libro bianco e dal disegno di legge delega tengono conto realmente delle regole, non certo leggere, intrinseche al funzionamento del mercato del lavoro? Oppure si preferisce sorvolare sulla problematica della libertà contrattuale *sul mercato*? Com'è noto, non esiste vera libertà contrattuale là dove vi è disparità di posizioni socio-economiche tra le parti; e il Diritto del lavoro è nato e si è sviluppato proprio per tentare di ridurre il più possibile tale disparità, contemperando i diversi interessi presenti sul mercato. Come può allora questo *nuovo* Diritto del lavoro, riducendo l'inderogabilità delle norme legali e ampliando l'autonomia individuale, anche a scapito dell'autonomia collettiva, garantire davvero il giusto equilibrio tra le parti del contratto di lavoro?

8. *Dalla “concertazione” al “dialogo sociale”*

Nel Libro bianco, il nuovo ruolo del sindacato passa anche attraverso l'introduzione del modello, di matrice comunitaria, che va sotto il nome di “dialogo sociale”: uno strumento assai di moda, da utilizzare in sostituzione della vecchia “concertazione”. La sostituzione suscita più di una perplessità: se non altro perché, mentre della concertazione si sa quasi tutto, nel bene e nel male, è invece abbastanza oscuro il modo con il quale il Governo intende utilizzare tale modello di dialogo sociale.

Una cosa è fin troppo chiara: il paragrafo del Libro bianco, dedicato al dialogo sociale, si apre con una forte e radicale critica alla passata stagione della concertazione italiana, alla stagione cioè dei grandi accordi macroeconomici e dei patti sociali, diretti all'instaurazione di un moderno sistema di “politica dei redditi”. Eppure, tutti ricordano gli imperativi di quegli anni: riduzione dell'inflazione, risanamento della finanza pubblica e realizzazione di una stabilità economica e sociale. Obiettivi centrati: grazie alla concertazione sociale e al confronto tra le varie organizzazioni degli interessi, sotto la spinta di diversi fattori, che ne alimentano fortemente la domanda. Da un lato, la crisi del sistema dei partiti e la conseguente nascita di governi tecnici, privi di una reale legittimazione politico-popolare, rende maggiormente pressante, per i pubblici poteri, la ricerca di un consenso sociale per compensare il deficit di legittimazione politica. Da un altro lato, alla domanda proveniente dalle istituzioni corrisponde un'uguale offerta delle parti sociali: ne hanno bisogno le grandi organizzazioni imprenditoriali, perché le imprese devono competere sui mercati globali; ne ha bisogno il sindacato, indebolito dalle profonde trasformazioni del mondo del lavoro e non ancora ben orientato nella società post-industriale.

In questo contesto va storicamente inquadrata la concertazione sociale: che, secondo l'opinione comune, ha consentito l'ingresso del nostro paese nell'Unione Europea. E', infatti, al tavolo della concertazione che i soggetti rappresentativi degli interessi ed il Governo hanno individuato obiettivi economici condivisi e si sono impegnati reciprocamente a rendere coerenti, con essi, le politiche contrattuali. Rispettando tutti gli attori tali impegni, è migliorata la situazione economica e l'Italia è riuscita a raggiungere i famosi parametri di Maastricht. Di qui la predisposizione di un quadro di principi e di regole – che fanno ormai parte della c. d. “costituzione materiale” del paese - finalizzati ad assicurare la coerenza dei comportamenti sociali con gli obiettivi economici programmati.

Un quadro di regole, nel quale ovviamente occupa un posto di rilievo la riforma del sistema sindacale e di contrattazione collettiva, ispirata, com'è noto, alla centralità del contratto collettivo nazionale di categoria.

Muovendo da una radicale critica a tale modello, si arriva, nel Libro Bianco, a proporre un nuovo e diverso metodo di confronto tra parti sociali e istituzioni. Innanzitutto si lamenta un uso eccessivo e distorto della concertazione, talora intesa non tanto come un metodo di azione per il conseguimento di obiettivi condivisi, quanto come uno strumento di legittimazione di Governi politicamente deboli.

In più, si ritiene che il modello concertativo degli anni novanta sia inadeguato rispetto alla mutata realtà economica ed alle nuove e più complesse esigenze di competitività e di sviluppo. Raggiunti, in altre parole, gli obiettivi del risanamento dei conti pubblici e del contenimento dell'inflazione, i suoi limiti sarebbero evidenti. Secondo l'impostazione del Governo, il passaggio da una "politica dei redditi" ad una "politica per la competitività" impone una nuova metodologia di confronto tra parti sociali e pubblici poteri, basata non più su grandi patti sociali, tanto ampi quanto vaghi e imprecisi, ma su accordi specifici, rigorosamente monitorati anche nella fase esecutiva. In luogo di una concertazione omnicomprensiva, generale, a volte dai contenuti e dagli impegni generici, si propone l'adozione di una nuova metodologia di confronto, fortemente ispirata al modello del dialogo sociale di stampo comunitario.

Il dialogo sociale deve infatti costituire il metodo per disciplinare la produzione di regole in tema di "affari sociali", con particolare riguardo alla modernizzazione del mercato del lavoro. La partecipazione delle parti sociali, così come avviene a livello comunitario, non si limita alla sola consultazione da parte del Governo (centrale o locale), precedente all'assunzione di interventi regolatori, ma si spinge fino alla possibilità di regolare autonomamente, con un proprio accordo, la materia oggetto dell'iniziativa, destinato poi ad essere tradotto in sede legislativa dallo stesso Governo o dalla Regione.

Il chiaro richiamo al dialogo sociale comunitario, quale punto di riferimento del Governo per una rinnovata stagione di confronto tra istituzioni e parti sociali, pone in luce, allora, l'esigenza di valutare attentamente *se ed in che misura* tale modello sia esportabile in quegli ordinamenti, come il nostro, che, pur caratterizzati dalla presenza di radicate prassi concertative, risultano comunque privi di un "sistema" così strutturato e formalmente disciplinato.

E' evidente che l'accertamento della reale praticabilità di tale operazione

presuppone un'analisi attenta del contesto in cui tale modello è stato predisposto ed attuato concretamente: a tal fine occorre, dunque, individuare la reale funzione assolta dalla contrattazione collettiva a livello comunitario, come pure le esigenze che una simile versione "forte" della concertazione può o deve in tale ambito realizzare.

Occorre, infine, valutare fino a che punto, nel nostro ordinamento, sussistano presupposti e condizioni analoghe, capaci di giustificare e promuovere non solo l'introduzione di un nuovo modello, più o meno sovrapponibile a quello operante a livello europeo, ma soprattutto di garantirne la piena operatività e lo sviluppo.

Ad una prima analisi, non pare sia riscontrabile, non dico una perfetta identità, ma almeno una forte analogia tra i contesti nei quali si inserisce il modello in questione. Non può negarsi, infatti, che le procedure del dialogo sociale comunitario siano state predisposte, e si siano nel tempo ampiamente sviluppate, soprattutto al fine di superare il tradizionale deficit regolativo dell'Unione europea in materia di politica sociale. Non a caso, la stessa procedura è stata prevista, nell'ambito del trattato dell'Unione, come un ordinario strumento di produzione del diritto sociale europeo, difficilmente compatibile, una volta esportato nel contesto nazionale, con il nostro attuale sistema istituzionale.

Diversamente, nel nostro ordinamento, la partecipazione delle parti sociali agli interventi regolativi in materia di Diritto del lavoro - e, dunque, quando si interviene con grandi riforme su fenomeni sociali o, addirittura, su fenomeni "di massa" - più che costituire uno stimolo al legislatore nazionale, è di regola funzionale ad acquisire un consenso preventivo a garanzia dell'effettività dell'intervento stesso.

Ciò non deve stupire: l'esigenza di ricercare un consenso sociale, al di fuori delle sedi istituzionali, è, infatti, facilmente spiegabile, se si pensa alla complessità delle moderne società industriali ed alla conseguente inadeguatezza del canale della sola rappresentanza politica: il più delle volte troppo angusto, per non dire assolutamente insufficiente.

Inoltre, riconoscere il primato del dialogo nella regolazione della politica sociale significa riconoscere alle rappresentanze degli interessi un ruolo assai impegnativo, che comporta responsabilità quasi legislative. E non si capisce come, a tale riconoscimento, possa fare riscontro un totale disinteresse al fondamentale problema delle regole sulla selezione e legittimazione dei soggetti sindacali coinvolti; un disinteresse coperto dalla singolare convinzione della necessaria prevalenza "della tradizione autoregolamentare delle parti sociali italiane".

9. *Qualche interrogativo di fondo*

In conclusione, mentre si può apprezzare che un nuovo Governo, che si presenta come “Governo di legislatura”, offra all’attenzione dell’opinione pubblica un programma di iniziative, volte a rendere più efficiente il mercato del lavoro, vanno ribadite le perplessità, all’inizio avanzate, circa il fatto che il documento sia stato seguito, in brevissimo tempo, da un disegno di legge statale, quindi centralistico, che propone una massiccia riforma di tutto il Diritto del lavoro, nelle tecniche e nei contenuti, a colpi di provvedimenti governativi delegati, senza che sul ricordato “programma di iniziative” sia stato possibile un dibattito scientifico, prima ancora che politico. Il Libro bianco degrada così a mera operazione di *marketing*, che cade nel dimenticatoio, non appena il “prodotto” è stato lanciato sul mercato.

Il Libro bianco contiene comunque molti spunti di riflessione e suscita molte domande, che si è cercato di porre nel corso di queste pagine, spesso senza trovare risposte appaganti.

Due interrogativi di fondo vengono naturali. C’è innanzitutto da chiedersi se gli estensori del Libro bianco, nel proporre strumenti per risolvere le *inefficienze* ed *iniquità* del mercato del lavoro del nostro paese, abbiano avuto presente un modello antropologico di lavoratore (o più modelli) di riferimento, senza il quale qualunque proposta rischia di nascere vecchia e inadeguata a rispondere alle reali esigenze del mercato. I riferimenti al lavoro di qualità sono interessanti, anche se non originali (dei *better jobs* si parla da tempo in Europa): sì, ma quali soggetti, quali donne e quali uomini dovrebbero spendere le proprie energie in queste “nuove” attività lavorative?

L’altro interrogativo va posto ai giuristi e, soprattutto, ai docenti di Diritto del lavoro: di fronte ad un così ampio programma di rivisitazione dell’intera materia, capace di rimettere in discussione i cardini, su cui si impernia l’apparato di tutela del lavoratore subordinato – primo fra tutti, la centralità della norma inderogabile – c’è da chiedersi se abbia ancora un senso spiegare agli studenti il concetto di “subordinazione tecnico-funzionale”, come effetto del contratto di lavoro. O, piuttosto, se non sia il caso di riaccreditare la nozione di “subordinazione socio-economica”, la quale appare forse più adatta alla logica della tutela del lavoro, che consegue ad una revisione così radicale sia delle fonti del Diritto del lavoro, sia del ruolo degli attori del sistema di relazioni industriali.