

# FRAMMENTI ORDINATI DI DIRITTO DEL LAVORO

PAOLO EMILIO ROSSI\*

## SOMMARIO

**1.** Il diritto del lavoro nell'oggi europeo. - **2.** Le politiche dell'occupazione e dell'immigrazione in un contesto di crisi economica mondiale. - **3.** Il *Fondo sociale europeo* nel mercato del lavoro in crisi. - **4.** Il diritto al lavoro, quale diritto inviolabile della persona umana. **5.** Libertà sindacale e patto politico sugli assetti contrattuali. - **6.** La rappresentanza sindacale nell'accordo quadro. - **7.** Rappresentatività politica e rappresentanza negoziale. - **8.** L'accordo interconfederale con scadenza 15 aprile 2013. - **9.** La riforma negoziata degli assetti contrattuali. - **10.** Considerazioni conclusive.

## 1. Il diritto del lavoro nell'oggi europeo

Il problema più inquietante, innescato dall'improvvisa crisi finanziaria a livello mondiale, s'incentra, al momento, sul dato sociale di un'occupazione quasi bloccata e con una disoccupazione che tende, di contro, ad un aumento diseguale e lento nei settori produttivi tanto dell'Unione europea, quanto degli Stati Uniti d'America. La complessità del fenomeno, che ha investito, nell'anno 2009, il mercato del lavoro, imporrebbe, sul piano della legislazione sociale, interventi di più intenso partecipato coordinamento nella prospettazione dei progetti tendenti soprattutto a bloccare le cause più rilevanti della perdita dei posti di lavoro. Fermare o comunque attenuare la percentuale dei disoccupati nell'area comunitaria significa dare contezza di serietà adesiva, da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, al proclamato obiettivo di promuovere un progetto economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Occorrerebbe, cioè, che l'insieme di coloro che sono impegnati nella politica *tout court* decida di procedere, attraverso un dibattito costruttivo, al reale rafforzamento della coesione economica e sociale

\* Professore incaricato di Diritto del lavoro nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

dei popoli dei 27 Stati membri dell'Unione. Spetterebbe, inoltre, alle organizzazioni sindacali di livello europeo costruire la "Camera alta" del dialogo permanente sull'occupazione, anche senza e comunque a prescindere da una diretta mediazione delle sovranità statali.

Da qui, dovrà prendere corpo il nuovo diritto del lavoro, chiamato a sollecitare l'elaborazione di una cultura europea dell'occupazione mediante una nuova dinamica progettuale, idonea a sviluppare un circuito virtuoso nella lotta contro la disoccupazione. Solo così potrà dirsi che l'Unione effettivamente si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri e che risultano dalle tradizioni costituzionali. Queste ultime, difatti, proclamano, come obiettivi, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e maturo e la lotta contro la emarginazione.

Vale, allora, porre subito in evidenza la tematica dei principi fondamentali della nostra Costituzione, la quale, all'art. 1, ha posposto la sovranità popolare al lavoro, quale valore sociale preminente rispetto a quello politico della democrazia. Seguono così alcuni canoni essenziali che, in via prioritaria, giungono a dare forza legale alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singola persona sia nelle formazioni sociali dove si svolge il suo vivere civile (art. 2 Cost). In proposito, i principi fondamentali, che investono l'ambito della predetta garanzia, sono quelli della pari dignità sociale dei cittadini e il principio, altrettanto fondamentale, dell'eguaglianza di ciascuna persona davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali (art. 3, primo comma, Cost.). Senonché, tanto lo Stato italiano che la stessa Unione europea restano, in ogni caso - com'è quello relativo all'attuale crisi economica -, impegnati nella specifica funzione politica di rimuovere gli ostacoli di vario ordine, i quali, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, mostrano di impedire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori dell'organizzazione politica, economica e sociale del nostro Paese e della stessa Comunità (art. 3, secondo comma, Cost). Deve consolidarsi, perciò, l'inviolabile principio per cui tutti hanno diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta ovvero accettata, mentre deve rimanere assolutamente vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul colore della pelle o l'origine etnica e sociale, le caratteristiche genetiche, le idee politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Va anche riaffermata, senza eccezione alcuna, la parità tra uomini e donne; parità che deve essere garantita in tutti i campi, specialmente quelli inerenti alla materia dell'occupazione, del lavoro e del reddito. In conformità, poi, del vigente diritto europeo, i lavoratori e i datori di lavoro,

ovvero le rispettive organizzazioni sindacali, hanno l'irrinunciabile diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, nonché di ricorrere, in caso di conflitti di interessi non facilmente conciliabili, ad azioni collettive per la difesa dei loro stessi interessi compreso lo sciopero.

Da un punto di vista della politica europea, va fatto osservare, inoltre e senza alcuna riserva, come la materia del diritto del lavoro non abbia più, oggi, un ambito finito nel solo territorio dello Stato membro, bensì si situi, da un lato, su un versante sovranazionale per costituire l'anello forte di congiunzione tra coesione economica e coesione sociale della popolazione comunitaria, dall'altro, su quello internazionale per la stessa ineliminabile presenza di un nuovo organismo, qual è l'Organizzazione mondiale del commercio, che giuridicamente ha il potere di imporre agli Stati associati regole e comportamenti di leale competizione e di corretta concorrenza nel commercio mondiale. I problemi della mondializzazione, del resto, non solo del commercio ma pure del lavoro, trascendono, ancor più attualmente, i singoli Stati, oramai coinvolti tutti nella rivalutazione informatica mediante l'uso generalizzato dei *computer*, e, da ultimo, con l'acquisizione in tempo reale dei più diversificati dati attraverso *internet*. Spetta così ad una cultura avanzata del diritto del lavoro il compito di affermare un certo valore unitario dell'ordinamento giuridico europeo, capace di superare quelle differenze di tradizione e di lingue che sembrano rafforzare le burocrazie interne e ostacolare l'ineludibile processo di coesione anche sociale, che la globalizzazione economica nella crisi finanziaria ha posto in drammatica evidenza lungo la via del dialettico rapporto tra capitalismo e democrazia.

La Costituzione dei valori, quali, per l'appunto, sono le surriferite specificazioni dei diritti inviolabili dell'uomo, non potrà mai restare indebolita e neppure incrinata mediante scomposti interventi legislativi, che potrebbero condurre alla riduzione dello stesso libero e pieno estrinsecarsi del pluralismo sindacale anche europeo.

Sul tema di una nuova cultura del diritto del lavoro, poi, non può sottacersi il rilievo che, sul fenomeno del lavoro, ha efficacemente posto l'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI, denunciando l'urgente esigenza che le organizzazioni sindacali dei lavoratori si aprano alle nuove prospettive che emergono nell'ambito lavorativo. Esse, pertanto, sono chiamate a farsi carico di nuovi problemi delle diverse società (*ivi*, n. 64). Il contesto globale in cui si svolge il lavoro richiede, del resto, anche che le organizzazioni sindacali nazionali, per lo più chiuse nella difesa di interessi corporativi, volgano lo sguardo pure verso i non iscritti e, in particolare, verso i lavoratori dei Paesi in via di sviluppo, dove i diritti sociali vengono spesso violati. In molti casi i disoccupati sono il risultato della violazione della dignità del lavoro umano, sia perché ne vengono limitate le opportunità di sviluppo, sia perché vengono svalutati «i diritti che da esso scaturiscono, specialmente il diritto al giusto salario, alla sicurezza della persona del lavoratore e della sua famiglia» (*ivi* n. 63). Si è ribadito comunque l'insegnamen-

to per cui occorre mantenere ferma la distinzione di ruoli e di funzioni tra sindacato e politica.

Il problema dello sviluppo dei popoli, d'altro canto, resta connesso a quello dello sviluppo di ogni singola persona, sviluppo quest'ultimo che si segnala, se la stessa persona dovesse presuntuosamente pretendere di essere «l'unica produttrice di se stessa» (*ivi* n. 68). Lo sviluppo economico, d'altronde, si rivela fittizio e dannoso se si affida ai prodigi della finanza per sostenere crescite innaturali e consumistiche. «Davanti a questa pretesa prometeica, dobbiamo irrobustire l'amore per una libertà non arbitraria, ma resa veramente umana dal riconoscimento del bene che la precede» (*ivi*, n. 68).

Infine, sulla questione sociale mondiale, la citata lettera enciclica afferma che, «mentre i poveri del mondo bussano ancora alle porte dell'opulenza, il mondo ricco rischia di non sentire più quei colpi alla sua porta, per una coscienza ormai incapace di riconoscere l'umano» (*ivi* n. 75). Ed è così che il diritto del lavoro non può che configurarsi come manifestazione giuridica della grandezza dell'uomo nell'espressione non negoziabile della sua dignità di persona e di lavoratore.

## **2. Le politiche dell'occupazione e dell'immigrazione in un contesto di crisi economica mondiale**

La paralisi del mondo economico nella quale è rimasta imprigionata, di colpo, l'intera attività produttiva e commerciale legata al sistema finanziario internazionale, ha imposto, nel corso dell'anno 2009, una riflessione preoccupata sulle antiche politiche in favore dell'occupazione. Il principale obiettivo non è stato più quello di un incremento dei posti di lavoro specie di quelli riguardanti le donne, ma un altro, e precisamente l'obiettivo di cercare di conservare il maggior numero di posti di lavoro in essere attraverso un forte aumento e allargamento categoriale degli ammortizzatori sociali.

Si è così aperta una grande sfida non solo sul cambiamento delle relazioni sindacali e sulle strutture pubbliche e private dell'avviamento al lavoro, ma soprattutto sul modo di intendere l'occupazione, in particolare quella dei giovani che deve tendere ad essere sempre più stabile e certa anche nei contenuti patrimoniali. Non servono più, a parer nostro, le tante tipologie immesse nel mercato del lavoro in modo da favorire una occupazione qualunque essa sia, bensì occorre un cambiamento profondo del modo di intendere la funzione di datore di lavoro nella Pubblica Amministrazione allargata e nella stessa impresa di ogni dimensione. Quale senso hanno oggi i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito del pubblico impiego e quelli a progetto nel privato?

La crisi in parola ha di fatto mutato il tratto autonomo di questi lavoratori in veri e propri prestatori di lavoro subordinato, con tutte le garanzie possibili quanto soprattutto al mantenimento di un certo reddito da lavoro.

Lo Stato italiano e l'Unione europea dovranno procedere all'attuazione di un nuovo ordine economico-produttivo, socialmente responsabile nei diretti riguardi delle nuove generazioni. Sono quest'ultime, difatti, che rivendicano, per il futuro, le pari opportunità di una vita libera e dignitosa anche nel momento di godere la pensione di vecchiaia. Bene è stato detto che «l'economia integrata dei giorni nostri non elimina il ruolo degli Stati, piuttosto ne impegna i Governi ad una più forte collaborazione reciproca. Regimi di saggezza e di prudenza suggeriscono di non proclamare la fine dello Stato. In relazione alla soluzione della crisi attuale, il suo ruolo sembra destinato a crescere, riacquistando molte delle sue competenze».

In grande considerazione va tenuta allora la politica attiva e non conservatrice dell'impiego pur mantenendo reciprocamente legati il principio di sussidiarietà con il principio di solidarietà, «perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno». Un esempio fortemente illuminante di un tale parallelismo concettuale può essere fornito da quanti, nel passato, sono stati occupati nei lavori socialmente utili, in una valutazione politica, però, eminentemente di ordine pubblico.

Nel quadro istituzionale ricomprendente l'intero territorio comunitario, il principio di sussidiarietà deve trovare, sin d'ora, una sua concreta esplicitazione partitamente con riguardo alle Organizzazioni sindacali di livello europeo, che, da tempo, esprimono una concreta base sociale dell'apparato proprio dell'Unione, giacché esse sono oramai in grado di intrattenere e di sviluppare uno specifico dialogo sull'occupazione anche senza una diretta mediazione delle ventisette componenti statali.

Il diritto del lavoro è così chiamato a dare sostegno di base alle iniziative nazionali e a quelle europee che prendono le mosse dalla volontà delle parti sociali di concorrere alla formazione di una cultura europea dell'occupazione attraverso una vera e propria rivoluzione del mercato unico del lavoro in vista di una diversa e più attenta lotta alla disoccupazione giovanile. Senza l'assunzione cosciente di quest'ultimo impegno politico anche comunitario, la rabbia dei giovani contro il buio di una dignitosa occupazione potrà essere foriera di inquietanti contestazioni, che sarebbero capaci di nuocere ai consueti percorsi della democrazia parlamentare ovvero, in una parola, alla pace sociale in ambito europeo.

E l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) è chiamata a dibattere, da subito, il sommovimento globale e non facilmente arginabile di persone, appartenenti all'intero mondo delle nazioni, in cerca di lavoro e di sicurezza di vita per loro stesse e per i loro familiari al di fuori dei territori di origine. Essa è tenuta a formulare orientamenti del tutto nuovi in materia del lavoro mobile, aiutando a decifrare le spinte migratorie e a sostenere gli Stati coinvolti nell'azione di regolazione dei flussi tra i Paesi da cui partono i migranti e quelli in cui giungono. La complessità del fenomeno tocca una larga serie di problematiche, le quali impat-

tano nei territori delicati della politica sociale del lavoro e dell'integrazione nonché nei versanti economici, culturali e religiosi. Il risultato delle esperienze che le migrazioni hanno fatto registrare, è che le persone straniere in cerca di lavoro, hanno recato un indubbio contributo allo sviluppo e al benessere del Paese ospite, allorquando sono state messe nelle condizioni di prestare la loro opera e di inviare, conseguentemente, risorse finanziarie al Paese d'origine.

L'ammonimento, che condividiamo, enunciato sul fenomeno delle migrazioni è che «ogni migrante è una persona umana che, in quanto tale, possiede i diritti fondamentali inalienabili che vanno rispettati da tutti e in ogni situazione».

Ed invero, l'art. 2 del D.Lgs. n. 286 del 1998 definisce i diritti e i doveri dello straniero, al quale sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previste dalle norme di diritto interno, dalle vigenti convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale. Lo Stato italiano, inoltre, garantisce a tutti i lavoratori stranieri, regolarmente soggiornanti nel suo territorio, e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani anche relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, il quale può avvenire soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti. Gli stranieri, entrati regolarmente nel territorio dello Stato, possono richiedere e ottenere dalla autorità locali competenti il permesso di soggiorno per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti. La richiesta del rinnovo, poi, di detto permesso è respinta, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per il soggiorno nel territorio dello Stato. Ove lo straniero sia regolarmente soggiornante da almeno cinque anni con un permesso motivato da una causa che consenta un numero indeterminato di rinnovi, può ottenere, a domanda, la carta di soggiorno per sé, per il coniuge e per i propri figli minori conviventi. In ogni provincia e presso la prefettura - ufficio territoriale del Governo è stato istituito uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione dei lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato. Spettano al prefetto l'accertamento e l'irrogazione di una sanzione amministrativa nell'ipotesi in cui il datore di lavoro ometta di comunicare allo sportello unico per l'immigrazione qualunque variazione del rapporto di lavoro intervenuto con lo straniero. Sono, invece, le questure a dover fornire all'INPS e all'INAIL, tramite collegamenti telematici, le informazioni anagrafiche relative ai lavoratori extracomunitari ai quali è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, o comunque idoneo per l'accesso al lavoro.

La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario e ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro

subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque per un periodo non inferiore ai sei mesi.

La legge, infine, prevede l'irrogazione della pena dell'arresto e dell'ammenda nei confronti del datore di lavoro che risulti avere alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno ovvero il cui permesso sia scaduto, revocato o annullato.

Il surriferito quadro normativo sul Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione è stato integrato, nel corso dell'estate 2009, da provvedimenti legislativi che hanno statuito, da un lato, la regolarizzazione da parte di datori di lavoro di quei prestatori extracomunitari irregolarmente occupati, da almeno tre mesi, in attività di collaborazione e di assistenza domestiche mediante apposita dichiarazione presentata entro i prescritti termini.

Dall'altro, il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato da parte dello straniero nell'ipotesi in cui il medesimo faccia ingresso ovvero si trattenga in esso in violazione alle leggi sull'immigrazione. In particolare, è da dire che, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato per la commissione del predetto reato, non è richiesto il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. A quest'ultima il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento dello straniero di cui trattasi. Il giudice, a sua volta, acquisita la notizia dell'anzidetta esecuzione, pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

La legge ha altresì disposto che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato, con decreto interministeriale, fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro. Per quanto riguarda il rinnovo, lo straniero è tenuto a inoltrare la domanda al questore della provincia in cui dimora, almeno sessanta giorni prima della scadenza ed è sottoposto alla verifica dell'esistenza delle condizioni previste per il rilascio dello stesso permesso di soggiorno.

Altro reato contravvenzionale è rimasto specificato, con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino a euro 2.000, nei confronti dello straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottemperi, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato. Commette, invece, un reato delittuoso chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche il locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione.

Infine, è stato disciplinato un nuovo istituto giuridico nella materia *de qua* e precisamente l'*Accordo di integrazione*, il cui regolamento governativo stabilisce i criteri e le modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno, di un



tale accordo, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione.

Con questo ultimo termine, s'intende quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società. Conseguo che la stipula dell'*Accordo di integrazione* rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno, mentre la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato secondo le modalità sopra richiamate.

### 3. Il Fondo sociale europeo nel mercato del lavoro in crisi

La crisi globale finanziaria è risultata, in uno stesso contesto temporale, così grave e così sorprendentemente paralizzante le economie nazionali da sconvolgere addirittura le politiche attive regionali per l'occupazione anche nel nostro Paese. Ed infatti, per sostenere i redditi dei lavoratori non tutelati dalle gestioni previdenziali della cassa integrazione guadagni, in quanto titolari di contratti di lavoro subordinato, compresi rapporti di apprendistato e di somministrazione o a progetto - in altre parole, l'insieme del c.d. lavoro precario -, il Governo è stato costretto a promuovere un accordo politico con le Regioni al fine di dare una diversa destinazione sociale anche ai contributi finanziari che il Fondo sociale europeo aveva deliberato di assegnare a ciascuna Regione italiana per lo sviluppo dell'istruzione e segnatamente per la diffusione delle lingue degli Stati membri, per il miglioramento della formazione professionale tanto iniziale che permanente nonché per favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani.

A livello europeo, dunque, è stato apprestato un importante strumento per la realizzazione di quella politica sociale che ha, come obiettivo, la promozione all'interno della Comunità, delle possibilità di occupazione nonché della mobilità geografica e professionale dei lavoratori. Si tratta, per l'appunto, proprio di quel Fondo che deve contribuire al miglioramento del tenore di vita dei cittadini europei anche attraverso interventi finanziari che facilitino l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare mediante anche la riconversione professionale. Il regolamento (CE) n. 1081 del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo, ha ribadito all'art. 2, i compiti del medesimo, statuendo come esso debba contribuire «a realizzare le priorità della Comunità riguardo al rafforzamento della coesione economica e sociale migliorando le possibilità di occupazione e nuovi e migliori posti di lavoro. A tale fine esso sostiene le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e ridur-



re le disparità occupazionali a livello nazionale, regionale e locale». Il Fondo, poi, promuove la buona *governance* e il partenariato, mentre il suo sostegno è definito e attuato al livello territoriale appropriato, tenendo conto del livello nazionale, regionale e locale. Spetta agli Stati membri assicurare il coinvolgimento delle parti sociali e l'adeguata consultazione e partecipazione di altri portatori di interesse, al livello territoriale appropriato, nelle fasi di preparazione, attuazione e sorveglianza del sostegno del Fondo.

Senonché, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, la emendata legge finanziaria 2009 ha disposto, per l'anno di riferimento, che a carico del Fondo per l'occupazione e in deroga alla normativa vigente nonché sulla base di specifici accordi governativi, possa concedersi, anche senza soluzione di continuità, trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali. Nelle more della definizione degli accordi con le Regioni e al fine di assicurare la continuità di trattamenti e prestazioni, lo Stato ha assegnato quota parte dei fondi disponibili direttamente alle regioni e alle Province autonome.

Così, in data 12 febbraio 2009, Governo, Regioni e Province autonome hanno stipulato un Accordo di natura politica per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga nel biennio 2009-2010. Per questa finalità, lo Stato ha stanziato risorse nazionali per euro 5,35 miliardi (di cui euro 1,4 miliardi dal Fondo per l'occupazione ed euro 3,95 miliardi dal Fondo per le aree sottoutilizzate secondo quanto stabilito dall'art. 18, comma 3-*bis*, della legge n. 2 del 2009), mentre le parti regionali e provinciali sono rimaste impegnate per un complessivo contributo di euro 2,65 miliardi, da attingere ai fondi provenienti dai programmi regionali del Fondo sociale europeo. Ebbene, sulla base di detto Accordo sono stati stipulati patti tra il Ministero del lavoro e le singole Regioni e Province autonome, all'interno dei quali è rimasto concordato come a queste ultime spetti il finanziamento del 30 per cento dell'importo erogato in favore del lavoratore beneficiario, mentre il restante 70 per cento e l'intero costo legato alla contribuzione figurativa sono a carico dei fondi nazionali. Ciascun accordo, poi, ha previsto che «i lavoratori destinatari dei trattamenti, l'utilizzo temporale dei trattamenti medesimi ed il riparto delle risorse tra le situazioni di crisi occupazionale sono definiti e modulati in un accordo quadro stipulato sulla base delle esigenze verificate dalla Regione d'intesa con le parti sociali e delle relative risorse finanziarie».

In particolare, l'accordo quadro, stipulato dalla Regione Lombardia con le Parti Sociali Lombarde, ha avuto apposto in calce all'allegato c, una dichiarazione a verbale, in virtù della quale entrambe le parti stipulanti si sono impegnate a dar vita ad un confronto per verificare la possibilità di misure aggiuntive ai trattamenti attualmente previsti per i lavoratori con contratti a progetto, in considerazione dell'importanza anche quantitativa che tale tipologia contrattuale riveste per il territorio regionale.

Infine, la legge ha ampliato l'ambito soggettivo di applicabilità del lavoro acces-

sorio, vale a dire di quelle attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne.

Essa consente, in via sperimentale e per il solo anno 2009, che i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ovvero di prestazioni di sostegno del reddito effettivo lavoro accessorio nel limite massimo reddituale di euro 3.000 per anno solare. Sul punto della cumulabilità è da dire che il percettore di reddito da lavoro accessorio nel limite di euro 3.000 annui, ha diritto di continuare ad avere l'intero importo di denaro spettante a titolo di integrazione salariale o di altra prestazione a sostegno del reddito, senza che l'una o l'altra venga sospesa o ridotta. In ogni caso, il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ivi compresi quelli c.d. in deroga, rimane subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

Sul piano operativo per l'erogazione dei predetti trattamenti, spetta alla Regione il compito di trasmettere all'INPS, in via telematica, le informazioni relative alle autorizzazioni concesse, dando altresì l'indicazione dell'utilizzo del fondo regionale a livello di singola unità produttiva.

#### **4. Il diritto al lavoro, quale diritto inviolabile della persona umana**

Il fondamentale diritto al lavoro resta implicitamente riconosciuto e garantito nei confronti dei beneficiari di trattamento di sostegno al reddito in forza del disposto per cui il pagamento della relativa prestazione previdenziale è ammesso soltanto a condizione che ciascun percettore sottoscriva la dichiarazione di immediata disponibilità a partecipare a progetti di riqualificazione o, per coloro che non sono in costanza di rapporto di lavoro, ad accettare un'offerta lavorativa congrua. Il principio di solidarietà economica, che l'Accordo Stato-Regioni ha realizzato attraverso il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga 2009-2010, rimane così strettamente collegato con il principio di solidarietà sociale espresso dalla Costituzione italiana con la direttiva secondo la quale «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al processo materiale o spirituale della società».

D'altra parte, il primo modo di essere del mercato del lavoro corrisponde alla sua funzione politica di sistema strutturato per la promozione del diritto al lavoro della persona nei termini dell'impegno e secondo le finalità che la stessa Costituzione impone allo Stato nel senso di determinare le condizioni o le opportunità che rendano effettivo quel diritto. Cosicché, il mercato del lavoro, oramai delineato come istituzione europea unitaria, assume la configurazione di una categoria giuridica, nella quale deve ricomprendersi il dovere di ogni cittadino comunitario di lavorare per lo sviluppo sostenibile della Comunità stessa.

In un tempo, poi, di crisi economico-finanziaria allargata, il mercato del lavoro, rafforza la centralità della democrazia, posto che in esso si attua a pieno il principio della pari dignità sociale delle popolazioni degli Stati membri nella direttiva fondamentale dell'eguaglianza giuridica sostanziale delle medesime. La funzione di coesione sociale che finisce così per assolvere il mercato del lavoro, fotografa, nella realtà economica, quel primo stadio di esso, che può senz'altro descriversi come gestione eminentemente politica del medesimo. In materia di occupazione, difatti, il D.Lgs. n. 276 del 2003, nell'affermare come le sue disposizioni si collochino nell'ambito degli inerenti orientamenti comunitari e mirino ad aumentare i tassi di occupazione nonché a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, ha avuto lo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro.

La gestione tecnica e quella amministrativa del mercato del lavoro vanno ricondotte essenzialmente ai compiti della Direzione generale per l'osservatorio, operante presso il Ministero del lavoro, nonché all'attività dei Centri per l'impiego, il cui ambito provinciale è definito dalle singole leggi regionali. Queste ultime, difatti, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, hanno disciplinato la stessa organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alla programmazione e coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile.

In particolare, a garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro, è stata costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali.

Si tratta di un sistema che viene alimentato da tutte le informazioni utili a detto scopo immesse liberamente nel sistema stesso vuoi dagli operatori pubblici e privati, vuoi direttamente dai lavoratori e dalle imprese, i quali senza alcun vincolo vi accedono con una consultazione che può avvenire da un qualunque punto della rete. Il livello nazionale di quest'ultima è finalizzato alla definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio, nonché alla interoperabilità dei sistemi regionali con particolare riguardo al processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Di contro, il livello regionale è volto a realizzare l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti nel territorio, il modello dei servizi al lavoro e la definizione degli standard nazionali di intercomunicazione. Pertanto, il sistema, organizzato, per l'appunto, su una rete telematica di nodi informativi regionali, permette ai lavoratori e alle persone in cerca di occupazione, agli operatori pubblici e privati autorizzati e a quelli accreditati nonché ai datori di lavoro in genere di incontrarsi e di prescegliere i servizi da utilizzare.

La grave situazione occupazionale, determinatasi con l'appiattimento oltre ogni previsione pessimistica dell'economia nazionale, impone di richiedere ai membri della Commissione Tecnica, istituita presso il Ministero del lavoro, per il raccor-

do e il coordinamento permanente tra il livello nazionale e il livello regionale della borsa continua regionale del lavoro un impegno di alto livello politico e professionale nel tentativo di rimettere in moto un mercato del lavoro ripiegato su se stesso. Un'attuazione sveglia e agile del sistema potrebbe consentire passi, sia pure lenti e brevi, verso un nuovo modo di sollecitare quanti operino o tentino di operare nel mondo del lavoro, prendendo coscienza politica dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati o di quelli erogabili con una fantasia di creatività manageriale da opporre all'attuale stato di difficoltà produttiva e commerciale. A questo punto, l'anzidetta Commissione tecnica deve immettere in rete proposte intelligenti in ordine all'evoluzione necessaria e improcrastinabile del modello tecnologico ed organizzativo del sistema, in conformità beninteso delle decisioni assunte dalla Conferenza unificata Stato-Regioni. E ciò proprio al fine di migliorare il funzionamento e l'operatività della borsa continua nazionale del lavoro, garantendo così, nel migliore dei modi possibili, il diritto al lavoro anche e soprattutto nei confronti di coloro che beneficiano degli ammortizzatori sociali in deroga.

## **5. Libertà sindacale e patto politico sugli assetti contrattuali**

Indubbiamente, la grave e profonda crisi economica del nostro Paese, accentuata dalla disastrosa e irresponsabile speculazione finanziaria a livello mondiale, ha sollecitato Governo e parti sociali ad assumerne iniziative, al tempo stesso, di sostegno dei redditi dei lavoratori e di nuove strategie per le relazioni sindacali di difesa tanto dei posti di lavoro, quanto delle unità produttive aziendali. Ed invece, con l'obiettivo dichiarato dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della produttività, unitamente a quello dell'efficiente dinamica retributiva nonché del miglioramento dei prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, è stato stipulato, in data 22 gennaio 2009, un patto politico di riforma degli assetti contrattuali. Contraria ad esso è risultata la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), la quale ha insistito per la conservazione del regime vigente, rifiutando il carattere sperimentale dell'accordo quadro e contestando la stessa sua durata quadriennale.

Tale vicenda sindacale ha finito coll'innestare, nei rapporti tra Governo e parti sociali, una sorta di rottura ideologica e sistemica sul rilancio della crescita economica, sullo sviluppo occupazionale nonché sull'aumento della produttività pur nella prospettiva di una politica di riduzione consentibile della pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese. Senonché, di fronte all'acuirsi del doloroso fenomeno della disoccupazione e della contemporanea cancellazione di posti di lavoro, si auspica da più parti un rientro partecipativo attivo della CGIL nell'ambito delle relazioni sindacali, in modo da rendere coesa l'azione di tutela dei lavoratori, dei disoccupati, dei giovani e delle rispettive famiglie. D'altronde, l'effettività del diritto sindacale si appunta sull'unanimità del consenso sociale e sull'attività di

mediazione politica, indispensabile per garantire a tale diritto la sua stessa ragione d'essere.

L'impegno delle Centrali confederali a promuovere le condizioni e le opportunità, che devono rendere effettivo il diritto al lavoro di quanti risiedono nel territorio, si correla politicamente al principio di libertà sindacale, in virtù del quale esse sono legittimate a stipulare contratti collettivi di lavoro per la certezza giuridica dei diritti del lavoratore ad una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa» (art. 36, primo comma, Cost.).

Il patto politico in parola ha sancito la volontà delle parti stipulanti di introdurre, nell'ordinamento sindacale, un modello contrattuale comune per il settore privato e per il settore pubblico, rinviando ad accordi interconfederali la specifica normazione in ordine alle modalità, ai criteri, ai tempi e alle condizioni di attuazione di quel modello in conformità dei principi concordemente enunciati nell'anzidetto patto. Quest'ultimo, tuttavia, ha confermato l'assetto della contrattazione collettiva sul livello nazionale di categoria ovvero anche confederale nonché sul secondo livello di una contrattazione come definita dalle specifiche intese negoziate.

La novità più significativa sul versante del diritto sindacale è rappresentata così dalla previsione che siano le stesse Confederazioni dei lavoratori, da un lato, e degli imprenditori, dall'altro, ad essere direttamente agenti stipulanti nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale, accentrando, là dove è possibile, gli interessi collettivi professionali delle rispettive federazioni di categoria. Tale contrattazione, del resto, è finalizzata a regolare «il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione», con la riconosciuta possibilità di «definire ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare». La sua durata, poi, è triennale tanto per la parte economica che normativa e conserva la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore interessato, ovunque occupati nel territorio nazionale. In particolare, per quanto attiene alla dinamica degli effetti economici è stato previsto - in sostituzione del tasso di inflazione programmata - un nuovo indice previsionale definito sulla base dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia, ma depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Sarà un soggetto terzo ad elaborare una tale previsione, applicando, nel settore privato, il nuovo indice (IPCA) ad un valore retributivo individuato da specifiche intese.

La durata triennale è fissata egualmente anche per la contrattazione collettiva di secondo livello, riguardo alla quale è rimasta confermata la necessità «che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti».

## 6. La rappresentanza sindacale nell'accordo quadro

Che l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali debba senz'altro configurarsi come vero e proprio patto politico, è affermazione non revocabile in dubbio ove si valuti il contenuto a rilevanza costituzionale dei suoi punti 17. e 18.. Ed infatti, con il primo di essi si conferma la volontà del Governo e delle parti sociali di continuare a lasciare inattuata la direttiva di cui all'art. 39, ultimo comma, della Costituzione, prevedendo l'assunzione negoziata di «nuove regole in materia di rappresentanza della parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale». Si tratta della delineazione di un percorso istituzionale che dovrebbe poter assorbire, in una moderna visione di più affidabili relazioni sindacali, tutte le diatribe scompostamente accese finora sul tema della rappresentanza e della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. A ben vedere, una volta spenta - forse definitivamente - l'intera seconda parte del sopra citato art. 39, non sembra potersi ritenere superato il dibattito sulla democraticità dell'ordinamento interno di ogni sindacato, proprio perché quest'ultimo è investito direttamente anche delle problematiche sociali, economiche e del lavoro pure degli immigrati extracomunitari, che agitano l'Europa e che hanno reso fragili, in un momento di crisi allargata, gli equilibri politici della stessa Comunità. I distinti vincoli europei, che oramai si colorano di tutta politicità, non dovrebbero consentire di anteporre al principio di democraticità l'esistenza o no di un regime di immunità, che implicherebbe il controllo di legittimità, in sede giudiziale, di atti imputabili al sindacato.

Non rileva più, pertanto, il fatto che l'autorità giudiziaria possa essere chiamata ad intervenire a garanzia della corretta applicazione degli ordinamenti interni, giacché è la pretesa del sindacato a partecipare al dialogo sociale anche europeo che porta ad escludere l'accoglimento *tout court* di un principio onnipervasivo di democrazia. In tale logica, la libertà sindacale si accende, all'interno dello stesso sindacato, per la democraticità intrinseca della sua stessa organizzazione, non potendosi considerare legittimi, specie nel contesto sindacale europeo, «gruppi con organizzazione interna esplicitamente non democratica». Non può più, allora, farsi ricorso al dato della «costituzione materiale» per affermare una sorta di immunità del sindacato, di fronte alla quale cederebbe la stessa esigenza di tutela della persona e di fronte alla quale si arresterebbe la stessa giurisdizione civile dello Stato. E neppure può pensarsi che la determinazione di una disciplina legale di rispetto del principio democratico possa finire col creare artificiose difficoltà applicative senza che si raggiungano peraltro apprezzabili risultati politici, posto che risultano oggi assorbenti di tali facoltà le istanze di trasparenza delle relazioni sindacali nonché la pretesa politica di assunzione delle responsabilità connesse ai ruoli svolti.

L'immunità sindacale non può così prescindere dalla responsabilità politica del

ruolo che lo stesso sindacato è chiamato a svolgere nel contesto della politica economica nazionale ed europea. Ne deriva che la svolta del legislatore italiano di non intervento in tema di attribuzione della personalità giuridica di diritto privato al sindacato che liberamente ne facesse richiesta, si presenterebbe, in Europa, alla stregua di un grazioso atteggiamento, volto a mantenere in vita il frusto e poco virtuoso circolo del collateralismo partitico.

Né può accettarsi, come surrogato dell'onere costituzionale della registrazione, la disciplina della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva che ammetta le sole organizzazioni con un dato associativo superiore a una percentuale predefinita sulla base di una certificazione all'INPS delle iscrizioni sindacali afferenti a ciascuna organizzazione interessata.

E la problematica testé sollevata investe, oltre al principio costituzionale secondo cui «l'organizzazione sindacale è libera», la successiva direttiva in forza della quale «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano» (art. 40 Cost).

Secondo quanto previsto, difatti, nel richiamato punto 18. dell'accordo quadro, «le nuove regole possono determinare, limitatamente alla contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali, l'insieme dei sindacati, rappresentativi della maggioranza dei lavoratori, che possono proclamare gli scioperi al termine della tregua sindacale predefinita».

È certo, dunque, che per attuare i surriferiti punti del patto politico in discorso occorre che la CGIL superi l'attuale opposizione ad esso, dando un contributo positivo per migliorarne alcuni profili attuativi e per rendere coesa l'azione sindacale di lotta contro la perdita dei posti di lavoro e contro il crescente e inquietante fenomeno della disoccupazione.

## 7. Rappresentatività politica e rappresentanza negoziale

Certo è che, se la partecipazione dei sindacati confederali (CGIL, CISL e UIL) anche alle istanze europee - com'è, ad esempio, il Comitato economico e sociale dell'Unione europea - richiede pregiudizialmente un'impostazione unitaria dell'azione di tutela degli interessi specifici dei lavoratori italiani e, quindi, una sola voce che li rappresenti in modo efficace, la loro posizione di vero e proprio soggetto politico nel nostro Paese spinge, invece, sia pure con forti perplessità organizzatorie e con qualche contrapposizione partitica, a dibattere sulle modalità e su alcuni contenuti strategici di rilievo non determinante ai fini di un dialogo rivendicativo unitario. Peraltro, le remore politiche, che hanno condotto ad escludere l'attuazione dell'art. 39 Cost., non possono non essere lette se non come riferimento alle difficoltà frapposte per una paventata fusione organica degli stessi Sindacati confederali, con la conseguenza del permanere di una certa vischiosità di ruoli nel contesto applicativo del tradizionale metodo della concer-



tazione, specie in un difficile momento di gestione politica interna di una crisi occupazionale davvero profonda.

I Sindacati confederali rappresentano, comunque, unitamente, il soggetto politico sindacalmente istituzionalizzato, in quanto riconosciuto dal Governo, nel dialogo sociale, importante portatore di interessi collettivi politici suoi propri, vale a dire portatore di interessi collettivi distinti da quelli specificamente professionali ed afferenti alla condizione degli associati lavoratori occupati, che pure ciascuno di questi Sindacati tutela o rappresenta contrattualmente. Del resto, tra interesse collettivo professionale e interesse collettivo politico esiste un particolare rapporto di causa ad effetto, nel senso che l'interesse professionale, quanto più è numericamente rappresentato, tanto più è rappresentativo degli interessi anche politici che i predetti Sindacati fanno valere, di per sé, nei confronti del Governo e delle istituzioni pubbliche in generale. Il dato numerico, pertanto, si presenta non solo come fattore di distinzione o di diversità di consistenza, nel quadro pluralistico delle organizzazioni, di ciascun sindacato, ma anche come elemento di richiamo forte all'azione impegnativa di proselitismo del medesimo, mirata, nel contempo, a confortare la sua stessa esistenza e a conservare o accrescere gli spazi di competenza e di concorrenza negoziale. Inoltre, è da osservare come il dialogo sociale sul versante europeo, da un lato, e il diritto di tutti i lavoratori alla concreta partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, secondo comma, Cost.), dall'altro, abbiano fatto esplodere l'antinomia tra i concetti di rappresentatività e di rappresentanza sempre a causa della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. Osservando, quindi, l'attuale contrastato fenomeno sindacale, così come esso si manifesta nella realtà politica italiana, quell'antinomia potrebbe restare superata da un'attenta valutazione degli interessi collettivi che, di volta in volta, vengono fatti valere dal sindacato unitario nelle diverse sedi negoziali e ai diversi livelli istituzionali. Occorre, allora, tornare a distinguere l'interesse collettivo a seconda degli obiettivi a contenuto politico - qual è oggi quello perseguito dalla CGIL - ovvero di portata contrattuale che un sindacato unitario si è proposto di raggiungere con l'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali nonché quello interconfederale del 15 aprile 2009 per l'attuazione del primo, siglato tra Confindustria e Organizzazioni sindacali confederali CISL e UIL.

## **8. L'accordo interconfederale con scadenza 15 aprile 2013**

Le considerazioni testé svolte sul tema della rappresentatività politica e della rappresentanza negoziale del sindacato mantengono tutta la loro pregnanza di stretto diritto sindacale, posto che nel citato accordo interconfederale è stata riportata e confermata la volontà delle parti stipulanti «a definire uno specifico accordo interconfederale per rivedere ed aggiornare le regole pattizie che disciplinano

la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale».

A ciò è stato di seguito aggiunto l'impegno delle stesse parti a rispettare e a far rispettare «tutte le regole che liberamente sono definite in materia di contrattazione collettiva» in forza del cosiddetto potere d'influsso proprio delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori.

Di contro, è stato riaffermato l'interesse a proseguire nell'indagine volta alla semplificazione oppure alla razionalizzazione o anche alla riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra le rispettive organizzazioni nazionali di categoria, vale a dire tra le rispettive federazioni, le quali saranno chiamate a pronunciarsi su ciascuna delle tre distinte ipotesi finali di quella indagine. Saranno in ogni caso le stesse categorie coinvolte a formulare un esplicito consenso per favorire eventualmente operazioni di semplificazione ovvero di razionalizzazione o anche di riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Infine, per le aree produttive prive di discipline contrattuali specifiche è stato assegnato al Comitato paritetico interconfederale l'esame delle condizioni, dei tempi e delle modalità per la definizione di eventuali nuovi contratti collettivi per una adeguata e coerente gestione dei relativi rapporti di lavoro. Detto Comitato, invero, amministra una sede interconfederale di monitoraggio, analisi e raccordo sistematico, la quale prenderà in considerazione, almeno quattro volte l'anno, l'evoluzione dello stato dell'industria, dell'occupazione e del sistema delle relazioni industriali anche al fine di verificare la funzionalità delle regole definite con l'accordo interconfederale in parola.

D'altro canto, la filosofia, cui è informato l'accordo interconfederale *de quo*, è quella di una volontà politica che si appunta alla necessità di realizzare un sistema di relazioni industriali, nell'ambito del quale la contrattazione collettiva rappresenti un valore delle stesse relazioni sindacali. Queste, difatti, hanno il compito di determinare le condizioni confacenti agli obiettivi generali dell'economia, perseguendo l'incremento dei redditi di impresa e lavoro attraverso la spinta alla competitività, all'innovazione e alla promozione di servizi a favore dei lavoratori.

## 9. La riforma negoziata degli assetti contrattuali

La spaccatura tra le centrali Confederali, dovuta alla ferma opposizione della CGIL al citato patto politico con il Governo e al conseguente accordo interconfederale, siglati entrambi unitamente dalla CISL e dalla UIL, solleva una non irrilevante problematica di ermeneutica politica della discontinuità sindacale sugli assetti contrattuali. Ed infatti, nella premessa dell'accordo collettivo del 15 aprile 2009 le parti stipulanti hanno concordato di sostituire «le regole già definite nel paragrafo "2. Assetti contrattuali" del Protocollo sottoscritto fra Governo e

parti sociali il 23 luglio 1993 su “Politica dei redditi e dell’occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo”». Pertanto, la domanda, che si pone in diritto sindacale, è se può considerarsi valida ed efficace la modificazione di un sistema di contrattazione collettiva, già definito anche dalla CGIL con il Governo dell’epoca, attraverso un accordo interconfederale al quale, invece, si è opposta la CGIL. A nostro avviso, se quella spaccatura non si ricomponesse, la riforma negoziata degli assetti contrattuali difficilmente potrà rendersi operativa, posto che essa si scontra con il principio costituzionale del pluralismo sindacale nella libertà della organizzazione associativa delle stesse parti sociali. E una legge, che non fosse attuativa della seconda parte dell’art. 39 della Costituzione, ma che recepisce la predetta riforma respinta dalla CGIL, urterebbe largamente contro i principi fondamentali della stessa nostra Costituzione, che impone e garantisce, al tempo stesso, «la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», che quel Protocollo del 1993 aveva assicurato.

Da qui, l’auspicio di un incontro leale e responsabile tra Governo e parti sociali per ricercare una qualche convergenza sul sistema della contrattazione collettiva, attuando, con alto senso patriottico, quanto la Repubblica “richiede” a ciascuno e a tutti, vale a dire «l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.).

E tutti, per un verso o per un altro, costano allo Stato, e, in un modo o in un altro, pesano sui conti pubblici! Facciamoci tutti un esame di coscienza sociale e vediamo di poter respingere la sfida satanica del «tanto peggio, tanto meglio».

Le prime avvisaglie dello scontro sindacale in atto sono venute, nel settembre 2009, con la ripresa della trattativa dei metalmeccanici, nel corso della quale i sindacati federali si erano presentati con due distinte piattaforme: una di Fim-CISL e di Uilm-UIL secondo la riforma negoziata; l’altra, invece, della Fiom-CGIL sulla base del Protocollo del 1993, dichiarata però, dalla Federmeccanica “non negoziabile”. Il rappresentante della Fiom, allora, decideva che, nel prosieguo della contrattazione, avrebbe lasciato, al tavolo delle trattative, soltanto un osservatore.

Comunque, è da dire come l’accordo interconfederale abbia finito per far propri gli assetti della contrattazione collettiva delineati - e già più sopra richiamati - dall’accordo quadro, confermando l’esclusività del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria a definire le modalità e gli ambiti di applicazione della contrattazione di secondo livello nello spirito dell’attuale prassi negoziale con particolare riguardo alle piccole imprese nonché la tempistica, secondo il principio dell’autonomia dei cicli negoziali, le materie e le voci nelle quali essa si articola. Cosicché, la contrattazione di secondo livello viene esercitata solo per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria ovvero dalla legge, dovendo riguardare in ogni caso materie e istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione, secondo il principio del *ne bis in idem*.

L'accordo, poi, di rendere effettiva la diffusione della contrattazione di secondo livello ha suggerito alle parti che fosse riconosciuto dai contratti collettivi nazionali un importo, nella misura e alle condizioni concordate nei medesimi contratti con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva, a titolo di elemento di garanzia retributiva, a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscano altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria.

## 10. Considerazioni conclusive

Nel tirare le fila sul fenomeno delle accennate contrapposizioni sindacali, è utile richiamare l'attenzione sul pensiero di politica del lavoro, esposto dall'On. Sacconi, ministro del Lavoro, nello scritto *Salario, salute e sicurezza: ecco lo Statuto dei lavori*, pubblicato nel quotidiano *Il Sole 24 Ore* del 12 settembre 2009. Ricordato il prezioso insegnamento di Marco Biagi in ordine all'obiettivo di superare le molte criticità del nostro mercato del lavoro, il ministro ha affermato che «l'effettività delle regole del mercato del lavoro non dipende affatto da obsoleti vincoli pubblicistici, ma piuttosto dai cambiamenti del sistema di relazioni industriali e di lavoro secondo logiche di tipo cooperativo e partecipativo, che il Governo sostiene con incentivi fiscali al salario variabile deciso in azienda e nel territorio e con norme di favore per gli organismi bilaterali» (*ivi*, p. 2). L'assunto conferma l'imprescindibilità di uno scorrevole percorso delle relazioni industriali in materia di contrattazione collettiva di secondo livello, in sintonia con quanto concordato dalle parti sociali nei negoziati nazionali di primo livello. Ed invero, le riflessioni, che vengono proposte in tema di partecipazione agli utili dei lavoratori occupati nelle singole e territorialmente distinte aziende, sono costrette ad approfondire gli aspetti della concorrenza anche in campo internazionale, della competitività soprattutto in sede nazionale nonché lo spunto di diritto costituzionale riguardo ad un sindacato collaborativo per la sopravvivenza delle imprese, per la stabilità degli occupati e per una redditività di sviluppo aziendale (art. 46 Cost.). Tutto ciò non solo impone di considerare, prioritariamente e lontano da ideologismi fuorvianti, ogni impresa alla stregua di una entità unitaria di lavoratori, ma soprattutto sollecita un nuovo e rivoluzionario ruolo del sindacato. Un ruolo questo che dovrebbe poter trovare conforto in una legge politicamente avanzata e dai contenuti largamente condivisi, capace di dare senso giustificativo alla materiale tacita abrogazione dell'intera seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. Occorre, infatti, per lottare seriamente e con armi democratiche contro la disoccupazione e per la certezza dei posti di lavoro, che si pervenga ad un nuovo modo d'essere del sindacato in azienda, perseguendo il fine di tentare di creare, come avviene per le migliori squadre di calcio, il giusto clima

“dello spogliatoio” per sperare di vincere le ripetute e inquietanti sfide che minano la sana occupazione.

Infine, con riguardo al denunciato scontro sindacale va rammentato a tutti gli operatori delle relazioni sindacali come l'art. 1 della legge n. 389 del 1989, relativo a «retribuzione imponibile, accreditamento della contribuzione settimanale e limite minimo di retribuzione imponibile», debba restare interpretato, a mente del comma 25 dell'art. 2 della legge n. 549 del 1995, «nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

## RIASSUNTO

In una fase storica di una economia mondializzata in crisi, il diritto del lavoro sembra aver subito una inquietante compressione nei suoi elementi fondanti il diritto della persona al lavoro, la stabilità dell'occupazione, la difesa del reddito da lavoro e gli stessi ordinari interventi di tutela previdenziale e di sostegno finanziario soprattutto delle medie e piccole imprese.

Nell'oggi europeo, l'Autore riflette in ordine all'esigenza del diritto del lavoro di far proprie categorie di nuovi valori solidaristici, concernenti specialmente una maggiore partecipazione delle organizzazioni sindacali, a livello comunitario, per una più evoluta e distinta lotta contro la disoccupazione, per una politica attiva dell'integrazione sociale dei lavoratori extracomunitari, per una professionalità qualificata e responsabile dei manager, ma anche dei prestatori subordinati, nonché per la promozione della c.d. “flessicurezza”, vale a dire per una flessibilità unita alla sicurezza dell'occupazione, che faciliti la vita dei lavoratori “integrati”, ma anche degli “esclusi”.

In questo quadro viene esaminato il patto politico stipulato il 22 gennaio 2009 tra Governo e parti sociali con l'obiettivo dichiarato di sostenere la ripresa di uno sviluppo economico e di una crescita occupazionale da fondare sull'aumento della produttività insieme con un'efficiente dinamica retributiva e con miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. L'Autore, poi, affronta, con riguardo alla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, le problematiche dell'ermeneutica politica della discontinuità della disciplina degli assetti contrattuali nel rapporto tra quanto disposto dal Protocollo sindacale del 23 luglio 1993 e quanto, invece, ora disciplinato dall'accordo interconfederale del 15 aprile 2009. Egli giunge così a sollecitare una riflessione arida e moderna sullo spunto offerto dal diritto costituzionale riguardo ad un sindacato collaborativo per la sopravvivenza delle imprese, per la stabilità degli occupati e per una redditività di tranquillizzante sviluppo aziendale (art. 46 Cost).

## SUMMARY

At a time of a globalised economy crisis, labour law seems to have suffered a disturbing crushing of its fundamental elements concerning an individual's right to employment, job stability, protection of labour related income and the same common interventions concerning social security and financial support, especially in small and medium enterprises.

The author reflects on Europe today with regard to the need of Labour laws to develop categories of new values of solidarity, focusing on the need for greater participation of trade union organisations at a Community level, to achieve a more evolved and distinct battle against unemployment with policies of social integration of immigrant workers, and qualified professional and responsible managers, but also sub-ordinate workers and the promotion of the so-called "Flexicurity" policies which foresees flexibility combined with occupational security, to facilitate the lives of "integrated" but also "excluded" workers.

This framework also reviews the political pact signed on January 22, 2009 between the Government and the social bodies with the stated aim of supporting the resumption of sustainable economic and employment growth based on increasing productivity along with an efficient salary dynamics and improvement of products and services supplied by public authorities. The author then tackles the issue of the failure to implement the second part of Article n. 39 of the Constitution, concerning the political hermeneutics of discontinuity in the contractual guidelines between what was provided by the Trade Union Protocol of 23 July 1993 and what is now regulated by the inter-confederate pact of April 15, 2009. He also urges for a careful and modern reflection on the constitutional law concerning trade union set-ups which collaborate with the survival of businesses, the stability of employees and profitability via reassuring business development (art. 46 Constitution).