

Brevi considerazioni sui 50 anni dello Statuto dei lavoratori

MARIA VITTORIA BALLESTRERO*

Il 20 maggio 2020 lo Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970) compie 50 anni. Un'età ragguardevole per una legge, ma specialmente per una legge in materia di lavoro, non solo perché il lavoro in questi 50 anni ha subito radicali trasformazioni, ma anche perché trasformazioni non meno radicali hanno investito il diritto che lo regola, caratterizzato ormai da lungo tempo dall'obsolescenza delle leggi, sempre più numerose e sempre meno durevoli. In questo diritto del lavoro farraginoso e caotico resiste appunto lo Statuto, che costituisce ancora un fondamentale punto di riferimento, pure nel susseguirsi di stagioni nelle quali è diventato sempre più difficile parlare il linguaggio della protezione dei lavoratori, dei diritti non negoziabili, delle norme inderogabili, che era appunto il linguaggio dello Statuto.

Occorre intanto dire che lo Statuto dei lavoratori era, e resta, una legge diversa dalle altre, a partire dal titolo con cui è conosciuta¹. Uno "statuto", appunto, cioè una Carta dei diritti, che per Brodolini, il Ministro del lavoro che quella legge l'aveva voluta, e aveva chiamato Gino Giugni, capo del suo ufficio legislativo, a progettarne l'impianto, doveva stare "da una parte sola": quella dei lavoratori, per i quali la subordinazione aveva significato, fino ad allora, la limitazione della libertà e il sacrificio della dignità.

Il titolo evocava con forza l'ambizione di riformare profondamente il diritto del lavoro, accelerando di molto, come esigeva la temperie politica di quegli anni, un processo che negli anni sessanta, con la nascita dei governi di centrosinistra, aveva mosso i suoi primi passi². Ma la Costituzione non aveva ancora varcato i cancelli delle fabbriche³: il lavoratore, nell'arco del suo orario di lavoro, si trovava ancora in un territorio nel quale non gli erano riconosciute le prerogative che la Carta fondamentale riconosce a tutti i cittadini. Le riforme degli anni sessanta del resto non avevano toccato il cuore della subordinazione dei lavoratori: la protezione contro i licenziamenti era debole, mentre i poteri del datore di lavoro rimanevano intatti, e l'assoggettamento dei lavoratori era povero di difese, stante la debolezza di organismi rappresentativi come le Commissioni interne, prive di riconoscimento legale e non dotate di poteri contrattuali per volontà delle stesse Confederazioni che ne avevano disciplinato (mediante Accordi interconfederali) l'istituzione e i poteri.

* *Professore emerito di diritto del lavoro, Università d Genova*

¹ Il titolo della legge è "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento".

² Il più importante di questi passi è certamente la legge n. 604/1966 sui licenziamenti individuali, che finalmente imponeva limiti legali al potere di licenziare, ma nel decennio quella legge era stata preceduta da alcuni interventi legislativi di notevole rilevanza: la legge sul divieto di interposizione di mere prestazioni d'opera (n. 1369/1960) che interveniva sul diffuso fenomeno del caporalato, vietando la dissociazione tra datore di lavoro formale e utilizzatore delle prestazioni di lavoro; la legge sul contratto a tempo determinato (n. 230/1962), che introduceva rigide misure di contenimento del ricorso alle assunzioni a termine; la legge sul divieto di licenziamento per causa di matrimonio (n. 7/1963), che vietava le clausole di nubilito e le altre pratiche discriminatorie (dalle dimissioni in bianco ai licenziamenti) di cui le lavoratrici erano frequentemente vittime.

³ L'espressione è attribuita a Di Vittorio, che nel lontano 1952, al III Congresso della CGIL, aveva proposto uno "Statuto dei diritti, della libertà e della dignità dei lavoratori dell'industria" per garantire i diritti democratici ai lavoratori.

Lo Statuto dei lavoratori non nasceva nel vuoto e neppure per caso: la sua elaborazione avvenne nel cuore dell' "autunno caldo" sindacale, la stagione del rinnovo di una cinquantina di contratti collettivi di categoria, simbolicamente egemonizzata dalla lotta dei metalmeccanici; la pressione politica era forte e a guidare le scelte era la ricerca di un compromesso accettabile per la stessa controparte padronale: «un "regolatore normativo" che introducesse nella crescente imprevedibilità dei comportamenti soggettivi di contestazione della razionalità formalizzata un sistema di "normalizzazione" dei rapporti tra capitale e lavoro basato non sul mero rapporto di forza, ma su un dispositivo generale e astratto di riconoscimenti reciproci di doveri e di diritti»⁴.

Questo doveva essere l'esito, ma il percorso era irto di scogli. Se l'obiettivo dell'intervento legislativo doveva essere la protezione dei diritti dei lavoratori subordinati all'interno dei luoghi di lavoro, sulla strada da seguire per rendere quella protezione effettiva vi erano forti divergenze politiche. Contrapposizioni vi erano anche tra i giuslavoristi "di sinistra", divisi tra coloro per i quali cardini centrali della tutela del lavoro dovevano essere non i singoli lavoratori (secondo una tradizione di intervento considerata paternalistica), ma il sindacato e la contrattazione collettiva⁵, e coloro per i quali la legge doveva rendere certi e "giustiziabili" (di fronte al giudice togato) tutti quei diritti individuali dei lavoratori (incluso il diritto di sciopero), che già potevano essere letti nella Costituzione, cui la legge doveva dare finalmente attuazione, ponendo fine a pratiche di gestione del potere datoriale che quei diritti mortificavano⁶.

Il confronto politico fu serrato e sboccò, in Parlamento, nella "sofferta" astensione del Pci e del Psiup nella votazione in aula, malgrado che il lavoro svolto in Commissione avesse consentito di ampliare notevolmente, rispetto al disegno di legge originario, la parte della legge dedicata ai diritti individuali dei lavoratori. In effetti, nel testo dello Statuto approvato dalle Camere convivevano ormai due anime: l'una rivolta alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori mediante la tecnica delle norme inderogabili, l'altra promozionale dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, che assumeva valenza strumentale rispetto alla tutela dei diritti individuali.

Ma non era solo l'intreccio tra individuale e collettivo a caratterizzare lo Statuto, il cui baricentro si spostava dalla contrattazione alla mediazione giudiziaria, non solo per l'inevitabile espansione della parte riservata ai diritti individuali "giustiziabili", ma anche e soprattutto per l'introduzione di una disposizione (sostanziale e processuale insieme) sulla repressione della condotta antisindacale (art. 28), destinata a diventare la "norma di chiusura" del sistema di tutele collettive (ma anche individuali, grazie alla "plurioffensività" della condotta antisindacale) predisposto dallo Statuto. Non una mera supplenza del giudice, in caso di insufficienza della via contrattuale, ma una vera e propria via maestra aperta all'ingresso della giustizia dello Stato nell'anomico sistema italiano di relazioni industriali. La storia dello Statuto è, per buona parte, storia della

⁴ M. Revelli, *Lavoro, trasformazioni sociali e scelte di vita*, in "Rivista giuridica del lavoro", 1/2020, 3 ss. Faccio rinvio a questo bel saggio per un approfondimento sulle trasformazioni del lavoro dal fordismo al post-fordismo.

⁵ Questa dottrina (detta "sindacale") era riconducibile in primo luogo a Gino Giugni, al quale il Ministro Brodolini aveva affidato il compito di elaborare, con il supporto di una commissione di esperti, il disegno di legge governativo. Secondo questa dottrina, le controversie di lavoro dovevano essere preferibilmente mediate dalle stesse parti collettive e non dalla magistratura.

⁶ Questa dottrina (detta "costituzionalista") era riconducibile ai giuristi della "Rivista giuridica del lavoro" (allora diretta da Ugo Natoli), strettamente legata alla CGIL.

giurisprudenza del lavoro; del resto, non si coglierebbe appieno la portata della riforma del diritto del lavoro introdotta dallo Statuto, se si trascurasse l'apporto decisivo della riforma del rito del lavoro (legge n. 533/1973) al ruolo crescente dell'intervento dei giudici in ambiti fino ad allora rimasti fuori dalle aule giudiziarie.

Lo Statuto apriva una nuova stagione del diritto del lavoro, apportando cambiamenti profondi nella disciplina dei rapporti di lavoro subordinato (il lavoro autonomo, anche nella forma della parasubordinazione già nota allora, per quanto non ancora diffusa come lo sarà un decennio dopo, restava fuori dal suo ambito di applicazione). Per entrare nel merito dovrei descrivere tutti i limiti imposti dalla legge ai poteri direttivo, disciplinare e di controllo del datore di lavoro, e dovrei entrare altresì nel merito della disciplina delle Rappresentanze sindacali aziendali (RSA) e delle loro prerogative. Non potendo farlo mi limiterò ad una sola considerazione di ordine generale.

Lo Statuto portava dentro il contratto di lavoro subordinato la tutela dei diritti fondamentali di libertà, dignità, e professionalità del lavoratore. I diritti "di cittadinanza" diventavano diritti contrattuali: da un lato, imponendo (con norme inderogabili) limiti all'esercizio dei poteri datoriali che risultavano così fortemente compressi; d'altro lato, assicurando, mediante l'intreccio tra individuale e collettivo, le condizioni per rendere effettivo il rispetto dei diritti fondamentali. Il contratto di lavoro subordinato, pure restando formalmente un contratto, nella sostanza abbandonava l'area dominata dalla logica privatistica del contratto come patto tra eguali in diritto. L'intervento della legge non ripristinava, con qualche misura correttiva dell'asimmetria dei contraenti, la logica privatistica dell'eguaglianza delle parti, ma se ne allontanava, intervenendo con norme inderogabili di diritto diseguale, sancendo così la diseguaglianza in diritto tra le parti, e in diritto correggendola.

Di tali mutamenti profondi si resero interpreti i giudici: non solo quella pattuglia di "pretori d'assalto", investiti dalla feroce critica del settore più conservatore della dottrina giuslavoristica e non solo, ma quella giurisprudenza di merito che nel suo insieme ritrovava nella Costituzione i principi-guida per l'interpretazione delle nuove regole statutarie.

Tra queste regole spiccava, anche per il suo valore simbolico, l'art. 18, che sanciva (e tutt'ora sancisce nei pochi casi in cui trova ancora applicazione) il diritto del lavoratore licenziato per ragioni illecite o senza giustificazione alla reintegrazione nel "posto di lavoro". La reintegrazione è una forma di tutela che restituisce un bene a chi ne è stato ingiustamente privato: non perché, come si sente spesso dire, la legge abbia fatto il lavoratore "proprietario" di quel bene, ma perché la legge, bilanciando diritto al lavoro e libertà d'impresa, garantisce al lavoratore il diritto di occupare il proprio posto fino a che non sopravviene un motivo sufficiente a giustificare la risoluzione del contratto e con essa l'allontanamento del lavoratore dal posto che occupava.

Le fortune dello Statuto non hanno avuto lunga durata; la crisi del suo sistema di rigide garanzie era cominciata nella seconda metà gli anni Settanta, per accentuarsi negli anni Ottanta. Nel 1990, in occasione della celebrazione dei vent'anni dello Statuto, era ormai comune la constatazione che alcune delle disposizioni di quella legge fossero ormai del tutto superate oppure bisognose di revisione, e si discutevano il quanto e il come del necessario restauro. Nel 2010, celebrando i quarant'anni dello Statuto, di restauro invece non si parlava più. Molti consideravano che il modello statutario, tarato su una organizzazione del lavoro (la fabbrica fordista, il lavoro stabile a tempo

indeterminato) ormai sepolta dalla realtà dell'economia e dalle dinamiche del mercato globale, fosse arrivato definitivamente al capolinea, e non valesse la pena resuscitarlo; al massimo ci si interrogava su come riscrivere un nuovo "statuto". Sono passati ancora dieci anni, e in questi dieci anni riforme e controriforme hanno profondamente segnato il diritto del lavoro⁷, mettendo ai margini, o addirittura eliminando, proprio quelle parti dello Statuto che nel lontano 1970 avevano creato la nuova identità del diritto del lavoro, anche se non tutte le sue disposizioni sono state espressamente o implicitamente abrogate, o tanto fortemente rimaneggiate da renderle irriconoscibili.

Certo qualcosa del disegno statutario resta fermo: primo fra tutti il diritto dei lavoratori ad una propria rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, della quale i datori di lavoro debbono rispettare le prerogative e con la quale sono (talora) tenuti a negoziare. Ma rispetto allo Statuto, che ancora si muoveva sulla linea del non intervento diretto della legge (la "legge promozionale"), e al modello di RSA incarnato dal suo art. 19 (mutilato da un referendum e rammendato dalla Corte costituzionale), è diventata evidente la necessità di un intervento diretto della legge, che garantisca a tutti i lavoratori il diritto ad una rappresentanza sindacale effettivamente rappresentativa, la cui attività sia basata sul consenso e sia comunque soggetta al controllo dei rappresentati.

Un altro fondamentale perno dell'architettura dello Statuto ha invece ceduto: l'inderogabilità delle norme lavoristiche ha smesso da un pezzo di essere un elemento identitario del diritto del lavoro. La crisi dell'inderogabilità comporta la riduzione dello spazio per la tutela in giudizio di posizioni soggettive di incerta qualificazione; i limiti ai poteri datoriali si sono affievoliti mentre alcuni diritti fondamentali dei lavoratori conoscono un lungo inverno, dal quale non si prevede l'uscita. La logica formalmente egualitaria del contratto sembra riprendere il sopravvento, di pari passo con la valorizzazione dell'autonomia contrattuale del lavoratore, parte contraente che non richiede di essere "paternalisticamente" protetta da sé stessa.

Tra i diritti fondamentali che stanno conoscendo una stagione buia mi pare debba essere menzionato, per il ruolo centrale che svolge nella costruzione della posizione contrattuale del lavoratore subordinato, il diritto alla stabilità del lavoro, nel duplice significato di lavoro non precario e di stabilità del rapporto, presidiato da efficaci rimedi contro i licenziamenti illegittimi. La precarizzazione del lavoro è solo una parte del quadro dell'instabilità, nel quale assumono rilevanza non minore le trasformazioni subite dal lavoro (o meglio dal "modo di lavorare"), che chiamano in causa il presente e il futuro prossimo del diritto del lavoro. Quanto al secondo significato della stabilità, se è vero che, secondo la Corte costituzionale, stabilità non significa necessariamente diritto alla reintegrazione, non è meno vero che il diritto alla reintegrazione gioca un ruolo fondamentale nel garantire stabilità ai lavoratori, e con essa l'effettività dei loro diritti. Nella nostra esperienza, il tramonto della stabilità coincide, più o meno, con la parabola dell'art. 18 dello Statuto. Nei 30 anni in cui era rimasta in piedi, la tutela reale garantita dall'art. 18 aveva già conosciuto un processo di erosione, al quale avevano dato il loro contributo il legislatore (sempre più orientato nella direzione di una accentuata flessibilità del lavoro), gli andamenti del mercato del lavoro con l'allargamento spropositato dei rapporti di lavoro poco o addirittura non protetti, e alla fine anche i giudici. All'erosione è seguita una progressiva cancellazione: un primo

⁷ Mi riferisco essenzialmente alla riforma del mercato del lavoro Monti-Fornero (l. n. 92/ 2012) e alla grande (per estensione almeno) riforma contenuta nel cosiddetto *Jobs Act* (otto decreti legislativi, emanati in attuazione della legge-delega n. 183/2014).

serio colpo è stato assestato dalla legge Monti-Fornero (n. 92/2012); il colpo di grazia è stato sferrato con il cosiddetto *Jobs Act* (legge-delega n. 183/2014) e con il d.lgs. n. 23/2015 sul contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, che relega la reintegrazione a rimedio residuale per ipotesi patologiche. Come è largamente noto, sul d.lgs. n. 23/2015 si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza n. 194/2018, che ha accolto solo l'eccezione di incostituzionalità relativa al rigido e predeterminato modo di calcolo dell'indennità forfetaria che, per i lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti (dopo il 7 marzo 2015), costituisce la tutela pressoché esclusiva garantita contro i licenziamenti ingiustificati. La Corte, che pure non si è espressa sulla compatibilità con i valori fondanti della nostra Costituzione di una disciplina dei licenziamenti che ha ridotto la tutela restitutoria a rimedio eccezionale, ha almeno raddrizzato il tiro, correggendo la rotta imboccata dal d.lgs. n. 23/2015 verso l'eliminazione della mediazione giudiziaria. La correzione è importante; ma stabilità del lavoro e dignità del lavoratore non vanno più insieme.

A fronte di tutto quanto ho ricapitolato nelle pagine precedenti, è forte la tentazione di conservare lo Statuto come un pezzo da esporre nella bacheca di un museo della "buona legislazione". Ma è – a mio parere – una tentazione da respingere, almeno da parte di chi pensa (come io penso) che il diritto del lavoro da vent'anni a questa parte stia sacrificando sull'altare dell'efficienza competitiva delle imprese la funzione, cui lo chiamano sia la Costituzione, sia (seppure più timidamente) il diritto dell'UE, di imporre al mercato regole dirette a correggere, in senso *pro-labour*, lo squilibrio delle forze in gioco, anziché riformulare in termini di diritto le cosiddette "leggi" del mercato. Se tenere in vita quello Statuto pare oggi un'impresa tanto ardua quanto forse inutile, dovrebbe essere invece possibile tenere saldi i principi che lo ispirano. Con quali strumenti è questione controversa e di non facile soluzione.