



# Moneta e Credito

vol. 74 n. 293 (marzo 2021)

Numero speciale: lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni

## Evoluzione della società e della politica in Italia e Statuto dei lavoratori

IDA REGALIA\*

### Abstract:

Ripercorrendo per tappe gli ultimi cinquant'anni della storia d'Italia, il sociologo si interroga sui modi in cui i mutamenti socio-economico-politici della società abbiano influito sulla nascita, la definizione, la revisione e riadattamento progressivi dello Statuto dei lavoratori. E viceversa su quanto la presenza di questa legge, unica e fondamentale nel panorama delle relazioni industriali italiano, abbia inciso sulle dinamiche sociali nei luoghi di lavoro e nelle relazioni tra le organizzazioni degli interessi. Al termine del percorso, pur alla luce dei mutamenti radicali che hanno interessato l'economia e il lavoro negli ultimi decenni, lo Statuto non sembra essere divenuto obsoleto, come molti ritengono. Richiede piuttosto oggi di essere completato, per assolvere alla funzione originaria di promozione dei diritti costituzionali nel mondo del lavoro. Appare invece necessaria una modifica della logica originaria di promozione sindacale senza regole e senza misurazione della rappresentatività per dare fondamenti più certi alla legittimazione del sindacato a agire.

### Evolution of Italy's society and politics and the Charter of Workers' Rights

Reviewing the past 50 years of Italian history, the article explores from a sociological perspective the ways in which the main socio-economic and political changes of society have influenced the origin and definition, the revision and readjustment over time of the Workers' Statute. And vice versa, it reflects on how much this law - unique and fundamental in the Italian industrial relations scenario - has affected the dynamics of labor relations within workplaces and the relationships among the interest organizations. At the end of the exploration, even in the light of the radical changes affecting the economy and work in the last decades, the law does not appear to have become obsolete, as many believe: it requires rather to be completed, to fulfil its original function of promoting constitutional rights in the world of work. A modification of the original logic of union promotion without rules and without measurement of representativeness seems instead necessary to reinforce the unions' legitimacy to take action.

Università degli Studi di Milano,  
email: [ida.regalia@unimi.it](mailto:ida.regalia@unimi.it)

Per citare l'articolo:  
Regalia I. (2021), "Evoluzione della società e della politica in Italia e Statuto dei lavoratori", *Moneta e Credito*, 74 (293): 71-86

DOI:  
[https://doi.org/10.13133/2037-3651\\_74.293\\_6](https://doi.org/10.13133/2037-3651_74.293_6)

JEL codes:  
J5, K31, Z13

Keywords:  
Italian society and political economy, Charter of Workers' Rights, constitutional rights in the world of work, union promotion legislation

Homepage della rivista:  
<http://www.monetaecredito.info>

### 1. Premessa

Per un sociologo, ripensare a una legge – e così importante come lo Statuto dei lavoratori – nonché alle modifiche che l'hanno interessata nell'arco del tempo – in questo caso nei suoi cinquant'anni – significa comprenderne la genesi, la portata, la capacità di incidere alla luce dell'evoluzione della società, e viceversa. Significa anche, in altri termini, cercare di

\* Contributo al convegno "Lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni" organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei in collaborazione con Economia civile e Fondazione Brodolini, tenuto il 4 dicembre 2020.



comprendere quanto l'evoluzione di tale società abbia influito sul dettato e sull'utilizzo della legge. Da entrambi i punti di vista, occorre che l'esplorazione tenga conto dei mutamenti socio-economico-politici che hanno interessato quella società, ma anche della dinamica degli interessi coinvolti nell'interpretazione di quei mutamenti e nell'attuazione o modifica della legge: una dimensione oggettiva, relativa alle condizioni strutturali entro cui la legge è stata ideata, varata, applicata, via via modificata e una dimensione soggettiva, che riguarda i modi in cui le sue caratteristiche, potenzialità, limiti sono stati colti, interpretati, piegati anche a specifici interessi – struttura e agency.

I diversi piani sono interconnessi, ma non coincidono. Presentarne nel nostro caso una rappresentazione adeguata richiederebbe un approfondimento e conoscenze che sono al di fuori non solo dei limiti di un breve contributo come questo, ma anche delle possibilità di chi scrive, in assenza di una ricerca approfondita. Qui mi limito a osservazioni e suggestioni per una riflessione e un dibattito articolate attorno a cinque momenti: (1) il periodo che va dalla nascita dell'idea di una legge sui diritti dei lavoratori alla definizione e al varo dello Statuto; (2) il periodo iniziale di applicazione fino alla rottura della Federazione Unitaria di Cgil, Cisl, Uil; (3) il periodo critico di ripensamento e revisione di alcuni assunti che inducono a modificare l'art. 19; (4) la fase del dibattito intorno all'art. 18; e (5) l'attuale fase in cui, più o meno apertamente, altri sono i temi oggetto di interesse.

## 2. Dagli anni cinquanta al 1970

Come i giuristi sanno bene, qualunque idea se ne abbia oggi, lo Statuto non è una legge qualunque. In Italia costituisce il principale riferimento legislativo (accanto alle successive leggi sull'utilizzo degli scioperi nei servizi essenziali) del sistema delle relazioni industriali, o relazioni di lavoro: relazioni industriali che a partire dal 1948 da noi si sono sviluppate in senso sostanzialmente volontaristico, pur non essendo il nostro un sistema giuridico di *common law*, e benché prima di allora ci fossero le premesse per una possibile loro evoluzione secondo una direzione simile a quella che si sarebbe avuta in Germania.<sup>1</sup>

Continuare su questa linea ci porterebbe molto lontano e fuori tema. Ma è importante tenerne conto per capire sia il relativo *ritardo* con cui da noi si è giunti a una legge che riguarda in senso proprio le relazioni di lavoro, sia gli argomenti toccati: lo Statuto si presenta quindi come frutto coerente, ma ormai maturo, delle esigenze di tutela dei lavoratori che emergono dal modo di produzione fordista, e come innovazione normativa che promuove e sostiene il sindacato senza prescrivere regole di funzionamento.

Sulla nascita occorrono poche battute, giacché il discorso è piuttosto noto.

Sul piano strutturale, va sottolineata la progressiva presa di coscienza della condizione di forte subalternità del lavoro nelle fabbriche in un'Italia in profonda trasformazione a partire dagli anni cinquanta: è una subalternità che, non a caso, viene percepita come sempre meno tollerabile con il miglioramento delle condizioni economiche a seguito dello sviluppo sostenuto della produzione manifatturiera in particolare nelle regioni settentrionali. Non è quando il tema viene posto dalla Cgil nei difficili e duri anni cinquanta che il disegno può prendere forma,

---

<sup>1</sup> Chi scrive ha sempre sostenuto che l'esperienza italiana di regolazione del lavoro non si colloca affatto entro un modello cosiddetto *mediterraneo*, ma è un particolarissimo mix, se così si può dire, di modello anglosassone e di modello tedesco, di entrambi i quali condivide in modo peculiare potenzialità e limiti (Regalia, 2012; Regalia e Regini, 2018).

ma è dopo, con il mutamento delle circostanze oggettive sul piano economico e con il mutamento degli interessi sul piano politico di governi che intendono legittimare un loro nuovo diverso orientamento, su cui si inserisce il felice protagonismo di chi, dal di fuori del sistema, ha sviluppato una *nuova* visione (Gino Giugni in primo luogo, ma anche Federico Mancini e i cosiddetti "sindacalisti"). Ma allora con un'impostazione diversa da quella immaginata inizialmente.

Sul piano dell'agency, va rilevata l'iniziale opposizione al progetto di legge elaborato infine dai "sindacalisti" che proviene, un po' ironicamente, proprio dalla rappresentanza del lavoro: dalla Cisl perché non vuole una legge, dalla Cgil (e dal Pci) perché vorrebbe una legge non di promozione del sindacato (vista come particolaristica), ma una legge di garanzia universalistica dei diritti costituzionali per i singoli nei luoghi di lavoro, e che non escluda le piccole imprese.

Nel tormentato iter di definizione della legge si inserisce tuttavia quale variabile interveniente, che ne accelera la stesura e poi rapidamente l'approvazione (senza esserne peraltro la causa, per quanto lo si sia spesso lasciato intendere), l'evento imprevisto della straordinaria mobilitazione operaia che ha inizio alla fine del 1967 e culmina, ma non si esaurisce affatto, nell'autunno 1969. In questo periodo concitato, le posizioni iniziali delle parti finiscono per esserne tanto o poco trasformate e con esiti difformi: vengono modificati gli orientamenti negativi iniziali delle organizzazioni del lavoro (anche il Pci, nonostante forti riserve, astenendosi ne permetterà l'approvazione); si insinuano, al contrario, o vengono lasciati aperti, dubbi sull'adeguatezza di una legge che ha il suo cuore nella promozione del sindacato proprio tra chi ha concorso a idearla. È straordinaria, leggendola oggi, la relazione introduttiva di Federico Mancini alle giornate di studio dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza sociale del 22-23 maggio 1970 a Perugia sul tema "La rappresentanza professionale e lo statuto dei lavoratori": straordinaria per la lucidità con cui viene dato conto delle diverse posizioni in gioco, delle loro ragioni e del loro evolversi, e per l'onestà con cui, tra i limiti riconosciuti alla legge, si dà atto di avere probabilmente sottovalutato le possibilità di tutela diversa e di autotutela dei lavoratori al di fuori delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, di aver svalutato le potenzialità della commissione interna e della solidarietà verso i non soci (Mancini, 1971).

Si noti che, come sarebbe stato mostrato poi da una bella ricerca comparativa (Rogers e Streeck, 1995), tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta l'introduzione di *leggi* variamente a *sostegno* del sindacato, o comunque volte a regolare in modi meglio definiti la rappresentanza nei luoghi di lavoro, è tratto comune a *tutti* i paesi europei in cui erano emersi conflitti di lavoro non completamente controllati dal sindacalismo tradizionale.

### 3. Dal varo dello Statuto alla rottura dell'unità sindacale nel 1984

Il varo dello Statuto dei diritti dei lavoratori nel 1970 non è dunque di per sé un'eccezione nel panorama della produzione giuslavoristica europea del tempo: lo è se mai il fatto che in Italia non si fosse intervenuto prima in materia di sindacato e relazioni industriali. Tuttavia la legge si distingue da altre per la doppia logica, con cui, anche grazie alle forti pressioni che provengono dal ciclo della mobilitazione operaia, mira a ricomporre il disegno di promozione e sostegno al sindacato con le richieste di garanzia dei diritti costituzionali ai lavoratori. Lo Statuto, è stato detto, "è legge delle due cittadinanze nei luoghi di lavoro: quella del sindacato

e quella del lavoratore in quanto tale” (Romagnoli, 2013). Quindi, Titolo I: Valori della libertà e dignità del lavoratore, e Titolo II e III: Della libertà sindacale e dell’attività sindacale (oltre ai Titoli IV: Disposizioni varie e generali, V: Norme sul collocamento, VI: Disposizioni finali e penali), secondo un disegno, nell’impostazione dei promotori, per cui la promozione e il sostegno del sindacato è vista come la via per la promozione dei diritti del lavoratore.

Ma l’attuazione della legge avviene in un periodo in cui le condizioni economico-produttive e socio-politiche di contesto cambiano molto presto e in modo radicale. L’espansione economica degli anni precedenti, che è una ragione fondamentale del successo della mobilitazione (Crouch e Pizzorno, 1978) e che implicitamente si immaginava destinata a prolungarsi indefinitamente, cede bruscamente il passo a un lungo periodo di forte crisi (stagflazione), indotta dal primo shock petrolifero già nel 1973: ne derivano, in un’economia come quella italiana, forte sofferenza del sistema produttivo e crescita rapida di inflazione e disoccupazione. Retrospectivamente (ma lo si capirà poi), è da questo momento che prende avvio la lunga fase di transizione verso modi di produzione diversi dal modello della produzione standardizzata in grandi aziende integrate verticalmente (modo di produzione fordista), che era stato il modello fino a allora dominante. Si ‘scoprirà’ piuttosto presto (il libro sulla differenziazione territoriale dello sviluppo di Arnaldo Bagnasco è del 1977) che ne viene invece rafforzato un altro modello, quello della specializzazione flessibile dell’economia di piccola impresa nei distretti industriali della Terza Italia: ambito questo in gran parte al di fuori dell’applicazione dello Statuto. Più in generale, è da questo momento che prende avvio la progressiva liberalizzazione dei mercati con le pressioni competitive che ne deriveranno.

A livello della società, in una prima fase giungono a compimento tappe importanti del lungo processo di modernizzazione e miglioramento del sistema di welfare messo in moto con la mobilitazione e effervescenza sociale degli anni sessanta. Cresce in generale una propensione diffusa alla partecipazione sindacale e politica: le adesioni ai sindacati giungono nel 1978 a superare il 50 per cento della forza lavoro, aumenta il seguito elettorale del partito comunista che giunge a sfiorare quello democristiano. Ma occorre poi presto intervenire con provvedimenti di emergenza (con misure di austerità), che interrompono le potenzialità delle tendenze riformatrici, o che richiedono un rapido capovolgimento di posizioni e decisioni di poco precedenti (emblematica è la vicenda della scala mobile, su cui nel 1975 si raggiunge quell’accordo tra Confindustria e sindacato sul punto unico di contingenza che già nel 1977 deve però essere ritoccato, aprendo un periodo defaticante di contrapposizioni e conflitti). Ne derivano forti disillusioni, manifestazioni di protesta, e poi riduzione del seguito del partito comunista e sviluppo del sindacalismo autonomo (di protesta e corporativo) in chiave antisindacale. Entro questo sfondo contraddittorio si sviluppa la realtà destabilizzante del terrorismo e della ‘politica della tensione’.

Sul terreno dell’iniziativa politica, alla metà del decennio si aprono le nuove prospettive dei governi di solidarietà nazionale intorno al progetto del “compromesso storico”. Ma col tragico epilogo del rapimento e assassinio di Aldo Moro nel 1978, l’ipotesi di partecipazione al governo del principale partito di opposizione viene definitivamente accantonata. Si apre invece la fase dei governi di pentapartito in cui assume ruolo centrale di ago della bilancia il partito socialista. Dal lato del sindacato, si assiste allo sviluppo in un primo tempo di tendenze egemoniche (“pansicandali”) da parte delle grandi confederazioni che, grazie al successo della mobilitazione e al forte aumento del seguito tra i lavoratori, si sono molto rafforzate, hanno costituito nel 1972 la Federazione Unitaria, prendendo le distanze dai partiti di riferimento (ma non tanto da giungere a una riunificazione), e che, con la strategia delle “lotte per le

riforme”, riprendono il controllo dell’iniziativa nei luoghi di lavoro – o cercano di farlo. Presto, però, di fronte al rapido aumento di disoccupazione e inflazione, con la “svolta dell’EUR” del 1978 le confederazioni si spostano verso una politica di austerità e moderazione salariale in cambio di interventi negoziati con il governo (le leggi “contrattate”) per superare la crisi. E accettano poi, a seguito del secondo shock petrolifero, di partecipare, pur tra molte proteste dei militanti e dei gruppi della sinistra radicale, ai primi tentativi di concertazione intorno alla questione della scala mobile. La concertazione ha però vita breve: dopo un primo accordo triangolare di raffreddamento del calcolo della contingenza in cambio di concessioni a favore del lavoro nel 1983, si giunge com’è noto all’emergere, subito dopo, di divergenze insanabili tra sindacati sulla nuova richiesta di ritocco da parte del primo Governo Craxi, che nel febbraio 1984 interviene quindi con decreto. Ciò segna anche la fine traumatica della Federazione Unitaria. In un contesto di forte contestazione dell’operato dei vertici sindacali, in gioco ci sono le posizioni diverse di fronte alla crisi della componente comunista della Cgil e degli altri sindacati; ma in gioco c’è anche, come ben mostrato da Regini (1991), l’emergere dell’impossibilità dei governi di tener fede nel breve periodo alle promesse dello scambio politico. Più in generale, a partire dall’iniziale forte decentramento, il processo di ricentralizzazione dell’iniziativa sindacale raggiunge qui il culmine.

Entro un contesto in così rapido mutamento, anche l’implementazione della nuova legge avviene secondo modalità difformi e producendo esiti contrastanti.

Inizialmente, sul piano dei diritti dei lavoratori, la legge favorisce un mutamento straordinario dei comportamenti e delle prassi nei luoghi di lavoro che solo chi non ha esperienza della situazione precedente può sottovalutare. In particolare permette la diffusione per imitazione di comportamenti di maggior libertà e rispetto della dignità del lavoratore anche nelle aziende che erano state toccate limitatamente dalla mobilitazione operaia o non lo erano state affatto. Sul terreno della libertà e dell’attività sindacale, a partire dalle aziende maggiori o più coinvolte dalla protesta (la quale peraltro non si conclude affatto, come per lo più atteso, con la firma degli accordi), prende avvio un processo di progressiva accettazione e riconoscimento del sindacato (esterno oltre che interno) da parte delle direzioni, entro il nuovo quadro di disposizioni e opportunità previste dalla legge e rafforzate dalla riforma del processo del lavoro. Un ruolo importante viene in particolare svolto, come sappiamo, dall’art. 28.

Ma è sul terreno di ciò che avviene a proposito delle strutture di rappresentanza nei luoghi di lavoro (v. art. 19) che occorre brevemente soffermarsi, dal momento che quanto previsto dalla legge è in questo caso evidentemente disallineato con ciò che si era venuto affermando durante la mobilitazione, come subito osservato da Federico Mancini nell’intervento citato – e qui il riferimento non è tanto ai comitati di base ma ai delegati di reparto.<sup>2</sup> Nati *non* spontaneamente (a dispetto della retorica del tempo, che per svariate ragioni è rimasta dominante) come rete diffusa di attivisti per la gestione della mobilitazione, ossia come comitati di lotta, il fatto inatteso è che non vengono meno con l’esaurirsi della protesta. Ne escono anzi rafforzati e fortemente appoggiati da parte di lavoratori, che ne apprezzano, potremmo dire, la *responsiveness* (il dover rispondere al gruppo che li ha liberamente eletti pena la revoca) e poi la facile accessibilità, la presenza diffusa, il carattere unitario. Come sappiamo, i sindacati dei metalmeccanici già nel 1970 decidono di farne le proprie strutture *unitarie* nei luoghi di lavoro, e nel Patto Federativo del 1972 la Federazione Unitaria Cgil, Cisl, Uil individua nel consiglio dei delegati eletti liberamente da tutti i lavoratori la propria

<sup>2</sup> Com’è noto, fanno eccezione le vicende del settore del credito, le cui organizzazioni decidono prontamente di raggiungere un’intesa nazionale per l’introduzione di rappresentanze sindacali a norma dello Statuto.

struttura di base. Non esiste nulla di simile a livello internazionale e chi ha provato a spiegarne la logica a colleghi di altri paesi ha dovuto misurarsi con stupore e incredulità. E tuttavia è proprio in questo caso che si rivelano da subito le potenzialità imprevedibili di un utilizzo duttile e adattabile, da parte del sindacato, delle tutele accordate dallo Statuto secondo direzioni del tutto difformi da quanto letteralmente previsto dalla legge, ma secondo una logica infine lucidamente razionale e coerente con la legge stessa. Com'è noto, i sindacati decidono infatti di riconoscere i consigli dei delegati, eletti unitariamente da tutti i lavoratori (e non solo dagli iscritti), come proprie rappresentanze *sindacali* a norma dell'art. 19, conferendo a liste le più ampie possibili di delegati (quando non all'intero consiglio), da trasmettere alle direzioni, le tutele previste dalla legge. Si tratta di una soluzione che nasce dalla combinazione tra ricerca di una risposta positiva alle pressioni che provengono dai lavoratori e opportunità offerte da un quadro normativo che fornisce sostegno e risorse al sindacato senza regolarne il comportamento, per iniziativa di una dirigenza sindacale dotata di visione e disposta al rischio dell'innovazione. Sulle molteplici sfaccettature delle soluzioni che ne sono effettivamente nate non è possibile soffermarsi in questa sede.<sup>3</sup> Va però osservato che dietro alla disponibilità sindacale si cela, in forza della legge, sia un non piccolo potere di controllo nei confronti degli eletti – giacché spetta ai sindacati maggiormente rappresentativi individuare, sia pure *ex post*, quelli cui conferire la tutela – sia una tensione al gioco cooperativo volto a individuare e salvaguardare un equilibrio sostenibile tra le organizzazioni – pena la possibilità per gli insoddisfatti di *uscire* dal gioco e costituirsi le proprie distinte rappresentanze a norma di Statuto. L'esito è straordinario in termini quantitativi: in base ai dati degli uffici organizzativi dei sindacati, nel settore privato dell'economia (con l'esclusione di agricoltura e credito) risultano costituiti nel 1977 32.000 consigli di delegati, cui afferiscono 210 mila rappresentanti in rappresentanza di 5 milioni e mezzo di lavoratori.

Come già ricordato, il processo di attuazione della legge si trova però a doversi presto misurare con un brusco cambiamento del contesto economico-produttivo, con esiti contrastanti.

Da un lato, con lo spostamento del baricentro delle relazioni industriali e del confronto tra le parti sociali dai luoghi di lavoro – ambito elettivo di applicazione della legge – al livello nazionale, ne risultano limitate o attenuate le potenzialità di applicazione della legge, specie nelle imprese rimaste più ai margini della mobilitazione. Soprattutto, con il moltiplicarsi di accordi aziendali volti a salvare le aziende in situazioni critiche, finiscono per risultare di fatto disattese specifiche disposizioni che si rivelano troppo onerose o troppo rigide.

Dall'altro lato, le stesse disposizioni in tema di promozione dell'agibilità sindacale (quale il diritto di assemblea) e di tutela dei rappresentanti sindacali, ideate per fornire risorse e spazi per la comunicazione e il dibattito entro il sindacato e con i lavoratori, nel nuovo clima rivelano la loro potenzialità come canali per l'espressione della disaffezione dei militanti e l'organizzazione del dissenso e della protesta anche antisindacale. È ciò che incomincia a avvenire dopo la svolta dell'EUR del 1978, quando i sindacati chiamano alla moderazione salariale e alla riduzione della contrattazione aziendale di tipo acquisitivo. Emblematica è infine la risposta di oltre 300 consigli di fabbrica del Nord Italia che, in seguito all'accordo triangolare di revisione della scala mobile del gennaio 1983, danno vita per protesta al movimento degli autoconvocati.

---

<sup>3</sup> Mi permetto di rimandare in proposito a "Rappresentanza operaia e sindacato: il mutamento di un sistema di relazioni industriali" (Regalia, 1978) e allo studio sui consigli su un ampio campione nazionale di aziende manifatturiere svolto in un periodo in cui li si consideravano esperienza ormai esaurita (Regalia, 1984).



Ma ormai si è giunti alla fine di una fase iniziata con grandi attese di rinnovamento sindacale, che si chiude invece con grandi difficoltà nelle relazioni tra le organizzazioni sindacali, sancite infine dalla rottura della Federazione Unitaria.

#### 4. Tra gli anni ottanta e novanta. Ripensamento e revisione dell'art. 19

Già durante gli anni settanta erano stati introdotti ritocchi a alcuni articoli dello Statuto, riguardanti soprattutto aspetti di tipo tecnico. La prima revisione fondamentale si ha però a seguito dei referendum abrogativi del 1995 sull'art. 19. Tale revisione è fondamentale per ragioni di merito: perché non riguarda più aspetti in qualche modo di dettaglio, superati o divenuti obsoleti per mutamenti della normativa o delle prassi in materia di lavoro, ma riguarda l'aspetto centrale della definizione della rappresentanza sindacale. E è fondamentale per ragioni di metodo: perché la revisione non è 'semplicemente' effetto di un confronto tra i soggetti delle relazioni industriali, o di approfondimenti e opportune modifiche in sede di giurisprudenza o dottrina, ma è il risultato di un referendum popolare.

Il mutamento si colloca entro un contesto ormai molto lontano rispetto a quello in cui la legge era stata varata.

A livello economico, la recessione dei primi anni ottanta, dopo il secondo shock petrolifero, è più incisiva di quella precedente e con esiti più pesanti in termini occupazionali. Inizia in questi anni un progressivo deterioramento dei saldi di finanza pubblica con un crescente aggravamento del debito. Pur in un quadro di miglioramento della situazione economica verso la fine del decennio, all'inizio degli anni novanta la questione del debito, che continua a peggiorare in larga misura a causa dei crescenti oneri previdenziali legati all'invecchiamento della popolazione e che nel 1992 raggiunge il 120 per cento del PIL, diviene particolarmente cruciale con la firma nello stesso anno del Trattato di Maastricht, che stabilisce parametri rigorosi di governo della moneta e della finanza per accedere alla moneta unica. Oggetto in quell'anno di una speculazione al ribasso, la lira viene costretta ad uscire dal sistema monetario europeo: vi rientra nel novembre 1996 e sarà poi ammessa nell'area dell'euro, ma avendo subito una svalutazione di circa il 30 per cento. Nello stesso periodo viene avviato un massiccio piano di privatizzazioni e smantellamento delle partecipazioni statali. Sul piano produttivo, ha inizio verso la metà degli anni ottanta un lungo processo, a più tappe, di riconversione, diversificazione e riaggiustamento industriale, in cui i modelli produttivi delle grandi aziende del settore privato si allontanano velocemente da quelli che avevano dominato nei periodi espansivi del passato, mentre si consolida il dinamismo delle aziende piccole e medie, entro un quadro sempre più connotato dall'internazionalizzazione dei mercati (globalizzazione). Alla fine del decennio, il breve periodo di rilancio economico cede però presto all'emergere di vecchie e nuove criticità (specie nel rapporto tra sistema delle imprese e sistema politico). Quanto al lavoro, si modificano progressivamente le mansioni e condizioni di lavoro (orari, ritmi, stabilità) tradizionali e si intensificano i rapporti d'impiego instabili, temporanei: la direzione che assume il cambiamento è evocata dal termine *flessibilità*, che diviene presto la parola-chiave dominante, in opposizione alle *rigidità* del passato, cui lo Statuto aveva, o si pensava avesse, dato sostegno oltre le convenienze economiche.

A livello sociale, gli anni ottanta sono segnati dall'aumento notevole della scolarizzazione, della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, dello sviluppo delle attività impiegate e di servizio, e, a livello demografico, dall'aumento costante delle aspettative di vita e dalla

diminuzione della natalità. In un contesto di crescente secolarizzazione, viene meno o si attenua il collante delle tradizionali appartenenze politiche e religiose, mentre si diffondono modelli individualistici di consumo e stili di vita improntati a una maggiore ricerca di libertà e vantaggi per i singoli.

A livello politico, archiviata la breve ipotesi del compromesso storico, negli anni ottanta si susseguono coalizioni di centro-sinistra, secondo il modello del pentapartito, in cui cruciale è il ruolo del pur minoritario Partito Socialista. Ma bruscamente, con il nuovo decennio, nel 1992, la cosiddetta "Prima Repubblica" ha termine, travolta dalla maxi-inchiesta giudiziaria sulla corruzione tra imprese e sistema politico ("Tangentopoli"), e ne inizia una "Seconda", con nuovi partiti e una classe politica largamente inedita, mentre prende avvio una nuova stagione di stragi di stampo mafioso e terroristico. Per circa un decennio i governi si troveranno a cercare, e ottenere, il coinvolgimento delle parti sociali e in particolare dei sindacati, per affrontare attraverso la logica della concertazione alcuni dei nodi più caldi ereditati dal passato (decennio dei patti sociali).

Sul piano delle relazioni industriali, con la rottura nel 1984 della Federazione Unitaria, preceduta nel 1980 da una clamorosa "sconfitta" alla Fiat, ha inizio un periodo di crisi sindacale – o, meglio, di crisi dei rapporti tra le grandi confederazioni al centro del sistema – che da più parti viene interpretata come segno evidente del declino di un modello di rappresentanza del lavoro che avrebbe fatto il suo tempo, tutt'al più utile per la tutela di figure lavorative tradizionali, ma ormai marginali e destinate alla scomparsa. Non è tuttavia ciò che accade. Come messo in evidenza da più ricerche sul campo, è proprio in questo periodo che si diffonde invece un'esperienza originale di contrattazione decentrata nei luoghi di lavoro che ha come oggetto le modalità di uscita dalla crisi, ovvero le strategie e le tappe di un vasto processo di riaggiustamento industriale attraverso l'utilizzo delle varie forme di flessibilità (Regini e Sabel, 1989; Regini, 1991). Il tratto caratteristico di questa esperienza è però il carattere riservato, lontano dai riflettori dei media, e diversificato a seconda delle circostanze, degli accordi: non a caso se n'è parlato come di "microconcertazione", appartata e seclusa. E *di fatto*, in base agli accordi, molte delle disposizioni 'tecniche' dello Statuto in materia di organizzazione e mercato del lavoro si trovano a essere disapplicate. Si potrebbe dire che, come nel periodo caldo della mobilitazione gli operai 'praticavano' nuovi modi, meno costrittivi, di lavorare, ora ci si accordi per 'praticare' di fatto le necessarie flessibilità. D'altro lato, ciò significa anche che l'uscita dalla crisi e la riconversione produttiva vengono in questo modo silenziosamente negoziate e non attuate unilateralmente dalle imprese, a differenza di ciò che negli stessi anni si verifica altrove. Il che può però avvenire laddove il sindacato ha mantenuto una sua forza attraverso la presenza di rappresentanze consolidate in azienda (per lo più nella forma dei consigli dei delegati) introdotte in base allo Statuto. In questi casi i modelli d'azione tendono *di fatto* a avvicinarsi a quelli della codeterminazione tedesca.

Negli anni novanta, tuttavia, dopo la disdetta dell'accordo sulla scala mobile da parte di Confindustria, nel mezzo della tempesta monetaria e della fine traumatica della Prima Repubblica, il baricentro delle relazioni industriali ritorna nuovamente sulla concertazione centralizzata con le parti sociali – in particolare con i sindacati – per iniziativa dei successivi Governi Amato, Ciampi, Dini, Prodi, D'Alema. Rispetto ai tentativi di concertazione dei primi anni ottanta le logiche sono nuove, e, a differenza della precedente microconcertazione, le modalità sono bene in evidenza al centro del discorso pubblico: è il momento di massima legittimazione della funzione di rappresentanza delle grandi organizzazioni confederali da parte delle istituzioni (Regini, 2000). Attraverso un susseguirsi di patti, i sindacati sono



coinvolti nei negoziati per abolire la scala mobile e introdurre una politica dei redditi (entro cui regolare la dinamica salariale), per definire il modello contrattuale in cui si stabiliscono le prerogative dei livelli contrattuali nazionale e decentrato e in cui si introduce un nuovo modello unitario di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro (rappresentanza sindacale unitaria, RSU), per riformare le pensioni, per riformare il mercato del lavoro e introdurre il lavoro interinale.

Nel 1995, la consultazione referendaria di abrogazione di parti dell'articolo 19 dello Statuto, promossa secondo due varianti (una minimale e una radicale) dallo Slai Cobas e dal partito di Rifondazione Comunista, ossia da organizzazioni che idealmente intendono collocarsi alla sinistra della rappresentanza sindacale e politica 'istituzionale' del mondo del lavoro, si svolge dunque in un contesto pesante e tormentato a livello economico-produttivo, e in forte movimento a livello politico: un contesto in cui le grandi organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno accettato, per così dire, di compromettersi sia a livello d'azienda sia a livello nazionale, non opponendosi alla eliminazione o revisione di istituti che da molti sono considerati diritti e garanzie acquisiti, senza essere peraltro in grado di dare sufficiente ascolto a un numero minoritario ma crescente di nuovi lavoratori che non godono di tali diritti e garanzie.

Entro un quadro caratterizzato a livello sociale dall'attenuarsi delle appartenenze e dalla crescita di orientamenti individualistici, e per di più connotato da sfiducia, delusione, perfino indignazione nei confronti delle grandi organizzazioni tradizionali, non stupisce pertanto che la consultazione referendaria nella versione minimale (quella volta a eliminare ogni riferimento alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per la costituzione delle rappresentanze in azienda) abbia successo. È significativo d'altro canto che non venga invece approvata, sia pur di misura, la versione più radicale (quella volta a eliminare, nell'individuazione dei sindacati nel cui ambito si possono costituire le rappresentanze aziendali, anche ogni riferimento a loro precedenti attività negoziali che interessino l'azienda). Nel suo complesso, l'esito riflette fastidio e sfiducia nei confronti delle organizzazioni che vengono viste come 'lontane' dai luoghi di lavoro, ma non invece, o in misura più contenuta, nei confronti di quelle attive in azienda, e quindi 'vicine', in linea con quanto viene da tempo regolarmente indicato dai sondaggi sulle opinioni dei lavoratori. Fastidio e sfiducia emergono anche nel successo dell'altra coeva consultazione referendaria, riguardante l'abrogazione del comma dell'art. 36 dello Statuto che riguarda le trattenute automatiche dei contributi sindacali degli iscritti da parte delle aziende.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, gli effetti non sembrano, almeno nell'immediato, particolarmente significativi, essendo la materia regolata anche dalla contrattazione collettiva a livello nazionale, per quanto rimanga il rischio di un possibile mutamento di orientamento delle associazioni degli imprenditori. In prima battuta, l'esito referendario non sembra avere significative ripercussioni neppure in relazione all'art. 19, della cui nuova formulazione viene anzi talvolta positivamente segnalata la maggiore aderenza con la situazione effettivamente esistente (e non con quella presunta) in azienda.<sup>4</sup> Ripercussioni emergono però più avanti, in un contesto nuovamente mutato a livello politico e sociale, in particolare con il caso dell'esclusione dalle rappresentanze aziendali della Fiom nel 2011 alla Fiat, non avendo la Fiom firmato l'accordo applicato in azienda. Com'è noto, sul punto si pronuncerà nel 2013 la Corte Costituzionale, riformulando l'articolo e reintroducendo la possibilità per la Fiom di costituire

---

<sup>4</sup> Ma si veda il lucido commento di Gino Giugni a pochi mesi dal referendum (Giugni, 1995).

proprie rappresentanze, accelerando nel contempo il processo che nel 2014 condurrà al Testo Unico sulla Rappresentanza. Più in generale, tuttavia, l'aver messo in crisi il presupposto della maggior rappresentatività delle grandi organizzazioni sindacali tradizionali senza averlo efficacemente sostituito con una misurazione della capacità effettiva di rappresentanza dei soggetti contrattuali, finirà per aprire la strada al moltiplicarsi di contratti collettivi raggiunti con organizzazioni con scarsa se non nulla rappresentatività, ma applicati in azienda.

Va d'altro lato aggiunto che, successivamente ai referendum abrogativi del 1995, più volte Cgil, Cisl e Uil utilizzano nel corso degli anni novanta gli strumenti dell'assemblea e del referendum nei luoghi di lavoro previsti dallo Statuto per discutere preventivamente e in modo unitario con tutti i lavoratori (indipendentemente da logiche associative) contenuti e ragioni delle riforme in cui sono coinvolte dal governo (a cominciare da quella delle pensioni) e allo stesso tempo misurarne il grado di approvazione. L'ampiezza delle consultazioni, da cui risultano convalidate le linee sindacali, costituisce un esempio pressoché unico di democrazia nei rapporti con i rappresentati nel panorama sindacale europeo (Baccaro et al., 2003). Le grandi confederazioni ne escono rafforzate. Non è probabilmente casuale che è in questi anni che si stabilizza la curva delle iscrizioni ai sindacati confederali, dopo la forte diminuzione iniziata a partire dal 1978, che tenderà in seguito anzi a risalire.

## 5. Flessibilità del mercato del lavoro e art. 18

Nel lungo e tormentato processo di trasformazione del sistema economico-produttivo avviato alla metà degli anni settanta, la cui dinamica assume via via sempre più chiaramente i tratti della ricerca di una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fattori, a incominciare da quello del lavoro, entro un contesto di crescente interdipendenza economica su scala globale, sono molteplici le disposizioni dello Statuto che vengono modificate o eliminate, o che diventano progressivamente obsolete e superate nei fatti. Nel caso dell'art. 19 il cambiamento è esito di un'esplicita iniziativa (o offensiva?) di carattere politico nei confronti dei grandi sindacati confederali in cui viene chiamato in causa il voto popolare. In altri casi, come quelli riguardanti gli artt. 33 e 34 sul collocamento, originariamente visti come baluardo per contrastare clientelismi e discriminazioni attraverso il sistema della chiamata numerica, sono i mutamenti e le varie riforme riguardanti il mercato del lavoro, oltre alle trasformazioni dei comportamenti dell'offerta e della domanda, a ridurne molto presto, a partire già dagli anni settanta, l'efficacia, fino a renderli del tutto superati. Verranno poi abrogati nel 2002. Analogamente avviene per altre disposizioni con caratteristiche di tipo prevalentemente tecnico.

Non è però così per l'art. 18, che per oltre un quindicennio, a partire almeno dal 2000 e fino al 2015 e oltre, si rivela come la disposizione dello Statuto più contesa, quella sulla cui difesa o abrogazione/modifica si consumano più contrasti tra gli attori delle relazioni industriali, più contrapposizioni ideali tra linee di politica del diritto, assieme a mobilitazioni molto reali di piazza, con esiti collaterali anche drammatici e ripercussioni sulla tenuta di governi. "Vera norma simbolo dello Statuto", la definisce nel 2010 (quindi prima degli interventi del 2012 e 2015) Bruno Caruso, che, rifacendosi anche agli scritti di Massimo D'Antona, osserva che

"la reintegrazione, come regolata dallo Statuto, non è un semplice rimedio tecnico alla patologia del licenziamento illegittimo; non è, pertanto, ascrivibile alla categoria delle disposizioni tecniche; ha assunto una funzione di norma/principio, in quanto funge da garanzia degli spazi di agibilità della

rappresentanza del lavoro subordinato e di tutela dei valori fondanti della dignità della persona” (Caruso, 2010, p. 93).

Il contesto socio-economico e politico in cui si svolge il lungo contendere sull’art. 18 si colloca tra gli ultimi anni novanta e il periodo della prolungata crisi iniziata nel 2008.

A livello della società, in parte come eredità del passato, in parte come esito di processi nuovi, vi si combinano più elementi destabilizzanti: la globalizzazione, percepita come inquietante caduta dei confini fisici e cognitivi; l’immigrazione, che cresce in misura enorme, aumentando un generale senso di insicurezza; la bassa natalità e l’invecchiamento della popolazione, che tendono a favorire il ripiegamento verso il passato e un certo disincanto civile, aumentando particolarismi e distanza dalla politica. D’altro lato vi sono i giovani, che si rivelano una componente sociale innovativa (Diamanti, 2009), dai tassi di partecipazione sociale e politica elevati, ma secondo forme poco istituzionali e non convenzionali, aperti a tematiche globali – dalla pace alla solidarietà alla cooperazione internazionale – e a modi nuovi di comunicazione, facilitati da un’elevata competenza nell’uso delle emergenti nuove tecnologie. Sul lavoro si adattano a occupazioni flessibili e intermittenti, o emigrano.

Sul terreno politico, in un clima sociale largamente segnato dal declino della fiducia nei partiti e nelle organizzazioni tradizionali di rappresentanza degli interessi – anzi, di rigetto diffuso della politica – a partire dalla sconfitta del centro-sinistra nel 2001 si susseguono fino al 2011, con la breve parentesi del Governo Prodi (2006-2008), i governi conservatori guidati da Silvio Berlusconi, uomo simbolo – è stato detto – di un certo populismo e dell’antipolitica. Per i sindacati, in particolare per la Cgil, il decennio è un periodo molto difficile, segnato da conflitti, diffidenze, divisioni, contrapposizioni, nei confronti del governo e tra le organizzazioni. Nel novembre 2011, in piena crisi economica, a Berlusconi succede Mario Monti, a capo di un governo tecnico di emergenza, cui è affidato il compito di evitare il tracollo finanziario dello stato con provvedimenti volti al pareggio di bilancio e di stimolo alla crescita, tra cui importanti e impopolari misure in campo pensionistico e di mercato del lavoro. E su temi di rivisitazione e riforma della regolazione del lavoro e del mercato del lavoro ritornano i successivi governi di centro-sinistra di Letta e Renzi.

A livello economico si combinano più tendenze in parte contrastanti: crescente esposizione alle turbolenze dei mercati internazionali entro il nuovo quadro istituzionale derivante dall’ingresso nell’area della moneta unica; iniziale diminuzione della pressione salariale, come esito del riassetto contrattuale del 1993, che non viene però colta dalle imprese come occasione per investimenti in innovazione (come avviene in altre economie più accorte); riduzione pertanto del reddito da lavoro e calo della domanda interna; dall’altro lato, aumento dell’occupazione, anche in relazione alla crescente diffusione di rapporti di lavoro flessibili, ossia diversi dall’assunzione a tempo indeterminato e a orario pieno (che trovano una prima regolazione negoziata col Pacchetto Treu a seguito del patto sul mercato del lavoro del 1996, e vengono poi più nettamente liberalizzati con molte tensioni e senza negoziazione nel 2002, con la cosiddetta Legge Biagi); inizio di quell’aumento troppo lento o nullo della produttività del lavoro che continuerà a costituire uno dei gravi problemi del sistema produttivo del paese; allo stesso tempo avvio di un processo di specializzazione produttiva specie da parte di imprese manifatturiere innovative di media dimensione, pur in assenza di una politica industriale, in un contesto in cui continua la crescita della spesa pubblica. In questo quadro alquanto contrastato, il punto su cui si registra presto una forte convergenza di analisti e decisori politici è l’opportunità, anzi la necessità di incrementare elasticità e flessibilità del mercato del lavoro, e non solo in entrata (attraverso la liberalizzazione degli ingressi e la flessibilizzazione dei

rapporti di lavoro, come sta già avvenendo), ma anche in uscita alleggerendo le garanzie sui licenziamenti.

È in questo contesto – o, meglio, in nome di questi assunti – che si sviluppano le iniziative volte a abrogare o modificare radicalmente l'art. 18 dello Statuto, articolo che si applica peraltro solo alle imprese con oltre 15 addetti, e quindi a una porzione limitata del mondo del lavoro. Già nel 2000 (governo di centro-sinistra) era stato indetto un referendum abrogativo dell'art.18 promosso dai radicali, con il sostegno dei partiti di centro-destra, su cui non si era raggiunto il quorum: i due terzi dei votanti si erano comunque espressi contro la cancellazione dell'articolo. Nel 2001 (Governo Berlusconi), dopo una stagione contrattuale molto conflittuale, culminata nell'accordo separato del contratto dei metalmeccanici, i ministri economici e del lavoro del nuovo governo si esprimono a favore di una modifica dell'art. 18 che viene ripresa nella legge delega di novembre sul mercato del lavoro, basata sul Libro Bianco cui ha lavorato Marco Biagi. Ne nasce una estesissima mobilitazione di protesta dei lavoratori, e Cgil, Cisl, Uil chiedono che la modifica venga stralciata dalla legge delega. Il 19 marzo 2002 Marco Biagi viene ucciso dalle nuove Brigate Rosse, e il 23 si tiene a Roma un'imponente manifestazione proclamata dalla Cgil in difesa dei diritti, dell'articolo 18 e contro il terrorismo (si parla di 3 milioni di partecipanti). Ad aprile i tre sindacati proclamano uno sciopero generale, preannunciando che ricorreranno al referendum nel caso che il governo prosegua nel suo progetto. Ma non sarà necessario. L'anno seguente, nel giugno 2003, si tiene anzi una nuova consultazione referendaria di segno opposto, promossa dalla Cgil, volta a abrogare i limiti dimensionali di applicazione dell'art. 18 per estenderlo anche alle piccole imprese. Anche in questo caso non si raggiunge il necessario quorum. È con la nuova ventata riformista della fase che si apre con il governo tecnico di emergenza di Monti, cui fanno seguito per un breve periodo governi di sinistra-centro, che l'art. 18 viene a essere prima riscritto, con la cosiddetta Legge Fornero del 2012, e poi potenzialmente superato con il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (Jobs Act), per quanto non formalmente abrogato: resta infatti la reintegrazione nel caso di licenziamenti discriminatori e il vecchio sistema sanzionatorio rimane in vigore per gli assunti precedentemente all'entrata in vigore del decreto. Non viene in definitiva eliminata la tradizionale divisione del mercato del lavoro tra tutelati e non o poco tutelati e se ne aggiunge una nuova – quella tra vecchi e nuovi assunti. Anche in questi casi i sindacati, in particolare la Cgil, organizzano manifestazioni e scioperi di protesta, come da ultimo lo sciopero generale (su cui si divide la Cisl, ma aderisce la Uil) del dicembre 2014. Il decreto viene comunque approvato, ma segnando una non piccola crepa nel rapporto tra governo di centro-sinistra e organizzazioni dei lavoratori.

Sarebbe peraltro errato immaginare che con il decreto del 2015, si chiuda il processo di revisione/superamento dell'art. 18. In primo luogo, sul piano giuridico, perché nel 2018 interviene la Corte Costituzionale a dichiarare illegittimi gli articoli di tale decreto in cui si predeterminano in maniera automatica le indennità da corrispondere così che per l'impresa si riduce l'effetto deterrente della sanzione. In secondo luogo, sul piano dell'iniziativa sindacale, perché i sindacati giungeranno talvolta a reintrodurre per via contrattuale le garanzie dell'art 18 a favore di tutti i dipendenti, anche a quelli assunti successivamente all'entrata in vigore del decreto, come particolare *benefit*.

## 6. E oggi...

Non è possibile in queste note dar conto dei vari modi in cui diverse altre disposizioni dello Statuto hanno via via cessato di influire, sono state superate o modificate. Su questo si possono leggere le tante riflessioni articolate su cui da tempo si sono esercitati i giuristi. Colpisce una certa malinconia che spesso traspare dalle loro analisi, come in molti dei contributi – anche se con eccezioni come nel caso di Mario Napoli (2010) – raccolti nel numero della rivista *Lavoro e diritto* di dieci anni fa, dedicato al quarantennale della legge.

Il sociologo nota però che si possono osservare delle onde lunghe: delle persistenze importanti, come quella dell'art. 7 sulle procedure sanzionatorie, che riconosce al datore il diritto di esercitare il potere disciplinare, ma introducendo limitazioni sostanziali e formali, e riconosce il diritto del lavoratore alla piena salvaguardia di dignità; e delle persistenze forse inattese, come mi pare sia avvenuto relativamente all'art. 4, considerato sostanzialmente superato, o comunque messo in crisi dalle nuove tecnologie. Se è del tutto evidente che lo straordinario imprevedibile sviluppo delle tecnologie informatiche e il loro utilizzo come veri e propri strumenti produttivi – e non solo come canali di osservazione e controllo – hanno reso inadeguata, del tutto sconnessa con l'effettiva realtà del mondo della produzione, l'originaria formulazione di quest'articolo, non è affatto venuta meno, anzi è diventata anche più pressante proprio in ragione dell'evoluzione tecnica, la finalità originaria che lo ispira: la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore nell'adempimento della prestazione lavorativa, pur tenendo conto delle esigenze della produzione. L'articolo è stato riformato con il d.lgs. 151/2015, che ha introdotto significative distinzioni e esclusioni (in merito agli strumenti di lavoro, alla registrazione di accessi e presenze) per quanto riguarda le condizioni per installare impianti che permettono la rilevazione di informazioni sul comportamento dei lavoratori e ha aggiunto limiti sul loro utilizzo. Ma – salvo che per il caso degli strumenti di lavoro e la registrazione di accessi e presenze – è stata mantenuta la necessità dell'accordo sindacale, o in sua assenza di un intervento autorizzativo dell'autorità amministrativa competente, perché la loro installazione possa aver luogo legittimamente. In altri termini, è rimasto l'intento originario della legge. Più di recente, è anzi intervenuta la Corte di Cassazione per precisare che, anche nei casi in cui i lavoratori si pronunciassero a favore dell'installazione, senza accordo sindacale o provvedimento autorizzativo essa sarebbe illegittima. E ciò perché il datore potrebbe ottenere un consenso viziato. La norma dunque, pur riformata, continua a svolgere una funzione di promozione dei diritti di cittadinanza dei lavoratori e di sostegno al ruolo sindacale.

E potenzialmente anche più importante è il dibattito in corso intorno al possibile riferimento allo Statuto e in particolare all'art. 35 nel caso delle imprese frammentate della *gig economy*. In un interessante contributo recente, ci si interroga per esempio sulle condizioni di esercizio dei diritti sindacali nella *gig economy* e sulla computabilità delle forme di lavoro non standard per la soglia dimensionale dell'art. 35 (Donini, 2019).

## 7. Per un bilancio

Più in generale, che cosa può suggerire l'evoluzione di questi cinquanta anni all'osservatore di fatti sociali?

A nostro avviso, ciò che è avvenuto rivela un'indubbia incidenza della legge. Ma in un duplice senso: un'incidenza esplicita, di merito, riguardo a tutti quegli aspetti delle relazioni industriali, o, meglio, dei rapporti sociali sul lavoro, in cui i datori hanno dovuto un tempo – e

spesso devono tuttora – positivamente misurarsi con e tener conto di una molteplicità di prescrizioni e indicazioni che ne sono derivate; e un'incidenza indiretta, meno visibile, ma forse più penetrante, di stimolo a costringere a non sottovalutare, a non eludere questioni fondamentali in merito alle quali i provvedimenti della legge nella loro formulazione non sono più adatti alle circostanze. Una funzione normativa e una funzione di segnalazione. Le due funzioni sono indubbiamente intrecciate, ma è la seconda a divenire più rilevante via via che passa il tempo.

Rovesciando la logica di tante osservazioni un po' disfattiste o viceversa celebrative o elogiative di facciata, ci si potrebbe chiedere come sarebbe andata in questi anni senza lo Statuto. La domanda è ovviamente impertinente. Ma è indubbio che lo Statuto ha innanzitutto svolto una grande funzione di promozione dei diritti costituzionali – civili e sociali – nei luoghi di lavoro. Può apparire piuttosto scontato, fin banale, o comunque come un dato ormai acquisito. Non lo era però quando la legge fu varata. Ma neppure, a ben vedere, lo è oggi in tutti i casi in cui la legge, per i motivi più svariati, non è applicata – e chi scrive, potendo disporre di una finestra di osservazione molto concreta sulla realtà sociale in un quartiere periferico di una città affluente come Milano, sa quanto possano essere drammaticamente ampi questi casi. Dicendo diritti, si è non a caso aggiunto costituzionali, poiché *non tutti i diritti* di cui specifici gruppi di lavoratori possono godere sul lavoro sono da promuovere secondo la forma che storicamente hanno assunto per effetto dell'azione sindacale e della contrattazione collettiva. Ma lo sono i diritti costituzionali di cui qualunque lavoratore dovrebbe godere in quanto persona e cittadino, quali i diritti alla libertà, alla dignità e alla sicurezza: anche quei lavoratori la cui prestazione non si colloca entro ambiti immediatamente riconducibili all'art. 35 dello Statuto (e di qui l'interesse per il dibattito prima citato sul tema). Ed è per questo che chi scrive condivide l'opinione di chi considera particolarmente appropriata la formulazione del titolo originario, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, rispetto a altri che sono stati pensati in occasione di proposte di riforma di tutta la materia per renderla più adeguata al cambiamento e all'evoluzione tecnico-produttiva. Diritti dei lavoratori perché destinati ai lavoratori concreti, così come sono, a persone in carne e ossa, e non diritti legati alle mutate e mutevoli posizioni lavorative.

E lo Statuto ha svolto una fondamentale funzione di contrasto al potere unilaterale dell'imprenditore e di incentivo a relazioni industriali in azienda mediate collettivamente, e aperte, dove possibile, a logiche partecipative e di cooperazione. In realtà, così come originariamente formulati, le modalità e gli aspetti tecnici dell'esercizio di tale funzione si sono via via rivelati tanto o poco inadeguati e in gran misura sono stati modificati o sostituiti. Ma essi hanno comunque costituito input di cui tener conto, sono stati comunque punti di riferimento, paletti, con cui misurarsi per la ricerca degli opportuni aggiustamenti, flessibili ma negoziati, con le rappresentanze sindacali promosse e sostenute dalla legge; nonché con *altre* rappresentanze comunque *sindacali*, per quanto difformi da quanto previsto dalla legge (come nel caso sia dei consigli di azienda sia delle rappresentanze sindacali unitarie), ma in base a essa tutelate e legittimate di fronte alla controparte. E questa tensione all'adattamento flessibile ma almeno in parte, dove possibile, negoziato, spesso svolto in modo appartato e di fatto, ha accompagnato l'evoluzione delle relazioni industriali nelle aziende sindacalizzate del settore privato per tutti questi anni: da subito, con le prime crisi degli anni settanta e poi via via, fino a oggi. Anche oggi, in piena pandemia, è emersa molto presto una tendenza diffusa (per quanto circoscritta ai casi in cui sia individuabile e operante una rappresentanza sindacale) a



negoziare nei luoghi di lavoro le condizioni di rientro al lavoro, o le particolari norme da adottare, o le norme sul lavoro in remoto, eccetera, anticipando direttive e decisioni dal centro.

Introducendo strumenti di democrazia diretta (l'assemblea, il referendum), lo Statuto ha infine fornito canali utili al rapporto tra organizzazioni sindacali e lavoratori rappresentati in una prospettiva più ampia e inclusiva di quella delle appartenenze organizzative. Ha fornito anzi canali per la manifestazione del dissenso anche nei confronti dei sindacati, secondo una logica di apertura democratica di più ampio respiro, e – a giudizio di chi scrive – alla lunga preferibile, della democrazia di organizzazione.

D'altro canto, in questi cinquant'anni, sia le tante linee di mutamento che hanno trasformato il lavoro nel mondo della produzione e nel più vasto contesto sociale, sia i tanti cambiamenti che hanno riguardato le organizzazioni sindacali sul più vasto scenario politico hanno via via fatto emergere i limiti, ma anche le potenzialità non ancora espresse della legge – con ciò intendendo il *non detto* o *non ancora detto* della legge (D'Antona, 1989). E in questo processo, ritornando al disegno originario dello Statuto nella visione dei promotori quale costruzione dalla doppia logica, tesa a comporre garanzia dei diritti del lavoratore e promozione di quelli della rappresentanza e attività sindacale, ci sembra che, a differenza di quanto poteva forse inizialmente apparire, sia in particolare la prima logica quella che più continua a interrogare alla distanza, a essere particolarmente attuale, segnalando il perdurare e rinnovarsi di una necessità.

La tendenza delle attività lavorative a sconfinare o a uscire dagli spazi fisici definiti o dagli spazi temporali predeterminati entro cui erano racchiuse e regolate, l'abbreviarsi o il frantumarsi dell'orizzonte prevedibile dell'impegno lavorativo dei singoli, il moltiplicarsi o al contrario l'apparente svanire del datore di lavoro e dei confini dell'impresa, l'erosione delle distinzioni tra sfera del lavoro e sfera della vita: tutti questi processi hanno certo reso via via più evidente la caducità di merito di molte disposizioni della legge, ma soprattutto ne hanno rivelato l'insufficienza, l'incompletezza *nell'individuare i destinatari primi* – i lavoratori – dei diritti costituzionali da garantire. Da questo punto di vista, lo Statuto non ha perso di mordente, ma richiede di essere completato. Completato, e non semplicemente esteso: completato con *immaginazione sociologica* (mi si passi il termine), ricercando i sostituti funzionali delle disposizioni originarie che possano rendere effettivo il godimento oggi dei diritti di cittadinanza dei singoli – obiettivo di fondo della prima parte della legge – per una platea divenuta estremamente più allargata e diversificata di potenziali fruitori.

Quanto all'altra logica – centrale nella visione dei promotori, e da essi vista come condizione per l'effettività della prima – gli eventi e l'evoluzione nel tempo dei comportamenti e degli orientamenti dei lavoratori e più in generale della società e della politica nei confronti delle grandi organizzazioni sindacali, nonché le altalenanti difficoltà di relazione tra di esse, hanno reso evidenti i limiti di una promozione senza regole e soprattutto senza una misurazione della rappresentatività degli attori. Sul tema, come sappiamo, in anni recenti sono stati raggiunti importanti accordi tra le parti sociali, che non hanno tuttavia risolto le criticità – né, a parere di chi scrive, avrebbero potuto farlo. In questo caso sembra pertanto necessario un intervento legislativo che non tanto completi, ma in qualche misura modifichi la logica originaria dello Statuto, per dare fondamenti più certi alla legittimazione a agire delle organizzazioni sindacali; e che provveda alla costituzione di rappresentanze dei lavoratori – nei luoghi di lavoro e/o probabilmente sul territorio, o in modi diversi di individuare gli ambiti di appartenenza – di tipo generale e unitario, così da permettere un utilizzo meno rituale, più

efficace e più coerente con la realtà dei fatti, degli strumenti della partecipazione e del conflitto in modo da regolare al meglio il lavoro entro i nuovi scenari in cui si muovono le imprese.

### Riferimenti bibliografici

- Baccaro L., Carrieri M. e Damiano C. (2003), "The Resurgence of the Italian Confederal Unions: Will It Last?", *European Journal of Industrial Relations*, 9 (1), pp. 43-59.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Caruso B. (2010), "Lo Statuto dei lavoratori è morto: 'Viva lo Statuto'", *Lavoro e diritto*, 24 (1), pp. 85-100.
- Crouch C. e Pizzorno A. (a cura di) (1978), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Londra: Macmillan.
- Diamanti I. (2009), "La società italiana" voce in *XXI Secolo. Enciclopedia Treccani*, disponibile alla URL: [https://treccani.it/enciclopedia/la-societa-italiana\\_\(XXI-Secolo\)](https://treccani.it/enciclopedia/la-societa-italiana_(XXI-Secolo))
- D'Antona M. (1989), "Sindacati e Stato a vent'anni dallo Statuto dei lavoratori", *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1, pp. 407-421.
- Donini A. (2019), "Il luogo per l'esercizio dei diritti sindacali: l'unità produttiva nell'impresa frammentata", *Labour & Law Issues*, 5 (2), pp. 99-114.
- Giugni G. (1995), "La rappresentanza sindacale dopo il referendum", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 67 (3), pp. 357-368.
- Mancini G.F. (1971), "La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori. Relazione", in Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza sociale, *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori*, Atti delle giornate di studio di Perugia, 22-23 maggio 1970, Milano: Giuffrè Editore.
- Napoli M. (2010), "Lo Statuto dei lavoratori ha quarant'anni, ben portati", *Lavoro e diritto*, 24 (1), pp. 123-138.
- Regalia I. (1978), "Rappresentanza operaia e sindacato: il mutamento di un sistema di relazioni industriali", in A. Pizzorno, E. Reyneri, M. Regini, I. Regalia, *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-1972 in Italia* (pp. 179-287), Bologna: Il Mulino.
- Regalia I. (1984), *Eletti e abbandonati. Modelli e stili di rappresentanza in fabbrica*, Bologna: Il Mulino.
- Regalia I. (2012), "Italian Trade Unions: Still Shifting between Consolidated Organizations and Social Movements?" *Management Revue*, 23 (4), pp. 386-407.
- Regalia I. e Regini M. (2018), "Trade Unions and Employment Relations in Italy during the Economic Crisis", *South European Society and Politics*, 23 (1), pp. 63-79.
- Regini M. (1991), *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna: Il Mulino.
- Regini M. (2000), "Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali", in D. Della Porta, M. Greco, A. Szokolczai (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno* (pp. 151-168), Roma-Bari: Laterza.
- Regini M. e Sabel C.F. (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Rogers J. e Streeck W. (a cura di) (1995), *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago: University of Chicago Press.
- Romagnoli U. (2013), "La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)", *Lavoro e diritto*, 27 (1), pp. 3-22.