

## LA DEREGOLAMENTAZIONE E LE FONTI DEL DIRITTO DEL LAVORO

GIANCARLO PERONE

*gr/leu*

Sommario: 1. Deregolamentazione e assetto delle fonti del diritto del lavoro. - 2. Contrasti e timori provocati dalla deregolamentazione. - 3. Individuazione e valutazione del fenomeno nella realtà latinoamericana: proposte e dissensi. - 4. Nozione di deregolamentazione o flessibilizzazione, imperniata sul recupero di margini di gestione imprenditoriale della forza lavoro tra crisi economiche e intensificazione della competitività. - 5. Flessibilità all'ingresso nel mercato del lavoro: collocamento e forme atipiche di lavoro. - 6. Fuga dal diritto del lavoro o presa d'atto del dualismo tra settore formale e informale; ricerca di effettività delle tutele giuslavoristiche. - 7. Flessibilità all'uscita dal mercato del lavoro: licenziamenti individuali e collettivi; tutela dei bisogni sociali all'interno del rapporto di lavoro o carico della solidarietà professionale e nazionale. Il settore pubblico. - 8. Deregolamentazione e diritto sindacale: conflitto e partecipazione; deregolamentazione e diritto della sicurezza sociale. - 9. Modalità operative della deregolamentazione nel sistema delle fonti giuslavoristiche: tendenze contrastanti sul piano quantitativo. - 10. Relazione tra fonti legislative e contrattuali. - 11. Dialettica e cooperazione tra legge e contratto collettivo ai fini della flessibilizzazione. - 12. Mutamenti nel contratto collettivo derivanti dal suo impegno quale strumento di deregolamentazione. - 13. I soggetti dei contratti collettivi impiegati per la deregolamentazione: la maggiore rappresentatività quale garanzia di attitudine solidaristica ma quale rischio di istituzionalizzazione.

1. Dei vari aspetti con riguardo ai quali è dato trattare il tema delle fonti del diritto del lavoro (ed è stato affrontato il tema stesso nel corso di questo congresso) vorrei prendere in considerazione uno, che non soltanto presenta una cruciale attualità, ma si presta anche a

passare in rassegna, in una chiave unitaria, gli altri possibili svolgimenti della problematica delle fonti: mi riferisco alla deregolamentazione.

È stato affermato, con un'immagine suggestiva - in occasione di un altro incontro di giuslavoristi europei diretto alla comparazione dei diversi ordinamenti di rispettiva provenienza, da un collega e amico al quale sono grato per il contributo recato alla riuscita anche della presente iniziativa -, che, se il diritto del lavoro è la zona sismica più fragile di tutto l'ordinamento giuridico, le sue fonti di produzione ne sono l'epicentro (Romagnoli). Con la conseguenza che la riflessione sui cambiamenti del sistema delle fonti del diritto regolanti i rapporti di lavoro, mai interrotta, è stimolata a speciali approfondimenti appunto nei momenti di più notevole trasformazione del diritto del lavoro.

Infatti, a ogni variazione del sistema giuslavoristico è comune opinione che corrisponda un cambiamento dei criteri di ripartizione del potere di regolamentare rapporti di lavoro, tra soggetti di diritto pubblico e soggetti di diritto privato: o, in altre parole, tra Stato e società civile. Lo ribadiva Amauri Mascaro do Nascimento, quando osservava che l'autonomia collettiva - e cioè la fonte più caratteristica del diritto del lavoro - è suscettibile di essere considerate in termini di teoria dei modelli; e così di offrire un prezioso parametro di valutazione della libertà animatrice dei sistemi pluralistici.

Intuitiva, dunque, è la rilevanza, in termini generali, dell'approfondimento del tema delle interrelazioni riscontrabili tra il fenomeno della deregolamentazione, il quale ha investito gli ordinamenti giuslavoristici - a cominciare da quelli dei paesi industrialmente più sviluppati, per poi diffondersi ovunque e certamente anche in America Latina -, e l'assetto e l'operatività delle fonti del diritto del lavoro.

2. I profondi ed estesi cambiamenti che hanno colpito, in anni recenti, il diritto del lavoro sono comunemente riassunti sotto l'etichetta

della deregolamentazione. Un'etichetta tutt'altro che pacifica, sia per la difficoltà di assegnare un contenuto preciso e univoco a un fenomeno la cui evoluzione non va disgiunta da ambiguità, sia per gli accesi contrasti tra gli osservatori del fenomeno stesso. La difficoltà dunque, come suole accadere, concerne sia l'individuazione, sia la valutazione dei contenuti del fenomeno osservato.

I contrasti non si sono limitati ai paesi dove questo è iniziato e ha preso a svilupparsi, ma se sono allargati - se possibile, con ancora maggiore virulenza - in paesi lontani dai primi geograficamente e per le rispettive condizioni politiche sociali e giuridiche. In questi paesi, dove le tutele giuslavoristiche non possono ancora raggiungere i traguardi già ottenuti dai paesi più sviluppati anche sotto tale profilo comprensibilmente si teme che, all'insegna della deregolamentazione si eliminino le speranze di conseguire risultati di giustizia sociale e di libertà della persona del lavoratore, da troppo tempo attesi.

Insomma, è un contrasto di vita e di morte: di morte del diritto del lavoro, paventata come esito finale della soppressione delle norme attraverso le quali si è storicamente realizzata la tutela - compensativa - delle parti più deboli dei rapporti di lavoro; e per il timore che la cultura della deregolamentazione, esportata, al di fuori dei suoi originari confini, in paesi nei quali la protezione giuslavoristica attende di compiere un ancor lungo cammino insieme con lo sviluppo economico, finisca per fare abortire quelle attese.

3. <<El Abrete Sésamo para la supervivencia del derecho del trabajo vigente, mediante la adaptación a los cambios del derecho empresario>>: così López Guerra aveva considerato l'accennato fenomeno, nella sua relazione romana al congresso sui <<Principi per un "Codice tipo" di diritto del lavoro per l'America Latina>>.

I aggiunveva, quanto all'indentificazione del fenomeno stesso: <<Constituye la posibilidad impuesta por el legislador o concertada por los protagonistas sociales (en la medida que la ley local posibilite ciertas variaciones) para lograr la

abolición o replanteamiento de limitantes legislativos y contractuales al poder de dirección patronal en épocas de depresión cuando es requerida una rápida adaptación a situaciones de diverso orden>>.

Quanto poi alla valutazione dei contenuti, rilevava che intercorre un <<tiempo en demasía breve para su valuación>>. Dopo aver convenuto con le autorevoli opinioni di chi <<ha puesto de presente el error de ver en el derecho del trabajo un territorio intocable e invariable no sujeto a los ajustes, aún regresivos, impuestos por las necesidades,>> López Guerra ricordava criticamente le considerazioni in materia di Ermida Uriarte che, in ragione della differenza rispetto alla situazione in atto presso i paesi più industrializzati, ha messo in guardia circa il fatto che <<el nivel de las condiciones de vida de los trabajadores latinoamericanos es demasiado bajo para pensar que sea posible recurrir a la flexibilización o desregulación como una forma de compatir la crisis y aún el desempleo. Problemas diferentes, y más reales en el contexto regional, que a veces pueden confundirse con la cuestión de flexibilidad, son el de disminuir la intervención del Estado en las relaciones colectivas favoreciendo la autonomía de las partes sociales, y el de atender el crecimiento del sector informal de la economía y del desempleo. Pero es por demás discutible que la realidad latinoamericana permita que la protección de los trabajadores marginales se efectúe por la vía de la flexibilización o desregulación de la protección los trabajadores formales. Más bien, el derecho del trabajo latinoamericano parecería orientarse a preservar en lo que fuere posible, al sector tradicional y estructurado, para luego buscar la forma de incorporar a organizar al sector formal de acuerdo a patrones propios. Claro que para esto, nuestro viejo derecho del trabajo parece carecer de soluciones idóneas>>.

López Guerra, invece, affermava che <<no podemos participar de su concepto por considerar inescindible el sector trabajador

formalmente considerado y al margen del desempleado con carácter de sector informal. Este último en la teoría de los vasos comunicantes hace parte del primero y está constituido y engrosado por quienes teniendo un empleo lo han perdido o sintieron el cansancio de no encontrarlo. La propuesta de conservar el status laboral mientras el sector de desprotegidos aumenta no parece realista porque, como bien lo advierte en el final transcrito el mismo escritor, "nuestro viejo derecho del trabajo parece carecer de soluciones idóneas". Si no es cambiando, sus soluciones serán inapropiadas y anacrónicas, pensamos nosotros>>.

Questi i termini del dibattito sul tema della deregolamentazione e della flessibilizzazione nel nostro precedente incontro romano. L'attuale congresso ha ripreso - come era naturale attendersi - l'argomento con sviluppi che mi sembra opportuno porre in evidenza.

È toccato ancora a López Guerra introdurre la questione, in forma che ritengo possa definirsi più assertiva, grazie al conforto, da un lato, di recenti esperienze legislative nel suo paese e, dall'altro, della riflessione, a più ampio raggio continentale, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

La deregolamentazione è stata identificata nel riconoscimento, di inusitata ampiezza, da attribuirsi alla fonte rappresentata dall'autonomia individuale, a detrimento non solo della fonte legale, ma altresì di quella - sulla quale sono basate, in gran parte, le aspettative di flessibilizzazione in Europa, e specialmente in Italia - costituita dall'autonomia collettiva. La caduta di rappresentatività del sindacato, comprovata dalla diminuzione dei tassi di sindacalizzazione - ad avviso del relatore - origina la spinta alla revoca della delega statutale nei confronti di tale organizzazione, per restituire, invece largo potere regolativo, del tipo - o del sottotipo - delle condizioni del contratto di lavoro del singolo.

A conferma del carattere pervasivo, sull'intero territorio delle fonti giuslavoristiche, della questione così introdotta, López Guerra ha chiamato in causa pure la fonte

giurisprudenziale, auspicando che la restituzione dell'autonomia individuale nel contratto di lavoro significhi la fine di quella dittatura della giurisprudenza che, nei paesi latinoamericani, con indirizzi interpretativi passatistici, ha potuto distorcere il senso della legge applicata nei confronti di lavoratori reputati in irrimediabile situazione di minorità, senza eccezione, né riscatto eventuale.

Non è in discussione, per López Guerra, la sopravvivenza del diritto del lavoro, ma quella di un sistema di tutela riottoso a sottomettersi alla realtà economica ed alle esigenze di competitività imposte dalla internazionalizzazione dei mercati; e ciò pur quanto la rigida uniformità delle tutele medesime si sveli irragionevole, in quanto riferita a soggetti, come i lavoratori di più elevata qualifica, immeritevoli di essere annoverati tra le persone in posizione sottoprotetta e di inferiorità economica e sociale.

L'invito è stato raccolto dal dibattito, ancorché con accentuazioni variegata, che vanno dal pieno consenso alle suggestioni di questa lettura in chiave neovolontaristica; ad una più cauta rivalutazione della volontà individuale, però assistita, e cioè idonea a derogare alle norme della legge e del contratto collettivo, ma soltanto ove lo garantisca e lo sancisca l'intervento, a sostegno e assistenza di una tale volontà, di un terzo, sia esso un organo pubblico o un'istanza sindacale; all'invito a dismettere la logica dell'indiscriminata sussunzione di ogni concreta fattispecie lavoristica in una disciplina imperativa astrattamente uniforme nel suo garantismo, per acquisire quella della corrispondenza di tutele graduate in base alle varietà tipologiche dell'attività lavorativa. Comunemente dichiarata è, in ogni caso, la fedeltà agli ideali e alla logica di tutela delle posizioni lavorative che ancor oggi si possano definire deboli, per le quali le consuete - e imperative - forme di tutela non avrebbero perduto motivazione. La ribellione è piuttosto in direzione di forzate uniformità di tutela - accordate da norme imperative - estese a figure

di lavoratori (tendenzialmente) paritarie nei confronti dei datori di lavoro.

Non ha mancato, però, di esprimersi un dissenso di fondo rispetto alla linea rivalutativa dell'autonomia individuale. Plá Rodríguez ha ben manifestato preoccupazione per un neoliberalismo distruttivo, anziché riformatore del diritto del lavoro attraverso la potatura di eccessive e sterili rigidità delle sue norme; e preferenza per una flessibilizzazione delle tutele legali imperniata specialmente sull'autonomia collettiva e ancorata sui principi gener'ali del diritto del lavoro, atti a recare ad esso un forte impulso, di cui, invero, abbisogna nella delicata contingenza in cui versa.

4. L'apprezzamento del fenomeno della deregolamentazione tocca, quindi punti cardine della materia giuslavoristica, sino a giungere a una sorta di *actio finium regundorum*, per la ripulsa della situazione che riserva la piena e intera applicazione del già raggiunto livello di protezione al solo settore formale, lasciando invece ancora scoperto quello informale e denunciando una sostanziale impotenza di fronte all'area della disoccupazione. Ma non soltanto occorre verificare i confini di ciò che, in base a consolidati criteri, si reputi il diritto del lavoro propriamente connotato. Il cennato fenomeno - lo ricordava Plá Rodríguez - giunge a mettere in discussione le ragioni prime di esistenza del diritto del lavoro, che si vorrebbe non tanto flessibilizzare, quanto - almeno da talune correnti più radicali - disarmare (delle sue tutele caratteristiche) e, infine, distruggere.

Si tenga presente che i termini dai quali è scaturito il dibattito sono quelli entro i quali ci si è mossi nel tentativo di uscire dalla crisi economica verificatosi a cavallo tra gli anni 70 e 80. Oggi, a distanza di un decennio, la crisi si ripete, e il suo punto più caldo, anche nei paesi maggiormente industrializzati, si dimostra quello di una disoccupazione che tende ad assumere carattere permanente. Pertanto una simile divaricazione del mercato del lavoro rafforza l'esigenza di saggiare ogni misura idonea a colmarla.

Non intendo né posso affrontare, in questa sede, la questione nella sua complessa dimensione. Mi limiterò pertanto alle considerazioni indispensabili a raccordarla al tema generale che costituisce l'oggetto dell'analisi che si va conducendo, e cioè le fonti del diritto del lavoro.

In questi limiti, ritengo di poter sciogliere le perplessità sulla identificazione medesima del significato del termino «deregolamentazione», per accoglierne una nozione che fa leva, in particolare, sulle finalità degli orientamenti legislativi accomunati da tale denominazione.

In questo senso, si nota la convergenza degli accennati indirizzi verso il fine di restituire alle imprese, mettendole così in condizioni di affrontare adeguatamente ricorrenti crisi ed esigenze competitive, margini di gestione della forza lavoro finora limitati, talora molto a fondo, dalla normativa giuslavoristica.

5. Il diritto del lavoro è interessato da siffatta tendenza in tutte le sue partizioni: dal diritto del rapporto individuale di lavoro, al diritto sindacale, al diritto della previdenza o della sicurezza sociale. La flessibilità recata dalla deregolamentazione riguarda sia l'ingresso sia l'uscita dal mercato del lavoro; e riguarda sia la realtà interna sia quella esterna all'impresa. Peraltro, in modi e con intensità differenti.

La flessibilità all'ingresso si manifesta in una serie di misure che, da un lato, riducono il ruolo della mediazione dei pubblici poteri nella soddisfazione della domanda di lavoro e, dall'altro, allargano la tipologia dei rapporti di lavoro, erodendo il predominio del modello del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a tempo pieno; e introducendo (o reintroducendo) altre figure che, al di qua e al di là del confine della subordinazione, comportano diversi livelli di tutela (e diversi oneri per l'impresa).

A tale stregua, recenti modifiche legislative in Italia hanno pressoché eliminato, nell'avviamento al lavoro da parte degli uffici di collocamento, la richiesta numerica (finora imperante, almeno formalmente), a vantaggi

della generalizzazione invece della richiesta nominative. Inoltre, si è fatta strada alla varietà di forme atipiche di lavoro (a tempo determinato, a tempo parziale, interinale) che intaccano ormai consistentemente l'esclusiva della tradizionale figura del lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno, attraverso il combinato disposto di interventi del legislatore e delle parti sociali. Dal canto suo, la giurisprudenza si rivela incline a rivalutare la facoltà delle stesse parti individuali di dar vita a figure di lavoro autonomo continuativo, che peraltro la legge da tempo aveva ammesso.

6. L'ampliamento del numero delle figure di lavoratore e il correlativo affievolimento dei livelli di tutela hanno fatto parlare di una fuga del lavoro, se per esso va inteso esclusivamente quello che prenda a misura il tipo del lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Senonché, sorge a questo punto l'interrogativo, reso più acuto dalle accennate trasformazioni sociali che vedono diminuire gli occupati in forme tradizionali nel settore formale, se si tratti veramente di una fuga o piuttosto della ineluttabile presa d'atto dei cambiamenti nella realtà sociale e del tentativo di ricomporre, in forme articolate, l'unità di fondo del sistema giuslavoristico, minata dal dualismo tra settore formale e informale e, ancor più, dal dualismo tra occupati e disoccupati.

In questa prospettiva, deregolamentazione, se da un lato significa riduzione - nella loro forza più che nell'ambito - della operatività delle tradizionali fonti del diritto del lavoro, anzitutto di quella legislative, dall'altro lato, si risolve nel tentativo di non rassegnarsi ad ampi margini di elusione della normativa prodotta da quelle fonti.

In altri termini, la molla economica che spinge verso le menzionate innovazioni, sul piano giuridico, si traduce nella preferenza accordata a un variegato complesso di discipline comunque dotate di effettività, rispetto a un quadro normativo omogeneo non solo reputato non in linea con le necessità economiche, ma altresì in troppa parte ineffettivo. Fuga, dunque, ma dalla ineffettività,

oltreché dalla non economicità del sistema disegnato dalle tradizionali fonti giuslavoristiche. E l'ineffettività - come sottolineava De Buen Lozano con riferimento alle fonti costituzionali e codicistiche - si svela agevolmente essere un carattere diffuso del diritto del lavoro latinoamericano.

7. Passando alla deregolamentazione dell'uscita dal mercato del lavoro, essa non appare coinvolgere in modo frontale la protezione dei lavoratori contro licenziamenti illegittimi. Anzi, a ragione delle crisi economiche che costituiscono - lo si è sottolineato - la molla degli indirizzi in chiave di deregolamentazione, si rafforza quella protezione, ma insieme si prefigurano vie di uscita incentivate, con i prepensionamenti. Quale esempio di rafforzamento, in Italia, può addursi, la recente disciplina legislativa che, sotto la spinta della direttiva comunitaria, è stata introdotta per i licenziamenti collettivi; nonché la pure recente estensione della sfera d'applicazione della tutela legislativa nei confronti dei licenziamenti individuali. Del resto, il rafforzamento citato e il rilevato (da López Guerra) permanere di rigide tutele del posto di lavoro nelle legislazioni lavoristiche latinoamericane induce a riflettere sul dubbio che si sia di fronte alla conseguenza, in termini di compensazione, della debolezza di altro, tipo di tutele del fondamentale bisogno e diritto - perché diffuso nel costituzionalismo latinoamericano ne è il riconoscimento - al lavoro.

I bisogni sociali della persona del lavoratore possono trovare considerazione e soddisfazione non soltanto per mezzo di fonti diverse, ma altresì a livello diverso di intervento: e più precisamente - e non senza un certo schematismo, peraltro non distortivo - o all'interno del contratto di lavoro, oppure sul piano delle tutele realizzate dai pubblici poteri nel quadro del sistema di previdenza e/o di sicurezza sociale. L'alternativa, beninteso, non esclude la convergenza delle due specie di tutela; ma quando l'una - nella situazione dell'America Latina, troppo spesso quella che ho indicato per seconda - si rivela

marcatamente debole, è naturale la concentrazione delle preoccupazioni protettive dell'ordinamento a livello del rapporto individuale, facendo carico al singolo datore di lavoro di sopportarne gli oneri. Con il corollario che premessa alla flessibilizzazione non può ritenersi un generico auspicio del mantenimento dell'essenziale normativa intesa rispondere alla domanda di sottoprotezione sociale del lavoratore, ma piuttosto un'attenta riconsiderazione della dislocazione delle tutele a evitare, per così dire, congestionamenti normativi tipicamente scorretti.

Non mancano, comunque, altre misure, che coniugano il licenziamento del personale esuberante delle imprese con nuove forme di intervento della sicurezza sociale. In Italia un razionamento diverso va fatto, in via teorica, per quanto concerne il settore del pubblico impiego. Esso, per secolare tradizione, esulava dall'ambito proprio del diritto del lavoro. Un recente e discusso provvedimento legislativo ha <<privatizzato>> il settore: il che, da un lato, potrebbe contraddire ciò che in precedenza ho rilevato in ordine alla articolazione della tipologia dei rapporti di lavoro, giacché in tal modo gli impiegati pubblici, almeno tendenzialmente, vengono a confluire nella figura del lavoratore dipendente privato, unificandosi le relative fonti di discipline di quello che si intende configurare come un diritto del lavoro comune all'uno e all'altro dei due settori finora separati. Dall'altro lato, però, e cioè da quello dell'uscita dal mercato del lavoro, la suddetta privatizzazione del rapporto dà luogo (e l'intenzione è stata, non senza carica polemica, apertamente dichiarata) alla uniformazione anche delle discipline del recesso, sottraendo ai dipendenti del settore pubblico le prerogative di una forte stabilità del posto di lavoro, che ne costituivano il tratto distintivo saliente rispetto ai lavoratori privati. Vero è, tuttavia, che a vantaggio di questi ultimi ha operato un processo di consolidamento delle tutele contro i licenziamenti illegittimi, che ha posto le premesse per un'integrazione non traumatica anche quanto alla regolazione del recesso della parte datoriale.

La non univocità dei segnali di flessibilizzazione, d'altronde, è stata sottolineata opportunamente da Pasco Cosmopolis e Henández Alvarez, rilevando l'insussistenza di un'onda flessibilizzatrice generale e la necessità in argomento, di analisi ponderate che tengano conto dei diversi punti di partenza e dei diversi approdi.

8. Le considerazioni che precedono segnalano come l'impatto della deregolamentazione non sia lo stesso in tutti i rami giuslavoristici. Volendo schematizzare, va detto che il rapporto individuale di lavoro ne sopporta l'urto maggiore.

Il diritto sindacale, piuttosto che subire una riduzione di ambito, sembra fortemente attratto a un (almeno parziale) mutamento della sua logica, venendone smorzati gli spunti conflittuali e contestativi a vantaggio di quelli collaborativi, sino a funzionare da strumento di deregolamentazione concordata.

Il diritto della sicurezza sociale, da un lato, sopporta i ridimensionamenti imposti dalla imprescindibile necessità di ridurre i costi dello Stato Sociale, dall'altro, è chiamato a farsi carico, per mezzo di sue iniziative, della attenuata forza delle tutele nell'ambito del contratto di lavoro. Inoltre, si ha l'impressione di uno spostamento dell'asse della tutela dalla posizione di cittadino a quella di lavoratore: e dunque di un ritorno, dalla sicurezza sociale, a quella che più propriamente diremmo previdenza sociale.

Da questo punto di vista, si deve registrare tutt'altro che un ridimensionamento delle fonti prettamente giuslavoristiche, che anzi riguadagnano terreno in quelle zone di un più vasto Diritto Sociale che sembravano perdute al diritto del lavoro.

9. Dovendo ora trattare non più delle aree, bensì dei modi in cui la deregolamentazione opera nel sistema delle fonti giuslavoristiche, è da smentire, in primo luogo, l'eventuale idea che essa si traduca in una riduzione quantitative delle fonti stesse. Queste non si prosciugano, ma piuttosto funzionano in

maniera differente.

Tale diverso funzionamento non implica necessariamente un tessuto normativo meno fitto. È stata invece osservata una tendenza opposta, della quale è additato - nel menzionato incontro di studiosi europei del diritto del lavoro - come esempio vistoso il neo-interventismo dello Stato inglese diretto a debellare un'autonomia contrattuale collettiva (e una conflittualità sindacale) di cui si è temuto l'effetto penalizzante per l'iniziativa economica.

Deregolamentazione, dunque, non vuol dire sempre astensionismo legislativo, anche quando si riscontra un regresso rispetto a determinati livelli di tutela legislative ottenuti dai lavoratori nel passato. In Italia, la stagione di una deregolamentazione così finalizzata contrassegnata dal moltiplicarsi, anche in forme disorganiche, delle iniziative legislative; sia di quelle che direttamente intervengono a eliminare o ad attenuare precedenti tutele, sia di quelle che facultizzano altre fonti - quelle dell'autonomia collettiva - a perseguire questo risultato.

Sul piano della chiarezza delle fonti di cognizione del diritto del lavoro, ciò indubbiamente non torna a vantaggio. Il susseguirsi, con carattere alluvionale, dei provvedimenti di deregolamentazione (e, qualche volta, mi si passi l'espressione, di <<riregolamentazione>>) ridà fiato a chi invoca, a fini appunto di trasparenza e di precisione, se non la codificazione, almeno la raccolta e la messa in ordine della materia in appositi testi unici.

10. Dalla quantità alla qualità: il tema ripropone la definizione delle relazioni tra fonti legislative e fonti contrattuali collettive.

L'ordinamento giuridico del lavoro è costruito dal prodotto di quell'insieme di fonti che ho cercato di illustrare in precedenza. Tuttavia, indubitabile è il rilievo primario che nella costruzione del sistema giuslavoristico assume l'intreccio, diverso a seconda dei luoghi e dei momenti, tra legge e contratto collettivo.

Dirò subito, quanto a quest'ultimo, che ne prendo in considerazione il tipo che certamente

è quello suo più caratteristico: non dunque quello in cui la legge prende il sopravvento al punto di, fare del contratto collettivo - in questo caso stipulato da sindacati di diritto pubblico, rappresentanti esclusivi delle categorie professionali per <<patente>> rilasciata dallo Stato - un suo omologo, un atto di natura sostanzialmente legislativa o alla legge affine, frutto di autonomia normativa pubblica, decentrata a soggetti collettivi prescelti dallo Stato per concorrere in forma più idonea al raggiungimento dei suoi fini. Al contrario, faccio riferimento al contratto collettivo che, in un quadro di libertà sindacale e di garanzia della autonomia dei gruppi sociali, mantiene - conformemente alla sua denominazione - natura genuinamente negoziale ed è frutto di autonomia collettiva dei privati.

Se per il primo tipo di contratto collettivo - conosciuto dalla esperienza corporativa italiana e dalle altre che ne sono derivate, dentro e fuori il continente europeo, inclusi vari ordinamenti latinoamericani; e conosciuto altresì dall'esperienza dei paesi del socialismo reale, con rivestimenti e giustificazioni ideologiche diverse ma con uguale sostanza, nonché da molti paesi di un certo socialismo terzomondista - la assimilazione a fonte del diritto obiettivo non pone problemi, questi nascono invece a proposito del secondo.

Ove non si accetti l'idea che anche gli atti dell'autonomia privata nvestano natura normativa, non è dato annoverare tra le fonti dell'ordinamento i contratti collettivi di diritto privato, se non nel senso di fonte atecnica, giacché comunque è indubitabile la rilevanza che essi assumono quale strumento, sul piano collettivo, di regolazione delle iniziative contrattuali e dei relativi rapporti individuali tra datori e prestatori di lavoro.

11. Sotto il profilo dei soggetti dai quali esse emanano, il discorso sulle fonti è stato impostato, sul terreno giuslavoristico, come un discorso sulle autonomie di soggetti pubblici e soggetti privati e sui loro rapporti. In termini di valore, tale impostazione si è tradotta in una dialettica tra autorità e libertà, tra una tendenza

a riservare centralisticamente all'apparato dei pubblici poteri la regolamentazione dei rapporti di lavoro, dá un lato, e l'aspirazione della società civile ad emanciparsi da siffatta tutela paternalistica, per affidare preferenzialmente l'autoregolamentazione degli interessi collettivi professionali alle forze che sono protagoniste dei relativi conflitti. Tutti i colleghi intervenuti lo hanno affermato - con panicolare calore Amauri Mascaro Nascimento -, pur se qualcuno non ha nascosto la sua poca fiducia nell'effettività dell'azione di sindacati molto indeboliti.

Invero, una tale contrapposizione non è apparsa più giustificata.

Merita sicuramente consenso l'osservazione secondo cui l'evoluzione del diritto del lavoro contemporaneo attenua la forza dell'alternativa tra legge e contratto collettivo (ma non la cancella); e che i due strumenti hanno imparato a comportarsi, si direbbe, come <<fratelli nemici>> (Romagnoli). Nondimeno, il ravvicinamento, la convergenza (nell'obiettivo di superare le ricorrenti crisi economiche), la fungibilità tra le due fonti, i reciproci richiami e rinvii (sicché accade non solo che la legge faccia richiamo al contratto collettivo, ma che grandi accordi collettivi sottoscritti oltreché dalle contrapposte confederazioni anche dal Governo, rinviino alla legge la particolareggiata soluzione di obiettivi sui quali l'accordo registra un consenso di massima), tutti questi elementi in controtendenza rispetto alla secca alternative di un tempo, non cancellano la rilevanza della distinzione. E ciò non nel senso del valore gerarchico delle rispettive fonti: al contratto collettivo, infatti, la legge assegna il suo stesso valore, consentendogli di derogare a sue norme, ma resta nondimeno il problema dell'ambito di efficacia di tali disposizioni contrattuali collettive, in ordinamenti dove non viga un meccanismo di generalizzazione dell'efficacia del contratto collettivo, ancorché la Costituzione lo abbia previsto

La prospettiva della pluralità degli ordinamenti giuridici, all'uopo assunta da Pasco Cosmopolis, non garantisce della

rilevanza per l'ordinamento statale dei risultati cui si pervenga nell'ordinamento intersindacale: e ciò è tanto più vero, quanto più debole è il pluralismo sociale. Quindi, l'importanza della distinzione resta nel senso del valore di politica del diritto - e della, connessa, effettività dei risultati - di una scelta nel senso della autonomia collettiva.

La legge italiana n. 146 del 1990, sulla regolamentazione dell'esercizio dello sciopero nei servizi essenziali, con il suo *mix* di fonti legali e di autodisciplina collettiva, in vista della determinazione di un equo temperamento tra il diritto degli scioperanti e quelli, del pari costituzionalmente garantiti, dei cittadini a fruire di prestazioni indispensabili, conferma che l'affiancamento dell'autonomia collettiva alla legge è avvertito dall'ordinamento come una necessità, ogniqualvolta occorra superare le difficoltà operative che la legge, formalmente onnipotente (nei limiti delle fonti sovraordinate al legislatore ordinario), incontra sul concreto terreno dei rapporti di lavoro.

12. Piuttosto, e per concludere, va sottolineato come il contratto collettivo, diventando strumento privilegiato di deregolamentazione (per le anzidette ragioni di effettività dei suoi interventi e di garanzia, appunto per il fatto di richiedere il consenso dei loro rappresentanti, del minor sacrificio possibile degli interessi dei lavoratori rappresentati) è indotto a cambiare esso stesso al suo interno.

La deregolamentazione, in quanto connessa - lo ripeto - a crisi economiche, da un lato, postula la riappropriazione della guida delle politiche contrattuali da parte dei vertici confederali, giacché le questioni provocate dalla crisi, per le loro interrelazioni politiche, richiedono di essere trattate al vertice. Dall'altro lato, la deregolamentazione interessa in maniera diversa le singole imprese, la cui gestione si intende affrancare dal rigore di norme generali e di vincoli astrattamente concepiti. Il che prospetta l'esigenza di una deregolamentazione, in via di autonomia

collettiva decentrata a livello di impresa. Il raccordo tra livelli di vertice e azione decentrata è uno dei punti più delicati dell'attuale panorama sindacale. Viceversa, strutture contrattuali che si limitino al solo livello aziendale appaiono squilibrate, oltretutto troppo deboli. L'osservazione, da più di un collega latinoamericano ripetuta in questo nostro incontro, circa il prevalere di strutture contrattuali aziendali non può, dunque essere tranquillizzante.

Il contratto collettivo, inoltre, è portato a cambiare la sua stessa fisionomia, o almeno ad accelerare e accrescere processi di cambiamento già iniziati. In primo luogo, non può risultare più vincolato, dal principio di favore per i lavoratori nella soluzione dei problemi di concorso tra fonti contrattuali collettive di livello diverso, anche quando tale regola eventualmente sia consacrata positivamente dalla legge. Infatti, la deregolamentazione è ipotizzabile anche nei confronti delle norme generali del contratto nazionale, a opera di quello aziendale.

Ancora, il contenuto del contratto collettivo è destinato a seguire un diverso equilibrio tra clausole di parte normativa e clausole di parte obbligatoria. I processi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale postulano l'accompagnamento costante e assiduo, così come costante e assidua è la trasformazione delle imprese sotto l'impulso dell'innovazione tecnologica, di processi di contrattazione sindacale. Più contrattazione che contratto, si potrebbe dunque dire. Del resto, un analogo cambiamento investe, sia pure prima ancora nella ricostruzione concettuale che in una compiuta realtà, la fonte contrattuale collettiva nell'ambito della Unione Europea, con gli sviluppi del dialogo sociale.

I giuslavoristi sono stati dunque invitati a prendere familiarità con una prospettiva post-normativistica, o come più acconciamente la si voglia chiamare, nella quale il processo di soppressione delle regolamentazioni standardizzate tende a sottrarre i rapporti di lavoro alla onnipotenza di regole fisse, generali

e uniformi, prodotte da fonti esterne e remote. E tali sarebbero sia le fonti legislative, sia quelle contrattuali collettive, tradizionalmente concepite come <<leggi delle categories>>.

13. Un'altra vistosa novità riguarda i soggetti dei contratti collettivi che agiscono in direzione della deregolamentazione. Anche in ordinamenti dove la figura del sindacato maggiormente rappresentativo era sconosciuta oppure era raccolta a fini diversi, i compiti della deregolamentazione sono stati affidati non a qualsivoglia sindacato, ma unicamente a quelli che possano vantare requisiti di maggiore rappresentatività, per percentuale di adesioni, equilibrata distribuzione tra i settori e le categorie professionali e nel territorio, comprovata vitalità e dinamismo nell'azione contrattuale e conflittuale. In pratica, con l'autorevole avallo della Corte costituzionale, i requisiti della maggiore rappresentatività - che la legge italiana, pur con eccezioni, tende a misurare a livello delle confederazioni di appartenenza, anziché a quello dove si colloca e opera l'organizzazione sindacale dalla quale si esige il crisma della maggiore rappresentatività - si riassumono in un'attitudine dei soggetti collettivi a non ridursi alla tutela di soli interessi sezionali e particolaristici, ma a farsi carico pure di quelli della generalità delle persone sottoprotette.

L'ispirazione solidaristica, quindi, connota il sindacato maggiormente rappresentativo e lo rende più idoneo interlocutore dei pubblici poteri, nella comune finalità di uscire dalla crisi. In tal guisa, però, si enfatizzano i tratti comuni a Stato e sindacati, con la conseguenza che gli atti dei secondi possano venire equiparati a quelli dei primi; ma con la conseguenza altresì di un'irresistibile spinta alla istituzionalizzazione dei sindacati.

In un primo momento, con lo statuto dei lavoratori del 1970, il filtro della maggiore rappresentatività è stato impiegato dal legislatore italiano soltanto per rafforzare la presenza all'interno delle imprese dei sindacati tradizionalmente più forti, vincendo la

concorrenza aggressiva di gruppi spontaneistici. Più tardi, con la legislazione della crisi, il filtro medesimo è servito per individuare ai sindacati che esercitassero il ruolo di agente contrattuale esclusivo, per la produzione delle menzionate norme derogative delle vigenti tutele legislative dei lavoratori. Oggi, in un quadro complessivo molto cambiato ma pur sempre afflitto dalla crisi economica, si propone di dare veste legislativa organica alla firma del sindacato maggiormente rappresentativo e forza particolare ad esso come fonte privilegiata dei rapporti di lavoro, modificando allo scopo la Costituzione, che delinea un sistema di rappresentanza sindacale libera, uguale e proporzionale (art. 39).

I progetti di legge presentati in Parlamento, pur tra loro diversi, mirano al riconoscimento di fonte privilegiata a favore dei sindacati maggiormente rappresentativi, rivelando, tuttavia, diversa consapevolezza e preoccupazione circa gli esiti che questa innovazione comporterebbe sul piano dei rapporti che autonomie svolgentisi nella società, nel segno di una vera libertà dei privati, oppure rivedute e corrette da un filtro istituzionalizzatore, potrebbero intrattenere con i pubblici poteri.

Il pericolo nascosto dalla accennata istituzionalizzazione della fonte contrattuale collettiva è quello della sua funzionalizzazione agli interessi pubblici, con la perdita perciò della sua essenza di mezzo di una autonomia che, quando realizza interessi collettivi, permane sempre sul terreno della cura di interessi privati liberamente individuati e definiti.

Un pericolo neppure troppo nascosto, se, tra le novità della legislazione della crisi, va ricompresa quella che, modificando l'originario statuto del contratto collettivo di strumento volto a migliorare gli standard di protezione minima legislativa, ha, in determinate situazioni, sbarrato la strada a questa possibilità della autonomia, imponendosi invece per via legislativa trattamenti che il contratto collettivo non può derogare in meglio.