

## Lavoro, “ciclo della vita” e inclusione sociale: dinamiche e prospettive dell’azione sindacale\*

Pasquale Passalacqua

*“Well, the job that you used to have,  
They gave it to somebody down in El Salvador.  
The unions are big business, friend,  
And they’re goin’ out like a dinosaur.  
They used to grow food in Kansas  
Now they want to grow it on the moon and eat it raw.  
I can see the day coming when even your home garden  
Is gonna be against the law”*

(Bob Dylan, *Union Sundown*, da “Infidels”)

1. Inclusione sociale e “ciclo della vita”: un rapporto complesso tra perdurante centralità del lavoro come strumento di inclusione sociale e possibili derive “esclusive”. 107
2. Il ruolo del sindacato sul piano degli accordi di concertazione. Le esperienze e le potenzialità degli accordi in sede territoriale come veicoli di inclusione sociale: assunzione dei disabili, convenzioni quadro con le cooperative sociali e patti sul lavoro minorile. 109
3. L’inclusione tramite la rappresentanza: le tensioni tra logiche confederali inclusive e dinamiche categoriali “esclusivistiche”. 113
4. Segue. Il pericolo emarginante di un intervento legislativo sulla rappresentatività. 117
5. Gli scenari delineati nella contrattazione collettiva sulla modulazione delle forme di inclusione:  
a) gli interventi sul ciclo della vita. 119
6. Segue. b) i lavoratori svantaggiati. 121
7. Segue. c) il contratto di inserimento e il contratto di apprendistato. 121
8. Segue. d) l’inclusione tramite l’implementazione delle tutele nelle forme di lavoro “flessibile”. 125
9. Sintesi e prospettive. a) La permanente centralità dell’intervento legislativo nazionale, promozionale ovvero “coercitivo” dell’azione collettiva. 127

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 50/2007

10. Segue. b) La parallela sfida di rilancio “interna” del sindacato italiano come veicolo di inclusione sociale. Qualche ulteriore segnale virtuoso: l’esperienza del delegato sociale; la possibile riappropriazione del collocamento anche attraverso gli enti bilaterali e la gestione di strumenti di welfare da parte del sindacato nella logica della sussidiarietà. 132

## 1. Inclusione sociale e “ciclo della vita”: un rapporto complesso tra perdurante centralità del lavoro come strumento di inclusione sociale e possibili derive “esclusive”.

Una riflessione sul ruolo del sindacato nel quadro della strategia di lotta all’esclusione sociale<sup>274</sup>, pur nella scontata “multi-dimensionalità” del concetto<sup>275</sup>, conduce immediatamente a riflettere sulla perdurante centralità del lavoro come strumento di inclusione sociale attraverso il filtro de-codificante del diritto del lavoro.

Concetto insieme grandioso e “pericoloso”, che si può sintetizzare nelle parole di Umberto Romagnoli, che ci ricorda come si debba alle sollecitazioni del diritto del lavoro “la spettacolare ascesa al culmine della quale i comuni mortali inchiodati per motivi di censo nella condizione di sudditi di uno Stato mono-classe hanno potuto accedere allo status di cittadini di uno Stato pluri-classe”. Infatti “le culture, le religioni, le ideologie prevalenti hanno attribuito al lavoro la virtù di connotare l’identità degli individui e dunque lo hanno inteso come fattore di inclusione sociale. Il diritto al lavoro riconosciuto dalle costituzioni post-liberali del secondo dopoguerra vuol dire proprio questo: chi non lavora non ha, ma soprattutto non è”<sup>276</sup>.

In questa prospettiva si orienta ancora la politica dell’Unione Europea, che, come noto, racchiude in un’endiadi gli obiettivi sul versante occupazionale al risultato dell’inclusione sociale<sup>277</sup>.

Tuttavia è fin troppo facile chiedersi se tra politiche dell’occupazione e politiche dell’inclusione vi sia un univoco e unidirezionale legame o se, invece, il rapporto sia più complesso, difficile e variegato, nel senso di una marcia su binari per certi versi paralleli e quindi distinti, come ci dimostra il diffuso e crescente dibattito sociologico<sup>278</sup>. Risulta peraltro dato acquisito considerare l’inclusione un obiettivo cui si giunge secondo percorsi multidirezionali, ovvero anche attraverso politiche di *welfare*, fiscali e in genere economiche, i cui confini, com’è evidente, non sono affatto semplici da delineare.

<sup>274</sup> Ritagliato un ruolo, nel quadro di un Progetto Cofin 2003 su “Un nuovo metodo di integrazione comunitaria alla prova: il coordinamento aperto delle politiche per l’occupazione e per l’inclusione sociale”, coordinato dalla Prof.ssa Marzia Barbera e condotto insieme alle Università di Brescia e Pescara, un ruolo per il sindacato nel peculiare ambito dell’inclusione sociale di cui si occupa l’unità di ricerca di Cassino, mi sono trovato dinnanzi alla problematica e al contempo stimolante ricerca di un percorso di analisi del tema da trattare. In mancanza di indicazioni predefinite o quanto meno consuete, non mi resta che scegliere un approccio e quindi seguire un percorso non codificato, senza quindi proporsi obiettivi di esaustività o completezza, volto a porre in luce alcune tematiche in vario modo riconducibili – in qualche caso anche solo in via tangenziale o indiretta - al tema trattato.

<sup>275</sup> Cfr. P. SCHOUKENS, *Gli aspetti giuridici della politica europea per combattere l’esclusione sociale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2003, 550 ss.

<sup>276</sup> U. ROMAGNOLI, *Divagazioni sul rapporto tra economia e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2005, 529.

<sup>277</sup> V., solo ad es., già COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sulla costruzione di un’Europa dell’inclusione* COM(2000) 79 del 1° marzo 2000, 79, 6, per cui “L’occupazione è la strada maestra per l’integrazione e l’inclusione sociale: la disoccupazione è il principale fattore di esclusione (...)” e da ultimo COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione concernente una consultazione su un’azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro* COM(2006) 44 dell’8 febbraio 2006, 7, per cui “un posto di lavoro costituisce per molte persone la principale salvaguardia contro l’esclusione sociale ed è la sola misura che si “autofinanzia” nel lungo periodo” e COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione congiunta sulla protezione sociale e sull’inclusione sociale 2006*, COM(2006) 62, del 13 febbraio 2006, 5, per cui “Facilitare l’accesso all’occupazione” è il nucleo della strategia degli Stati membri nella lotta all’esclusione sociale”; cfr. inoltre P. SCHOUKENS, *Gli aspetti giuridici della politica europea*, cit., 552 ss.

<sup>278</sup> V. ad. es. V. BORGHI (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, 2002; R. PRANDINI (a cura di), *I dilemmi dell’inclusione sociale*, numero monografico di *Sociologia e politiche sociali*, 1999.

Se questa linea direttrice dischiude l'ineludibile prospettiva di una inclusione costruita sui diritti sociali e non sul solo diritto del lavoro - ovvero sulla sua declinazione di diritto *al* lavoro, che dei diritti sociali resta baluardo<sup>279</sup> - in un quadro istituzionale ancora in via di faticosa definizione, di cui in questa sede non è possibile dar conto, il legame con il lavoro si mantiene forte e vale a circoscrivere l'ambito e quindi a connotare la presente analisi, allorché chiama in causa il sindacato.

Proprio nello stringersi a quel legame, il diritto del lavoro si volge a interessarsi anche delle esigenze legate al cd. ciclo della vita, vale a dire alle esigenze complessive dell'individuo lavoratore, al cui soddisfacimento, o quanto meno al cui contemperamento, appare legato il raggiungimento della finalità inclusiva del lavoro.

Peraltro il rapporto tra ricerca dell'occupazione e inclusione sociale si complica ulteriormente proprio in virtù delle pressanti esigenze mostrate dalle politiche dell'occupazione di matrice comunitaria, coniugate dagli Stati membri con diverse modalità. Si vuol dire che soltanto la ricerca di una occupazione di "buona qualità", per usare il linguaggio comunitario, può dirsi inclusiva, quando, invece, l'abdicare a tale obiettivo in cambio di una spasmodica ricerca di un qualsivoglia rilevabile incremento dei tassi di occupazione - che sembra in parte l'obiettivo caratterizzante dell'ultima stagione normativa italiana - rischia di produrre perversi effetti non-inclusivi, ma anzi ghezzanti<sup>280</sup>. L'allarmante scenario è messo bene in luce anche dal Presidente Gian Maria Fara nelle sue Considerazioni Generali dal titolo "L'Italia alla ricerca di un progetto", e dall'ancora più pregnante sottotitolo "L'Italia a tempo determinato", in testa al Rapporto Eurispes 2005 sulla situazione del Paese, che pone in luce gli equivoci e gli effetti perversi di una flessibilità che scarica i costi della competitività solo sui lavoratori<sup>281</sup>, come ribadito più di recente anche nel Rapporto Eurispes 2006<sup>282</sup>.

Questi ultimi episodi rendono ancor più percepibile il rischio che il lavoro da strumento di inclusione produca derive "esclusive", anche rispetto ad altre esigenze della vita dell'individuo<sup>283</sup>. Ciò rende ancora più evidente come proprio la combinazione tra implementazione dei posti di lavoro, esigenze legate al ciclo della vita e tutela nel rapporto, anche con riguardo alle nuove forme di

<sup>279</sup> Cfr., da ultimo, S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" INT – 2006, n. 46, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>280</sup> Cfr. fin d'ora L. ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Diritto lavoro mercati*, 2004, 297; M. V. BALLESTRERO, *Introduzione. I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, a cura di M. V. Ballestrero e G. G. Balandi, Bologna, 2005, 25 ss.; A. R. TINTI, *L'eguaglianza e le solidarietà difficili: contrattazione collettiva, lavoro frammentato, lavoratori "svantaggiati"*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, cit., 249 ss. V. sul punto *infra*, par. 2 ss.

<sup>281</sup> G. M. FARA, *L'Italia alla ricerca di un progetto*, Considerazioni generali al Rapporto Italia 2005 a cura dell'EURISPES.

<sup>282</sup> Nel Rapporto EURISPES 2006, si osserva che all'erosione dell'area di applicazione del contratto a tempo indeterminato attuata in favore di una serie di contratti "temporanei" consegue che "In questo quadro, il lavoratore si muove a disagio, secondo percorsi all'insegna dell'insicurezza e inseguendo un posto di lavoro stabile in una dimensione qualitativa di soddisfazione dei propri fabbisogni, che appare sempre più precaria, malgrado le strategie occupazionali attuate dal legislatore" (cap. II, *Lavoro e Welfare*, 54).

<sup>283</sup> V. ad es. il *Rapporto ISFOL 2005*, dove si registra ancora un basso tasso di partecipazione femminile al lavoro (50,6%) anche in quanto sul dato: "pesano i problemi di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro" (*Introduzione*, p. 23).

lavoro, rappresenti il terreno di verifica delle politiche nazionali di inclusione sociale, in un coinvolgimento attivo anche delle parti sociali<sup>284</sup>.

E dunque proprio le politiche e quindi le normative tendenti alla riconciliazione tra esigenze familiari e vita lavorativa - da leggere in stretto legame con le politiche comunitarie sull'occupazione, in quanto funzionali all'obiettivo di ridurre l'abbandono del lavoro e quindi volte a produrre un incremento della partecipazione al lavoro<sup>285</sup> - possono rappresentare un esempio di quel nocciolo duro di garanzie cui non è possibile abdicare, in una prospettiva di uno sviluppo virtuoso del sistema nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>286</sup>.

## 2. Il ruolo del sindacato sul piano degli accordi di concertazione. Le esperienze e le potenzialità degli accordi in sede territoriale come veicoli di inclusione sociale: assunzione dei disabili, convenzioni quadro con le cooperative sociali e patti sul lavoro minorile.

Svolte le necessarie considerazioni di contesto, occorre a questo punto sviluppare la presente analisi sul ruolo che assumono le parti sociali, ovvero sulle dinamiche dell'azione sindacale che si producono nell'ambito nazionale italiano<sup>287</sup>, nella direzione, già auspicata, di una "inclusività" veicolata attraverso il sindacato<sup>288</sup>.

Su questo piano di indagine, un primo livello di verifica di incidenza dell'azione sindacale può essere rappresentato dall'azione svolta sul piano degli accordi di concertazione.

Nell'attuale contesto la debolezza attuale della concertazione sociale, in particolare come veicolo di sviluppo dell'occupazione, è insieme situazione nota e studiata, tanto che in questa sede può assumersi come dato acquisito<sup>289</sup>. Tuttavia occorre considerare che si tratta di uno scenario in continua evoluzione, per sua natura instabile, in quanto dipendente anche dagli equilibri politico-sindacali del momento, tanto che nel recente Primo rapporto sullo stato di attuazione del PNR italiano 2006-2008, redatto in adempimento degli obblighi comunitari nell'ambito della Strategia di Lisbona, tra le "sfide dei prossimi anni" si dichiara che "Passaggio fondamentale è la ripresa del metodo della concertazione con le parti sociali, quale mezzo per perseguire gli obiettivi di stabilità finanziaria, crescita e migliore occupazione nonché per generare fiducia tra i soggetti interessati". Nel medesimo rapporto, inoltre, in relazione al particolare ambito delle politiche di inclusione sociale, si osserva che "Accanto al tema delle risorse finanziarie, si sta definendo una nuova *governance*, che implichi la partecipazione alle politiche di inclusione sociale da parte di soggetti istituzionali e non. In tal senso il Governo è impegnato a potenziare la cooperazione tra i diversi

<sup>284</sup> Cfr., da ultimo, T. TREU, *Proposte di riforma del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, I, 427, che tra le priorità fondamentali annovera proprio la conciliazione tra esigenze della vita familiare e di partecipazione al lavoro e anche P. SCHOUKENS, *Gli aspetti giuridici della politica europea*, cit., 553 ss.

<sup>285</sup> Nel recente *Rapporto ISFOL 2005*, si osserva al riguardo che il tema della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (p. 56): "rimane il perno di incoraggiamento e il riferimento delle politiche del lavoro mirate alla componente femminile del lavoro".

<sup>286</sup> Cfr. S. SCIARRA, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 65, 2005.

<sup>287</sup> Nell'ambito della ricerca in cui si sviluppa il presente studio altri contributi hanno analizzato le problematiche legate all'inclusione sociale sul versante comunitario, a cui si rinvia.

<sup>288</sup> Cfr. T. TREU, *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, 396; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, n. 78, 14.

<sup>289</sup> Cfr., per tutti, B. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, in *Lav. dir.*, 2004, 287 ss.

livelli di responsabilità e a rilanciare il confronto con le parti sociali, il privato sociale, le associazioni di rappresentanza”<sup>290</sup>.

Se dunque sul piano generale si attendono nuovi spazi per l'azione sindacale, in ogni caso un terreno ricco di segnali positivi e di interessanti sviluppi, seppur dotato di minore visibilità rispetto al livello della macro concertazione, è quello degli accordi a livello micro territoriale, su cui anche l'Unione Europea scommette sempre più negli ultimi anni<sup>291</sup>. Si tratta di un terreno, se non ancora di verifica compiuta, di sperimentazione della gestione sindacale dell'accesso al lavoro di particolari categorie di lavoratori svantaggiati alla cui progressiva implementazione il sindacato italiano si mostra sensibile<sup>292</sup>, tanto che si sceglie di approfondire l'indagine su questo versante.

Nel vagliare le diverse esperienze, già da tempo l'utilizzo dei contratti d'area<sup>293</sup> ha dimostrato una virtuosa risposta delle parti sociali, in relazione ad esempio all'assolvimento graduale degli obblighi previsti in materia di collocamento obbligatorio<sup>294</sup>.

Più di recente, poteri di adattamento della normativa legale vengono attribuiti alle parti sociali dal sistema delineato dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, che affida alle convenzioni quadro su base territoriale il compito di favorire l'accesso al lavoro dei lavoratori disabili e svantaggiati attraverso accordi tripartiti aventi a oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali di tipo B da parte delle imprese associate o aderenti<sup>295</sup>. Sul piano dei modelli di concertazione territoriale queste convenzioni quadro paiono poter essere assimilate al modello dei “patti di innovazione regolativa”, che producono delle modifiche nel tessuto normativo al fine di produrre nuove opportunità occupazionali<sup>296</sup>, ovvero ai patti dispositivi<sup>297</sup> o accordi normativi, volti a fissare regole cui dovranno attenersi i successivi accordi<sup>298</sup>.

Questa nuova tipologia di intervento non viene a modificare sul piano formale l'art. 12 della legge 68/99, che continua a prevedere, sempre attraverso lo strumento della convenzione, in cambio di un affidamento di commesse di lavoro la possibilità di un inserimento temporaneo (ai fini di un

<sup>290</sup> *Programma Nazionale di Riforma 2006-2008. Primo rapporto sullo stato di attuazione*, Roma 18 ottobre 2006, redatto a cura del Comitato tecnico permanente del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE), con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente pp. 47 e 50.

<sup>291</sup> Cfr. F. GUARIELLO, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l'occupazione*, in *Lav. dir.*, 2004, 282 ss.; G. FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, in *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomia locali*, a cura di G. Ferraro, Milano, 2003, 3.

<sup>292</sup> V. da ultimo, in tal senso, nell'ambito dei documenti presentati al 15° Congresso nazionale della Cgil dell'1-4 marzo 2006, la tesi n. 7, *Uno Stato sociale inclusivo, efficiente e di qualità*, punto 12, in [www.Cgil.it](http://www.Cgil.it), in cui si ribadisce che: “Per rendere sempre più concreta ed efficace la battaglia del sindacato per la difesa e l'estensione dei diritti diventa fondamentale la contrattazione territoriale sulle politiche sociali. In primo luogo, perché qui si contrattano temi e questioni sempre più centrali per la qualità della vita delle persone e delle famiglie”.

<sup>293</sup> V. P. LAMBERTUCCI, *Contratti di riallineamento, contratti d'area, patti territoriali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. V, Roma, 1998; P. ALBI, *La contrattazione sindacale nella programmazione per lo sviluppo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 417.

<sup>294</sup> Cfr. S. COSTANTINI, *Verso una nuova stagione di concertazione territoriale?*, in *Lav. dir.*, 2005, 29.

<sup>295</sup> Art. 14, primo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>296</sup> Cfr. A. VISCOMI, *Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica*, in *Lav. dir.*, 2004, 335; B. CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 429.

<sup>297</sup> Cfr. S. COSTANTINI, *Verso una nuova stagione*, cit., 34 ss.

<sup>298</sup> A. TURSÌ, *Relazione al Seminario di studi in memoria di Massimo D'Antona su Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati (l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003)*, Roma, 28 giugno 2005, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 71 ss.

percorso formativo personalizzato) presso cooperative sociali di lavoratori disabili, però preliminarmente assunti dai datori di lavoro soggetti all'obbligo legale<sup>299</sup>. Tuttavia, questo sistema – che ha nei fatti ottenuto scarso successo, contribuendo in misura del tutto marginale all'inserimento lavorativo dei disabili<sup>300</sup> - verrà nei fatti superato nelle province in cui sono e saranno stipulate le convenzioni quadro, in quanto le aziende dovrebbero trovare più vantaggioso convenzionarsi con i servizi per l'impiego competenti per territorio, ottenendo l'esenzione, almeno temporanea, dell'obbligo di assunzione diretta di lavoratori disabili in cambio di conferimento di una commessa di lavoro a una cooperativa sociale che occupa disabili. La convenzione si pone quindi come condizione per l'ottenimento di quei benefici<sup>301</sup>.

La lettura che appare maggiormente condivisa vede tale nuovo sistema, pur adatto per casi peculiari, difficilmente spendibile come modello virtuoso in materia di inclusione sociale<sup>302</sup>. Vi è insomma il rischio di delineare un sistema di mercati separati, di vasi non comunicanti, in quanto la persona inserita in cooperativa rischia di rimanere segregato in quella esperienza lavorativa per tutta la sua vita lavorativa<sup>303</sup>. Se quindi la soluzione offerta dal legislatore può dimostrarsi virtuosa per i disabili gravi, psichici o pluriminorati che hanno gravi difficoltà di inserimento<sup>304</sup>, al contempo rischia di ghettizzare i disabili meno gravi, fisici o sensoriali, ovvero ben professionalizzati e autonomi che vedono ridotte le possibilità di ingresso nel mercato ordinario<sup>305</sup>.

La consapevolezza di un siffatto rischio – che comunque non pare impedire una diffusa sperimentazione del modello - ha condotto il sindacato, in formazione unitaria, a delineare precisi paletti per l'utilizzo di questo sistema nell'Accordo interconfederale del 24 febbraio 2004<sup>306</sup>. In sintesi

<sup>299</sup> Cfr. anche L. NOGLER, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati: le novità del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *Studi in onore di Mario Grandi*, Milano, 2005, 524, A. TURSI, *Relazione*, cit.; S. COSTANTINI, *Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, cit., 186 ss.; G. SCARTOZZI, *Inserimento dei lavoratori svantaggiati e cooperative sociali*, in *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, a cura di M. Tiraboschi e P. Olivelli, Milano, 2005, 392; C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, 2004, 148; *contra* M. GARATTONI, *Art. 14. Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, a cura di E. Gragnoli e A. Perulli, Padova, 2004, 221, che ritiene l'art. 12 tacitamente abrogato.

<sup>300</sup> Cfr. F. CORONARI, *Molte preoccupazioni, la necessità di una proposta*, in [www.Cisl.it/handicap/Flavio.htm](http://www.Cisl.it/handicap/Flavio.htm), 5.

<sup>301</sup> Cfr. S. SLATAPER, *Le convenzioni per le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, coordinato da Carinci F., vol. I, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, a cura di M. Miscione e M. Ricci, Milano, 2004, 297.

<sup>302</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale*, cit.; G. DE SIMONE, *Obiettivi e tecniche del diritto diseguale nei confronti dei lavoratori svantaggiati*, cit., 43 ss.

<sup>303</sup> Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Introduzione. I lavoratori svantaggiati*, cit., 29 ss.; S. SLATAPER, *Le convenzioni per le cooperative sociali*, cit.

<sup>304</sup> Cfr. A. TURSI, *Relazione*, cit. In questa direzione v. ad. es. la convenzione quadro stipulata nella provincia di Belluno espressamente dedicata a "favorire l'inserimento dei lavoratori disabili psichici e/o intellettivi gravi con difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario". La convenzione si può consultare in *La sperimentazione dell'inserimento lavorativo con l'art. 14 del decreto legislativo 276/03*, Bollettino Speciale ADAPT n. 39, Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)

<sup>305</sup> Non mancano opinioni più ottimistiche, che vedono nell'art. 14 un sistema atto a favorire nuove opportunità di lavoro per i lavoratori disabili e svantaggiati cfr. G. SCARTOZZI, *Inserimento dei lavoratori svantaggiati*, cit., 385 ss.; S. ROSATO, *Nuove opportunità di inserimento per i «diversamente abili»; l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2005, n. 276*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Collana Adapt-Fondazione Marco Biagi, Milano, 2004, 601 ss.; e N. PERSICO, *Nuovi percorsi di inserimento lavorativo per i disabili ed i lavoratori svantaggiati. L'art. 14 del d.lgs. 276 del 2003 a due anni dall'entrata in vigore*, Working paper n. 12/2005, Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>306</sup> L'accordo si può leggere in *La sperimentazione dell'inserimento lavorativo con l'art. 14 del decreto legislativo 276/03*, Bollettino Speciale ADAPT n. 39, cit.

vengono previste delle limitazioni quanto alla percentuale dei disabili da avviare utilizzando questo strumento (20% della quota obbligatoria), vengono delineate le modalità di adesione delle aziende alle convenzioni, previsto il parere necessario dei servizi di inserimento lavorativo, e prescritto che non potranno essere oggetto di convenzione i lavoratori già presenti nella cooperativa, per evitare il bypass del sistema delle graduatorie.

Nondimeno il grado di apprezzamento per questi strumenti resta al momento non uniforme tra le maggiori sigle sindacali: più possibiliste Cisl e Uil, mentre esprime maggiori perplessità, pur avendo siglato l'accordo interconfederale, la Cgil, con la conseguenza che alcuni dei patti sinora siglati non portano la firma congiunta della triplice.

Questa situazione contribuisce all'emersione di un nodo problematico, giacché viene a riproporsi la questione che in generale attraversa l'intera recente normativa sul mercato del lavoro relativa alla possibilità e quindi alla validità di un accordo siglato anche soltanto da alcune sigle sindacali connotate dall'attributo della maggiore rappresentatività comparata. Nell'ambito delle convenzioni quadro per i lavoratori svantaggiati, la norma individua come soggetti stipulanti le convenzioni "le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale"<sup>307</sup>, a differenza di quanto prevede in altri casi codificati dal d.lgs. n. 276 del 2003, dove il rinvio avviene ai contratti stipulati "da" e non "dai", come avveniva in precedenza, sindacati comparativamente rappresentativi.

Il tema non può essere vagliato in tutti i suoi risvolti in questa sede, ma, richiamando miei precedenti approfondimenti, ritengo che la differenza di formula utilizzata non vada sopravvalutata, in quanto anche in riferimento alla precedente dizione più in generale utilizzata dal legislatore in passato di legittimazione di determinati accordi siglati "dai" sindacati comparativamente più rappresentativi si poteva ritenere che la *ratio* fosse quella di selezionare i soggetti sindacali più affidabili e dotati di effettività di azione sindacale e non quella di imporre accordi congiunti con la necessaria partecipazione di tutti quei soggetti. Pertanto, anche nel caso delle convenzioni quadro la stipula separata non pregiudicherebbe la validità dell'accordo in senso giuridico formale<sup>308</sup>, anche se non va sottovalutata l'efficacia sostanziale ovvero politico sindacale della mancata adesione della "maggiore" sigla sindacale, che rischia di compromettere la pratica utilizzabilità di uno strumento proposto dal legislatore come un'opportunità.

Peraltro nell'ultimo periodo si può riscontrare una diffusa adesione anche della Cgil ai patti territoriali menzionati, che pare dunque ridurre almeno quantitativamente l'entità della questione della loro efficacia<sup>309</sup>.

<sup>307</sup> Art. 14, primo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>308</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Torino, 2005, 130 ss. e ivi ulteriori riferimenti; *contra*, in riferimento alle convenzioni quadro, L. NOGLER, *Cooperative sociali*, cit., 527, che ritiene che tramite il richiamo a "le" associazioni sindacali sia "bandita la pratica o comunque la tentazione delle convenzioni separate".

<sup>309</sup> Da un monitoraggio recente risulta che in alcune province, nella maggior parte situate nel Nord del Paese, si sono stipulate le convenzioni quadro: si tratta delle province di Belluno, Bergamo, Bologna, Catania, Como, Genova, Lecco, Milano, Padova e Treviso. Le convenzioni sono reperibili in *La sperimentazione dell'inserimento lavorativo con l'art. 14 del decreto legislativo 276/03*, Bollettino Speciale ADAPT n. 39, cit.



In ogni caso le perplessità o quantomeno le cautele circa l'utilizzo dello strumento della convenzione trovano conferma anche in relazione all'ambito di applicazione, giacché la maggior parte delle convenzioni stipulate fa riferimento ai soli lavoratori disabili<sup>310</sup>, mentre solo in alcuni casi la platea dei beneficiari viene estesa anche ai lavoratori svantaggiati, che pur rientrano nel campo di applicazione della norma<sup>311</sup>.

Al di fuori di uno specifico invito del legislatore nazionale, parimenti diffusi nell'attuale contesto sono i patti territoriali dedicati a contenere il fenomeno del lavoro minorile attraverso la creazione di un tavolo di concertazione tra attori sociali e istituzionali volto a costruire interventi coordinati e non frammentati. Il modello è quello dei cd. "patti di integrazione sociale", più vicini al modello istituzionale segnato dalla conferenza dei servizi che al modello tradizionale della contrattazione territoriale<sup>312</sup>.

In questo caso si tratta di una prospettiva opposta a quella consueta, ovvero di un caso in cui il lavoro è di per sé apprezzabile come fattore di pericolo e quindi di esclusione sociale nei confronti di soggetti deboli quali i minori, come viene con forza ribadito nell'ambito del corposo documento varato dal CNEL del 28 aprile 2005 intitolato "*Lavoro minorile: le misure legislative e le politiche a favore dell'inclusione sociale*", cui hanno contribuito anche le parti sociali. Nell'ambito dell'individuazione della "tastiera di strumenti" attraverso i quali far fronte ai problemi connessi al lavoro minorile in una prospettiva non solo repressiva, in quel documento si rimarca il ruolo della concertazione e della contrattazione collettiva, al fine di favorire in quelle sedi la stipula di accordi quadro e l'inserimento nei contratti di codici di condotta orientati a garantire i diritti fondamentali del lavoro in ogni paese dove le aziende europee operano.

Abbiamo già notato come il successo di questa linea di azione del sindacato si giochi anche attraverso politiche attive di coordinamento più ampio con il territorio volte al coinvolgimento dei poteri pubblici locali. Si vuol dire che i descritti accordi territoriali di possibile inserimento di soggetti disabili approvati sulla carta giochino la loro possibilità di realizzazione, ad esempio, nella predisposizione di opportune reti di trasporto, che rendano possibile per il disabile raggiungere il posto di lavoro.

### **3. L'inclusione tramite la rappresentanza: le tensioni tra logiche confederali inclusive e dinamiche categoriali "esclusivistiche".**

Analizzato il versante concertativo dell'azione sindacale, nel volgere l'indagine ad altri aspetti, la prospettiva non univoca, ma sempre centrale, dell'inclusione tramite il lavoro ci riporta al tema dell'inclusione attraverso la rappresentanza sindacale.

Anche nei nostri confini da tempo si possono scorgere paralleli segnali di politiche sindacali orientate a offrire spazio alle pressanti esigenze del mondo "dei lavori", - prodotto ormai conclamato anche della globalizzazione dei mercati, con ricadute che travalicano ovviamente la realtà

---

<sup>310</sup> V. le convenzioni delle province di Belluno, Bologna, Como, Genova, Lecco e Milano.

<sup>311</sup> Art. 14, primo comma, d.lgs. n. 276 del 2003. Ricomprendono anche i lavoratori svantaggiati le convenzioni delle province di Bergamo, Catania, Padova e Treviso.

<sup>312</sup> Cfr. A. VISCOMI, *Prassi di concertazione territoriale*, cit., 344.

nazionale - che convivono con logiche ancora “esclusivistiche”, determinanti ritrosie e difficoltà di recepire e dare asilo a quei diversificati bisogni<sup>313</sup>.

Da tempo invero si delinea uno scenario dove l'area degli interessi gestibili dall'autonomia collettiva secondo le sue classiche logiche tende a ridursi. Infatti, impieghi meno stabili, lavoratori meno concentrati e meno dipendenti rendono più difficile la tutela contrattuale collettiva tradizionale, che viene a coprire in modo meno esteso e/o profondo l'arcipelago dei lavori, e in modo più discontinuo il tragitto lavorativo dei lavoratori<sup>314</sup>, in un mercato del lavoro che tende a frantumarsi in più mercati del lavoro “differenziati in termini professionali, locali e culturali”<sup>315</sup>.

Tali difficoltà risultano acuite dal progressivo accentuato frastagliamento delle tipologie di lavoro. E così se lavoratori con contratto a tempo determinato o a tempo parziale già esprimono bisogni differenziati rispetto ai colleghi con contratto a tempo pieno e indeterminato, le distanze si dilatano per i lavoratori intermittenti, somministrati, ma anche per i lavoratori socialmente utili, per quelli con contratto di associazione in partecipazione, per i soci di cooperative fino al variegato mondo delle collaborazioni ovvero del lavoro non subordinato, del lavoro cioè socialmente atipico<sup>316</sup>, che palesa esigenze anche di tipo “relazionale”, “imperniate sull'agevolazione dei contatti e sull'offerta di servizi”<sup>317</sup>.

Le difficoltà sul versante della rappresentanza collettiva quindi non mancano, da un lato perché la flessibilità risulta essere una “potente forza individualizzatrice”, che sposta sensibilmente la prospettiva da un'identità collettiva all'identità individuale<sup>318</sup>, e pertanto non favorisce l'aggregazione degli interessi sotto l'egida del sindacato.

Dall'altro tale auspicabile linea di tendenza si scontra, finendo con l'infrangersi, nelle ritrosie, nelle rigidità e nei timori dello stesso sindacato a offrirne asilo, che, a fronte alla perdita “per così dire, della rendita di posizione della semplificazione fordista dell'analisi sociale”<sup>319</sup>, tende a

<sup>313</sup> Cfr. T. TREU, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 529, e anche, in un più ampio contesto, A. BAYLOS, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale nella globalizzazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2003, 174 ss. e A. LASSANDARI, *La tutela collettiva nell'età della competizione globale*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, 294.

<sup>314</sup> Cfr. A. ACCORNERO, *Spunti per un'agenda sui cambiamenti del lavoro*, in *Dir. merc. lav.*, 2000, 253; A. NINNI, F. SILVA, S. VACCÀ (a cura di), *Evoluzione del lavoro, crisi del sindacato e sviluppo del paese*, Milano, 2001.

<sup>315</sup> G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro alla svolta del secolo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000, 179; cfr. anche S. LEONARDI, *Sindacato, lavoro e classi sociali*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2001, 151.

<sup>316</sup> La definizione, come noto, risulta atecnica dal punto di vista giuridico a seguito dell'intervento legislativo, ma la si utilizza nell'accezione comune di stampo sociologico, che in realtà può comprendere anche altre fattispecie del lavoro subordinato flessibile. Sul punto osserva di recente U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro tra disincanto e ragionevoli utopie*, in *Lav. dir.*, 2002, 232, che “è per una specie di pudore intellettuale che seguiamo a parlare di contratti di lavoro atipici in epoca successiva alla loro regolamentazione legislativa. È un vezzo che abbiamo conservato non solo per comodità espressiva, ma anche per nascondere il disagio di spiegare che la loro difformità rispetto al prototipo normativo è sinonimo di devianza rispetto al percorso di vita che i più consideravano fino a pochi anni fa vincolato e vincolante”.

<sup>317</sup> M. PEDRAZZOLI, *Il mondo variopinto delle collaborazioni coordinate e continuative*, in AA. VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, 678; L. BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, 89 ss.

<sup>318</sup> A. PERULLI, *Interessi e tecniche di tutela nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Atti delle Giornate di studio A.I.D.La.S.S., Pesaro e Urbino, 24-25 maggio 2002, Milano, 2003, 57.

<sup>319</sup> B. CARUSO, *Prefazione a G. FONTANA, Profili della rappresentanza sindacale*, Torino, 2004, XIII.

produrre risposte che potremmo definire anelastiche, sicché la parte di lavoratori che ne ha più bisogno non riesce a incontrarlo<sup>320</sup>.

Si tratta di un terreno tortuoso e impervio, dove viene a giocarsi una partita fondamentale, se non decisiva, per il futuro del sindacato. Se infatti i lavoratori *non standard* esprimono delle domande che chiedono un tipo di rappresentanza specializzata, non coincidente con quella del sindacalismo classico<sup>321</sup>, la ritrosia non manifesta, ma percepibile e diffusa a offrirne asilo fa aleggiare, come avverte Bruno Caruso in un recente saggio, “l’incubo di un sindacato neo barbaro (...) che negozia privilegi per sé e per pochi segmenti di privilegiati, anziché diritti e tutele per gli esclusi e i perdenti”<sup>322</sup>.

Contribuisce a complicare questa difficoltà coesiva la convivenza di due logiche apparentemente contrapposte, quella cioè di un pieno riconoscimento come categoria a se stante di questi lavoratori e quella invece del traghettamento nel lavoro *standard* attraverso un percorso non facile di integrazione e di rappresentanza degli atipici nelle categorie.

La prospettiva di medio o lungo periodo, non è dato affermarlo con certezza, appare comunque segnata. Se dunque risulta comune acquisizione che il contratto collettivo abbia storicamente contribuito ad ampliare la diffusione del lavoro subordinato, tanto da costringere a registrarne un eccesso di ruolo<sup>323</sup>, nella prospettiva ineludibile della “detipizzazione” delle tutele, lo stesso contratto collettivo *può* (e in effetti *deve*, pena la sua progressiva marginalizzazione) farsi carico del compito di aggregare nuove e vecchie tutele al di là del “tipo” lavoro subordinato<sup>324</sup>.

Quel che pare non poter mancare è una ristrutturazione “interna” del sindacato chiamato ineludibilmente a recepire e a offrire asilo al lavoratore senza aggettivi in quanto cittadino<sup>325</sup>, cioè a integrare nei sistemi di rappresentanza lavoratori fino a ora esclusi<sup>326</sup>. Una rappresentanza che coinvolga dunque anche le regioni oggi meno remote del lavoro non subordinato, giacché il mondo dei lavori odierno non sopporta più contrapposizioni *ad escludendum* nei confronti del lavoro autonomo<sup>327</sup>.

<sup>320</sup> Cfr. A. ACCORNERO, *Spunti per un’agenda*, cit., 201 ss. Osserva sul punto U. ROMAGNOLI, (*Rappresentare la cittadinanza industriale*, in *Lav. dir.*, 1999, 551) che “Vi sono dei sovra-rappresentati e dei sotto-rappresentati, perché, - con buona pace della confederalità - vi sono gruppi sociali per i quali la rappresentanza sindacale è un additivo che assicura trattamenti privilegiati e gruppi per i quali, invece, la rappresentanza sindacale è un oggetto misterioso o un lusso proibito”.

<sup>321</sup> Cfr. da ultimo G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale*, Torino, 2004, 235 ss.

<sup>322</sup> B. CARUSO, *Verso un insolito (evitabile?) destino: la postdemocrazia sindacale*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, 2005, n. 53, 22.

<sup>323</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, “Il contratto di lavoro” di L. Barassi cent’anni dopo, in M. NAPOLI (a cura di), *La nascita del diritto del lavoro, “Il contratto di lavoro” di L. Barassi cent’anni dopo, Novità, influssi, distanze*, Milano, 2003, 65.

<sup>324</sup> Cfr. già da ultimo A. ACCORNERO, *Nuovi lavori e rappresentanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, 64 ss.

<sup>325</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro tra disincanto*, cit., 242; ID., *Radici storiche e nuovi scenari del diritto del lavoro*, in *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Atti delle Giornate di studio A.I.D.La.S.S., Pesaro e Urbino, 24-25 maggio 2002, Milano, 2003, 679 ss.

<sup>326</sup> Cfr. M.G. GAROFALO, *Leggendo Alain Supiot (a cura di)*, Au-delà de l’emploi (trasformations du travail et devenir du croit du travail en europe), in *Diritto del lavoro on line*, 2002, [www.unicz.it/lavoro](http://www.unicz.it/lavoro); F. LISO, *Leggendo il rapporto “Au-delà de l’emploi. Transformations du travail et devenir du droit au travail en Europe” a cura di Alain Supiot*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 565.

<sup>327</sup> Cfr. già M. PEDRAZZOLI, *Diritto del lavoro è bello*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997, 663 e da ultimo G. LYON-CAEN, *Permanenza e rinnovamento del diritto del lavoro in una economia globalizzata*, in *Lav. dir.*, 2004, 264.

Il dibattito in ordine alle forme più adeguate di rappresentanza di questi rapporti di lavoro è ancora nella sua fase se non iniziale, certamente ancora non matura e consolidata, quantomeno a causa di una non del tutto chiara percezione di quali siano gli interessi collettivi da rappresentare, in un mondo, quello dell'ancora socialmente "atipico", che registra posizioni e interessi alquanto differenziati. Questo pianeta composito si sta organizzando in Italia attraverso associazioni di stampo confederale, ovvero intercategoriale, tra cui si possono ricordare le note esperienze della Nidil-Cgil, della Alai-Cisl, della Cpo-Uil<sup>328</sup>, accomunate dall'obiettivo comune di rappresentare il lavoro "atipico", seppur con sensibili differenze per quanto attiene ai moduli organizzativi e alle strategie<sup>329</sup>.

Le descritte forme di rappresentanza, che sembrano in progressivo sviluppo, scontano al contempo pressanti difficoltà di confronto, che giunge spesso a un vero e proprio conflitto con le "classiche" forme di rappresentanza del lavoro dipendente organizzato per categorie<sup>330</sup>, quando, invece, quel che sembra necessario è proprio una capacità di coordinamento e di collaborazione fra sindacati settoriali e associazioni dei lavoratori "atipici"<sup>331</sup>.

Una vera e propria rappresentatività a fini contrattuali appariva fino a un recente passato ancora incerta, anche perché queste organizzazioni dei lavoratori atipici a volte hanno firmato gli accordi insieme alle organizzazioni di categoria, mentre in altri casi hanno gestito autonomamente la trattativa e in altri ancora si sono trovati a essere i soli sindacati a siglare accordi sui lavori atipici<sup>332</sup>. Nella consapevolezza di un consolidamento ancora da realizzare in modo compiuto, l'azione di lungo periodo del sindacato pare indirizzarsi verso la partecipazione di questi soggetti alle rsu in azienda, ovvero a una integrazione della rappresentanza nelle categorie, che si ponga come precondizione a una "contrattazione specializzata di transito tra le varie figure e status"<sup>333</sup>.

In tale prospettiva, l'introduzione dell'istituto del lavoro a progetto a opera del d.lgs. n. 276 del 2003 mi pare foriera di significativi effetti evolutivi sulla rappresentanza. E invero, in passato la stipula di accordi sindacali in riferimento alle vecchie co.co.co. avveniva in modo non sistematico e in prevalenza al livello aziendale, sintomo di quella evidente precarietà negoziale<sup>334</sup>. Il mutato quadro normativo, invece, tipizzata la figura del lavoro parasubordinato a progetto, offre nuovo e fertile terreno di azione e di visibilità a quei soggetti sindacali rappresentativi del lavoro

<sup>328</sup> V. C. LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza sindacale*, Torino, 2006, 49 ss. e T. VETTOR, *Le ricerche empiriche sul lavoro autonomo coordinato e continuativo e le nuove strutture di rappresentanza sindacale Nidil, Alai, Cpo*, in *Lav. dir.*, 1999, 619 ss.

<sup>329</sup> Cfr. D. GOTTARDI, *Questioni aperte sulle strategie sindacali*, in *Lavoratori "parasubordinati e rappresentanza sindacale*, in *Lav. dir.*, 1999, 649 ss.; più di recente cfr. R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Bari, 2004, 150 ss.

<sup>330</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro atipico e rappresentanza degli interessi*, in AA. VV., *Il diritto dei disoccupati: studi in onore di Koichiro Yamaguchi*, Milano, 1996, 549 ss.; L. BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza*, cit., 81 ss. e anche G. FONTANA, *Profili della rappresentanza*, cit., 244 ss.

<sup>331</sup> Cfr. G. P. CELLA, *La rappresentanza dei lavoratori atipici: un ritorno al passato?*, in *Lavoro sindacato partecipazione. Scritti in onore di G. Baglioni*, a cura di G.P. Cella e G. Provasi, Milano, 2001, 191; ID, *Lavoro e contrattazione. Cosa cambia con il lavoro non standard?*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, 39 ss.

<sup>332</sup> V. C. LAZZARI, *Rapporti di collaborazione e tutela collettiva: i primi tentativi di regolazione sociale*, in *Dir. merc. lav.*, 2001, 57.

<sup>333</sup> P.G. ALLEVA, *I lavori atipici: pericolo o opportunità*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 515.

<sup>334</sup> Cfr. L. BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza*, cit., 85.

“atipico”<sup>335</sup>, che vengono ad acquisire una più piena titolarità negoziale nei confronti della controparte datoriale, in accordi che si svolgono ora in prevalenza a livello nazionale<sup>336</sup>.

#### 4. Segue. Il pericolo emarginante di un intervento legislativo sulla rappresentatività.

Se in un quadro tanto complicato non mancano segnali virtuosi di presa di coscienza da parte del sindacato dei ricordati nuovi ineludibili compiti, tuttavia occorre a questo punto riflettere circa i possibili effetti perversi che potrebbero essere ingenerati da un intervento del legislatore sul terreno della rappresentatività.

Non è questa la sede per vagliare anche solo per cenni la questione dell’opportunità di una legislazione del genere, ormai da tempo immemorabile uno dei *leit motiv* dell’agenda politica sindacale, ma si vuole soltanto osservare che un intervento legislativo costruito e strutturato, come di consueto si propone, sul rilievo della rappresentatività su base categoriale rischi di bloccare questo processo virtuoso di ampliamento della rappresentanza.

Occorre cioè richiamare quanto già tempo addietro rilevava Gino Giungi - allora in relazione al solo mondo del lavoro dipendente – in merito ai pericoli di un simile intervento legislativo, che rischia di produrre una sorta di schiacciamento degli interessi di specifici gruppi (come oggi quelli dei lavoratori “atipici”) rispetto a interessi di categorie più ampie<sup>337</sup>, sulle quali il legislatore decida di parametrare la rappresentatività a fini contrattuali, tanto da potersi intravedere anche una possibile lesione della stessa libertà sindacale garantita dalla Costituzione<sup>338</sup>.

D’altro canto anche un diverso sistema legale che garantisca una rappresentanza specifica e distinta su base categoriale per gli “atipici” non andrebbe esente da pericoli marginalizzanti, giacché si riproporrebbe la questione definitoria di una categoria di lavoratori composita e in continua trasformazione e comunque ancora allo stato embrionale quanto a organizzazione su base categoriale. Peraltro occorre considerare che proprio quella organizzazione su base categoriale, così scontata nel mondo del lavoro subordinato “classico”, rimane rispetto ai nuovi soggetti “in cerca di rappresentanza” ancora oggetto del fervente dibattito attuale, in quanto lo si potrebbe ritenere un modello forse vetero-sindacale-fordista, che mal si attaglia a esigenze di tutele universalistiche che il modo dell’atipico pare richiedere.

<sup>335</sup> Ci si riferisce alle già menzionate associazioni Nidil-Cgil, Alai-Cisl, e Cpo-Uil, che sono ora firmatarie dei primi accordi collettivi espressamente riservati ai lavoratori a progetto.

<sup>336</sup> Le prime esperienze contrattuali registrate nel settore riguardano l’Accordo nazionale sul lavoro a progetto per i collaboratori impegnati nelle società di corse dei cavalli del 15 luglio 2004; l’Accordo nazionale sul lavoro a progetto per i collaboratori degli istituti di ricerca di mercato del 29 settembre 2004 e l’Accordo quadro per la regolamentazione dei rapporti di collaborazione nei confronti delle ONG (Organizzazioni non governative) aderenti all’AOI (associazione ONG italiane) del 20 ottobre 2004. V. *amplius* C. LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza*, cit., 141 ss.

<sup>337</sup> Cfr. G. GIUGNI, voce *Libertà sindacale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. IX, Torino, 1993, 17 ss., che non mancava di sottolineare la difficoltà di un intervento eteronomo rispetto a un contesto caratterizzato da (p. 37) “conflitti tra specifici gruppi professionali e le organizzazioni rappresentative di aree contrattuali più ampie, in cui i primi si trovano inclusi: i macchinisti rispetto alla totalità dei ferrovieri, i medici ospedalieri a fronte del personale di sanità in genere, e via dicendo. In tutti questi casi, che è facile profezia veder moltiplicati nel futuro, ai soggetti collettivi che esprimono volontà di indipendenza non può essere imposta la appartenenza a un’area rappresentativa diversa da quella da essi voluta: non lo consente il principio costituzionale di libertà sindacale”.

<sup>338</sup> Cfr., da ultimo, anche P. ICHINO, *Libertà sindacale e disciplina della rappresentanza*, in *Le relazioni industriali tra riforma della rappresentanza, titolarità del diritto di sciopero e nuovi assetti della contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 437.

Pertanto, in un quadro in costante evoluzione una rappresentanza specifica finisce con l'istituzionalizzare la diversità-non inclusività e quindi, se forse tatticamente necessaria in una fase iniziale a stigmatizzare e far emergere peculiari esigenze di tutela, in una fase più matura va probabilmente messa in discussione come linea strategica e superata in una prospettiva di integrazione necessaria della rappresentanza "comune", chiamata a divaricare ambiti di intervento troppo rigidi, così come storicamente affermatasi sul monolite del lavoro dipendente subordinato a tempo indeterminato<sup>339</sup>.

Ciò pare trasparire, come abbiamo già notato, anche dall'attuale dibattito che attraversa le confederazioni in ordine al possibile sviluppo futuro delle ricordate associazioni sindacali a tutela degli atipici, cui si oppone un progetto di progressiva riconduzione nell'alveo della rappresentanza tradizionale del mondo del lavoro subordinato che "includa" anche l'arcipelago dei "nuovi lavori".

Nella medesima virtuosa prospettiva segnali interessanti giungono di recente ad esempio proprio dal maggiore sindacato italiano che, nelle tesi presentate al 15° congresso del marzo 2006, ha incentrato sul concetto di *dipendenza economica* la base su cui costruire diritti e tutele per i lavoratori<sup>340</sup>.

Sul punto il dibattito politico-sindacale si muove da un lato verso progetti di tendenziale equiparazione delle tutele previste per il lavoro subordinato, che sembra emergere anche dalle proposte della Cgil e dall'altro verso una loro modulazione, ovvero tramite la previsione di tutele graduate in funzione delle peculiarità dei singoli rapporti di lavoro.

In questa seconda prospettiva si opererebbe una distinzione tra un nucleo essenziale di norme e di diritti inderogabili, applicabili a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi, e invece alcuni altri diritti di cui rimarrebbero titolari i soli lavoratori subordinati<sup>341</sup>. Questa ultima linea di sviluppo ha il merito di evitare nuove polarizzazioni tra un lavoro subordinato nella prima prospettiva ancora onnivoro e un lavoro autonomo formalmente "puro", ovvero sussumibile nella forma del contratto d'opera ex art. 2222 c.c., come tale potenzialmente utilizzabile in funzione elusiva rispetto alla nuova ampia categoria univoca del lavoro "economicamente dipendente".

<sup>339</sup> Sul "pregiudizio" in favore del lavoro dipendente come modello originariamente determinato, il cui utilizzo è stato, invece, dilatato a parametro di ammissibilità di altri modelli contrattuali cfr., per tutti, U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 233, e già G. GIUGNI, *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, in *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, Atti del VII Congresso A.I.D.La.S.S., Bari, 23-25 aprile 1982, Milano, 1983, 16-17.

<sup>340</sup> V. nell'ambito dei documenti presentati al 15° Congresso nazionale della Cgil dell'1-4 marzo 2006, la tesi n. 5, *Un'occupazione solida e stabile*, in *www.Cgil.it*, in particolare i punti 1.4 e 2.3, in cui sul tema propone: "un concetto allargato della dipendenza economica come fondamento dei diritti, delle tutele e dei costi cui deve far fronte l'impresa, attraverso una ridefinizione di lavoratore "economicamente dipendente" cui far corrispondere l'equiparazione dei diritti e dei costi. (...) Vuol dire riportare in "correlazione" diretta la fatica e l'impegno nel lavoro con una retribuzione giusta, con un corredo di diritti universali, indipendentemente dal nome contrattuale, estendendo così lo Statuto dei diritti dei lavoratori".

<sup>341</sup> Questa sembra essere la prospettiva sposata ad es. dalla Cisl. V. sul punto il punto 27 della *Mozione finale* del XV Congresso nazionale della Cisl, Roma, 5-8 luglio 2005, in *www.Cisl.it*, in cui "la Cisl sottolinea la necessità di assumere iniziative che rilancino e consolidino anzitutto: 1. Un sistema di tutele per tutti i lavoratori non standard, da attuarsi attraverso la contrattazione e con un "nuovo statuto dei diritti del lavoro e dei lavori": aggiuntivo e non sostitutivo, delle norme previste dallo Statuto dei lavoratori e capace di disciplinare positivamente il lavoro flessibile con limiti temporali definiti e garantendo a questi lavoratori servizi sociali, previdenziali ed assistenziali".

Nel medio periodo la prospettiva di un'articolazione modulata delle tutele in via legale sembra più consona a diffondere un utilizzo virtuoso e fisiologico delle diverse forme di lavoro parasubordinato economicamente dipendente e pare poter contribuire inoltre a offrire proprio al sindacato terreno fertile di intervento sul piano dei rapporti tra queste forme e il classico lavoro subordinato dipendente.

In definitiva il peculiare ambito visuale della rappresentanza del lavoro "atipico" pare indicare una linea di tendenza dell'azione sindacale che più in generale si sposa con le pressanti richieste di trasformazione ovvero di tendenziale convergenza verso un modello di sindacato – che emerge già da tempo - non più solo antagonista-egualitarista, ma anche partecipativo e in quanto tale gestore delle differenze, emergenti non solo tra le varie tipologie di rapporto di lavoro, ma anche all'interno del modello storico-standard del lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>342</sup>.

### 5. Gli scenari delineati nella contrattazione collettiva sulla modulazione delle forme di inclusione: a) gli interventi sul ciclo della vita.

Se, come abbiamo notato a monte, l'obiettivo dell'inclusione coinvolge il tema della rappresentanza nella prospettiva di sue declinazioni specializzate non ancora del tutto consolidate, lo strumento unitario della contrattazione collettiva di categoria continua a offrire il terreno entro il quale trovano regolazione istituti più o meno direttamente connessi e funzionali all'implementazione dell'inclusione del lavoratore.

Come si è detto il termine inclusione risulta fin troppo generico da non poter non coincidere con l'intera azione collettiva, ma cionondimeno pare si possano enucleare alcuni particolari ambiti di intervento della contrattazione che, più da vicino diremmo, ne rendono tangibile l'effetto appunto inclusivo.

Richiamando quanto osservato introducendo il tema, un ambito di particolare interesse può essere rappresentato dagli interventi della contrattazione collettiva sul "ciclo della vita", in una prospettiva di inclusività per così dire "interna" o di ritorno, tesa a limitare le derive esclusive proprio del rapporto di lavoro rispetto alle esigenze di vita del soggetto<sup>343</sup>.

Il dibattito, partito direttamente dai luoghi di lavoro, in ordine alla necessità di introdurre agevolazioni funzionali ai bisogni relativi al cd. ciclo della vita, ha determinato un mutamento

<sup>342</sup> Cfr., nella sterminata letteratura, per tutti, G. GIUGNI., *Sindacato (voce per un'enciclopedia)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997, 206 ss., che osservava già qualche anno fa come (p. 220) "La specializzazione flessibile, la *lean production*, il lavoro di gruppo, il tutto prelude a forme di partecipazione che già sul terreno dell'organizzazione del lavoro possono avere forte incidenza sui comportamenti dei lavoratori e, in via mediata, sulle loro organizzazioni. Il nuovo modo di produzione può porre in essere, come in effetti avviene, una sfida ai comportamenti tradizionali del sindacato e può addirittura minarne le basi, oppure indurlo a cercare le nuove vie capaci di interpretare le nuove domande", e E. GHERA, *La flessibilità: variazioni sul tema*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, 128, che osservava come "Dipenderà dall'atteggiamento – puramente difensivo oppure promozionale – del sindacato se la contrattazione collettiva sarà capace di negoziare con le imprese uno statuto protettivo dei lavoratori non più uniforme o omnicomprensivo ma articolato e differenziato in funzione delle flessibilità spaziali e temporali richieste dalle imprese e dagli stessi lavoratori (...)". V. da ultimo il vasto dibattito che sta suscitando il recente saggio di Pietro ICHINO, *A che cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Milano, 2005, che tra l'altro auspica l'affermarsi anche in Italia di un modello di sindacalismo di questo ultimo tipo.

<sup>343</sup> Sul punto ad es. nel *Rapporto ISFOL 2005* si osserva tra l'altro che: "un traino per la soluzione dei più generali problemi legati alla conciliazione [tra tempi di vita e di lavoro] può venire senz'altro dalla contrattazione collettiva" (*Introduzione*, p. 23).

dell'agenda sindacale, in cui viene ritagliato uno spazio considerevole per la discussione di tali tematiche<sup>344</sup>, che produce una rinnovata attenzione anche nella contrattazione collettiva.

Si tratta degli interventi in materia di congedi parentali e di congedi per la formazione, che, in particolare dopo la legge n. 53 del 2000, trovano riscontri molto dettagliati nei contratti. In tale quadro viene disciplinato in molti casi anche l'istituto della cd. Banca delle ore, ovvero della cd. smonetizzazione del lavoro straordinario, tramite la formazione di un monte ore utilizzabile dal lavoratore per godere di riposi compensativi, secondo modalità previste dalla stessa contrattazione collettiva.

La presenza di disposizioni del genere nella contrattazione collettiva avviene a partire dagli anni '90 con sensibili differenze nei vari settori, anche se fino alla fine degli stessi anni '90 il loro sviluppo è rimasto scarso, a causa del mancato sostegno legislativo e anche a causa di una linea di politica sindacale non ancora indirizzata in modo organico verso queste tematiche<sup>345</sup>. Come esempio si possono menzionare le disposizioni che prevedono periodi di aspettativa non retribuita, con ampia varietà di previsioni nei diversi settori in ordine alla durata massima dell'assenza dal lavoro, come in merito ai requisiti per goderne da parte del lavoratore, in quanto, ad esempio, solo in alcuni casi è necessario giustificare la richiesta di aspettativa per motivi di studio o di cura.

Il livello della contrattazione preferito per le diversificate disposizioni concernenti le esigenze legate al ciclo della vita resta quello nazionale di categoria, anche se risultano in progressivo aumento casi di integrazione della disciplina nazionale in sede di contrattazione di livello decentrato e aziendale<sup>346</sup>.

L'analisi di questi contenuti contrattuali svolta in altra sede insieme a Edoardo Ales<sup>347</sup> ci ha portato a ritenere che le previsioni legali hanno certamente influito sulle modifiche della contrattazione collettiva, relativamente allo spazio riservato alle disposizioni sul ciclo della vita. In precedenza, in mancanza della legislazione promozionale introdotta solo nel 2000, la contrattazione collettiva si limitava a prevedere unicamente periodi di aspettativa non retribuita e soltanto in alcuni settori. Successivamente, invece, l'impulso decisivo della legge tende a uniformare le disposizioni contrattuali, in quanto ora le parti sociali sono chiamate a introdurre apposite disposizioni anche in settori in cui in precedenza vi era dedicato uno spazio marginale.

Cionondimeno il riconoscimento, ora anche contrattuale, di tali diritti non manca di produrre nuove tensioni nella comunità aziendale, in quanto l'attenzione posta negli accordi ai percorsi individuali relativi alle esigenze legate al ciclo della vita può comportare una sorta di frammentazione della solidarietà fra differenti gruppi di lavoratori, ad esempio quelli con figli, i quali si trovano nelle condizioni per fruire dei congedi parentali, e quelli senza figli, che possono soffrire di questa differente condizione, giacché vengono a sopportare in alcuni casi un maggior carico di lavoro a causa dell'assenza dei colleghi per congedi parentali<sup>348</sup>.

<sup>344</sup> V. A. M. PONZELLINI, *Sindacato e imprese nella contrattazione della qualità della vita*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, 685.

<sup>345</sup> Cfr. D. GOTTARDI, *I congedi parentali nell'ordinamento italiano*, in *Lav. dir.*, 1999, 523.

<sup>346</sup> V. sul punto anche il *Rapporto ISFOL 2005*, 62 ss.

<sup>347</sup> E. ALES, P. PASSALACQUA, *Collective Bargaining and Life Cycle, Italian Report*, 2005, Paper in corso di pubblicazione.

<sup>348</sup> Cfr. A. M. PONZELLINI, *Sindacato e imprese*, cit., 693 ss.



## 6. Segue. b) i lavoratori svantaggiati.

Un altro ambito di peculiare intervento della contrattazione collettiva è rivolto ai lavoratori cd. svantaggiati, nei confronti dei quali l'ultima stagione legislativa ha segnato come già notato un'inversione di tendenza, nel senso di proporre modelli di regolamentazione al ribasso che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero favorire un ingresso di tali soggetti nel mondo del lavoro<sup>349</sup>.

Va detto solo per inciso che soffermarsi sulla corretta definizione di "lavoratore svantaggiato" risulta operazione priva ormai di alcun valore euristico data la polimorfia e indeterminatezza assunto dal termine nella sua attuale coniugazione nazionale<sup>350</sup>, da ultimo acuita dalle modifiche introdotte dal cd. decreto sulla competitività al d.lgs. n. 276 del 2003, che conducono a considerare svantaggiati *tout court* tutti i lavoratori con meno di venticinque anni ovvero con più di quarantacinque anni, al fine di assumerli senza limiti con contratto di lavoro intermittente<sup>351</sup>, i cui effetti virtuosi in termini di occupazione restano peraltro oscuri.

Nell'economia della presente analisi mi limito a far riferimento al modello delineato dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, che gioca la propria operatività sul piano delle convenzioni quadro su cui ci siamo già soffermati<sup>352</sup>, sicché in relazione al versante puramente contrattuale collettivo negli ultimi rinnovi l'attenzione pare limitata a delineare diritti di informazione sindacale relativi allo stato di applicazione delle leggi sull'occupazione e sull'inserimento e reinserimento dei lavoratori svantaggiati.

In tale quadro uno sviluppo virtuoso è rappresentato ad esempio dalla stipula del protocollo d'intesa sottoscritto il 6 luglio 2004 dall'azienda Telecom Italia e dalle organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil, Ugl), che mira a un programma d'inserimento lavorativo di 200 lavoratori disabili nel prossimo triennio sulla base della disciplina prevista in materia dalla legge 68/99, per svolgere attività di assistenza ai clienti, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie e telelavoro.

## 7. Segue. c) il contratto di inserimento e il contratto di apprendistato.

In questo scenario finalità direttamente inclusive sono poi riconosciute al contratto di inserimento, succedaneo del contratto di formazione e lavoro, in cui il ruolo della contrattazione collettiva si mostra, ancora, rilevante.

L'operatività in concreto del nuovo istituto è infatti condizionata alla determinazione dei piani individuali di inserimento, le cui modalità di definizione vengono affidate alla contrattazione collettiva di livello sia nazionale, che territoriale, ma anche aziendale<sup>353</sup>. L'indifferenziazione delle competenze negoziali tra i vari livelli contrattuali, se da un lato può destare perplessità di

<sup>349</sup> V. *supra*, paragr. 2.

<sup>350</sup> Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Introduzione. I lavoratori svantaggiati*, cit., 9 ss.; A. NICCOLAI, *La nozione di lavoratore svantaggiato. Analisi della categoria "svantaggio sociale" nella disciplina del mercato del lavoro*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, cit., 71 ss.

<sup>351</sup> Art. 1 *bis*, lett. b), l. n. 80 del 2005 b), per cui l'art. 34, secondo comma, del d.lgs. n. 276 del 2003 è sostituito dal seguente: "Il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con riferimento a prestazioni rese da soggetti con meno di venticinque anni di età ovvero da lavoratori con più di quarantacinque anni di età, anche pensionati".

<sup>352</sup> V. *supra*, paragr. 2.

<sup>353</sup> Art. 55, secondo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

destabilizzazione dell'equilibrio del sistema contrattuale, tuttavia, dall'altra, pare possa essere apprezzata nella prospettiva di diffusione dell'istituto affidata proprio all'individuazione di competenze professionali legate alle concrete e specifiche esigenze delle singole imprese, che trovano peculiare riscontro proprio nel livello aziendale della contrattazione<sup>354</sup>.

A ogni modo l'Accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004 è intervenuto a predisporre una disciplina transitoria dei contratti di inserimento, che produce l'immediata operatività dell'istituto<sup>355</sup>. Si tratta in realtà, a prescindere dal *nomen* dell'accordo, della predisposizione di una disciplina atta a favorire la prima applicazione, ovvero l'ingresso a regime di questo contratto per il quale, com'è ovvio, non si può configurare una disciplina transitoria, intesa, invece, qui dalle parti in senso sostanziale come traghettaggio tra il superato modello del contratto di formazione e lavoro e il nuovo istituto.

Quanto al contenuto, l'accordo da un lato non fa che riformulare le disposizioni previste nel d.lgs. n. 276 del 2003, mentre dall'altro integra in alcuni punti le disposizioni di legge. Così vengono identificati i "disoccupati di lunga durata" cui il contratto di inserimento si rivolge<sup>356</sup> e in materia di requisiti minimi dei progetti di inserimento da definire in sede di contrattazione collettiva nazionale o territoriale<sup>357</sup>, vengono previsti termini e modalità della formazione da impartire<sup>358</sup>. Sempre in chiave di integrazione della normativa legislativa del rapporto di lavoro, viene inoltre disposto l'indicazione nel contratto dell'eventuale periodo di prova, nonché di un trattamento di infortunio e malattia non sul lavoro<sup>359</sup>; l'accordo specifica peraltro casi di possibile discriminazione del lavoratore con contratto di inserimento<sup>360</sup>; interviene infine in ordine alle modalità di computo del periodo di inserimento in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato<sup>361</sup>.

Fa discutere, nell'ambito di queste disposizioni contrattuali, la regola che, con riguardo al periodo minimo di durata fissato dalla legge in nove mesi<sup>362</sup> dispone, per i contratti di reinserimento, un'espressa deroga alla disciplina legale, attraverso la possibilità, affidata alla contrattazione collettiva, di prevedere periodi minori<sup>363</sup>; ciò perché, in mancanza di espresso rinvio "derogatorio" da parte della legge sul punto, la previsione contrattuale non può che essere considerata alla stregua di una disposizione *contra legem* e come tale senza effetto. È possibile peraltro sostenere che il limite legale di nove mesi non trovi applicazione (soltanto) per i contratti di reinserimento

<sup>354</sup> Cfr. P. BELLOCCHI, *Commento agli artt. 54-59. Contratto di inserimento*, in AA. VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, 628.

<sup>355</sup> V. D. GOTTARDI, *Concertazione e unità sindacale. L'accordo interconfederale sui contratti di inserimento*, in *Lav. dir.*, 2004, 231 ss.

<sup>356</sup> Punto 2 dell'accordo, per cui: "si intendono per "disoccupati di lunga durata da 29 fino a 32 anni", (...), coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi".

<sup>357</sup> Art. 55, secondo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>358</sup> Punto 6, primo comma, dell'accordo, per cui "Il progetto deve prevedere una formazione teorica non inferiore a 16 ore, ripartita fra l'apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica e di disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale"

<sup>359</sup> Punto 7 dell'accordo.

<sup>360</sup> Punto 8 dell'accordo.

<sup>361</sup> Punto 9 dell'accordo.

<sup>362</sup> Art. 57, primo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>363</sup> Punto 5, comma secondo, dell'accordo.

stipulati ai sensi dell'art. 20, l. n. 223 del 1991, norma che resta applicabile per quanto più favorevole<sup>364</sup> e che legittima anche contratti di reinserimento a tempo determinato<sup>365</sup>, senza limiti temporali<sup>366</sup>.

Se l'accordo interconfederale ha permesso una regolamentazione provvisoria dell'istituto, l'interesse collettivo sull'istituto resta alto, dato che la contrattazione collettiva di categoria si sta prontamente attivando per implementarne il contenuto, al fine di soddisfare le diversificate esigenze di ogni settore.

Anche in merito a questi ultimi interventi si possono esprimere perplessità sui confini della regolamentazione contrattuale, sempre in relazione alla durata minima del contratto di inserimento, questa volta derogata in sede collettiva ampliando – ma quindi restringendo nei fatti la fruibilità dell'istituto - il requisito della durata minima legale di nove mesi, a dodici mesi, a volte soltanto per i contratti di reinserimento. Tuttavia, queste clausole contrattuali possono essere considerate conformi al dettato legislativo, in quanto è possibile ritenere che non si tratti di una deroga in senso tecnico rispetto all'inderogabile norma legale, ma dell'obbligo assunto in sede collettiva dalle parti di avvalersi di questa tipologia contrattuale nei limiti che concordano, i quali si esplicano sempre in questi casi nell'arco temporale di possibile vigenza del contratto di inserimento, come delineato dalla norma di fonte legale. Si vuol dire che, se risulta possibile stipulare un contratto di inserimento o reinserimento della durata di dodici mesi, in quanto questa durata rientra in quella consentita dalla legge, non potrebbero, invece, essere stipulati contratti di inserimento di durata inferiore al termine legale di nove mesi, in quanto questa possibilità non è contemplata dalla legge, in mancanza di un espresso rinvio derogatorio in tal senso alla contrattazione collettiva<sup>367</sup>.

In tema di contratto di inserimento non manca di destare più di qualche perplessità un recente sviluppo in sede normativa, che mira a coinvolgere la contrattazione collettiva. Si tratta della modifica dell'art. 59, primo comma, d.lgs. n. 276 del 2003 a opera del cd. decreto sulla competitività<sup>368</sup>, ai sensi del quale ora il previsto sottoinquadramento fino a due livelli può non trovare applicazione per le donne appartenenti a determinate aree geografiche<sup>369</sup>. Tale possibilità di sottoinquadramento può essere disposta da parte dei contratti collettivi nazionali o territoriali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La norma pare introdotta anche per porre riparo al pasticcio determinato da quel decreto ministeriale, poi ritirato *in limine*, che finiva col far coincidere le aree a bassa occupazione femminile, nelle quali sarebbero destinati a operare gli incentivi alle assunzioni con contratto di inserimento

<sup>364</sup> Art. 54, quinto comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>365</sup> Cfr. Cass. 20 gennaio 1996, n. 450, in *Mass. giur. lav.*, 1996, 339.

<sup>366</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva*, cit., 169 ss.

<sup>367</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva*, cit., 171.

<sup>368</sup> Art. 1 *bis*, lett. c), l. n. 80 del 2005.

<sup>369</sup> Si deve ritenere che il divieto di sottoinquadramento non operi comunque laddove le donne, pur residenti nelle suddette aree geografiche, rientrino in una delle ipotesi di cui alle lettere da *a)* a *d)* o nella lettera *f)* dell'art. 54 del d.lgs. n. 276/2003, pena in caso contrario l'emergere di un'evidente situazione di discriminazione rispetto agli uomini.

con l'intero territorio nazionale. Stupisce tuttavia che la regola del sottoinquadramento possa essere riesumata in sede collettiva, giacché la nullità per violazione del divieto di discriminazione non può che colpire i contratti collettivi al pari delle disposizioni di legge<sup>370</sup>. Se dunque sarebbe paradossale parlare di nuovi spazi per la contrattazione collettiva, come si è già notato con considerazioni che non si possono non condividere<sup>371</sup>, al contempo si può nutrire fiducia nella capacità del sindacato di gestire anche le sorprendenti norme ricordate con la diffusa misura dimostrata nei confronti di altri casi simili di delega al ribasso di cui è pieno il d.lgs. n. 276 del 2003.

Si vuol dire che se la normativa del 2003 fa acqua da molti versanti, nell'ambito di un'analisi più ampia condotta di recente la capacità di drenaggio da parte del sindacato mi è parsa notevole e forse al di là delle migliori previsioni<sup>372</sup>, che mi induce a ritenere che anche rispetto alla recente disposizione sia lecito attendersi da parte sindacale un uso accorto, se non un non uso, di quella che resta una possibilità.

Allo stesso modo del contratto di inserimento, finalità inclusive possono essere attribuite anche al contratto di apprendistato, delineato in modo a dir poco complesso da parte del legislatore nazionale nell'ambito della riforma del mercato del lavoro attuata attraverso il d.lgs. n. 276 del 2003.

In questa sede occorre soltanto svolgere alcune considerazioni intorno al ruolo che il sindacato è venuto ad assumere nella problematica gestione di tale forma contrattuale, in particolare con riguardo all'apprendistato professionalizzante<sup>373</sup>. Questa forma contrattuale viene a trovarsi costretta in un sovraffollamento delle fonti che sono chiamate a regolamentarlo, legislazione statale, legislazione regionale e accordi collettivi<sup>374</sup>, che ha scatenato uno scontro durissimo tra Stato, Regioni e parti sociali.

In tale quadro non sempre il legislatore regionale è riuscito a fornire risposte in materia di apprendistato e così il contratto collettivo è venuto ad assumere la funzione di "ruota di scorta" della legislazione regionale che stentava a intervenire, come nel caso emblematico del CCNL del commercio, che si era fatto carico di anticipare la legislazione regionale. Così il circuito regolativo legge regionale/contratto collettivo è stato rovesciato dalle parti sociali di fronte all'inerzia del legislatore regionale e ha condotto anche alla modifica dell'art. 49 del d.lgs. n. 276 del 2003 (attraverso il cd. decreto competitività, l. n. 80 del 2005), che espressamente prevede la possibilità della "anticipazione" regolativa delle parti sociali nell'attesa della legge regionale.

<sup>370</sup> Cfr. anche G. DE SIMONE, *Obiettivi e tecniche del diritto diseguale nei confronti dei lavoratori svantaggiati*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, cit., 62.

<sup>371</sup> Cfr. A. R. TINTI, *L'eguaglianza e le solidarietà difficili*, cit., 286, nota 50.

<sup>372</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva*, cit., 159 ss.

<sup>373</sup> Occorre in questa sede solo notare che, a più di tre anni di distanza dal decreto, dei tre tipi di apprendistato delineati dalla riforma solo uno, quello professionalizzante, è parzialmente attivato. Da un lato, infatti, per l'apprendistato per l'alta formazione vive ancora una fase di sperimentazione, mentre l'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione collegato alla riforma dei cicli scolastici (legge n. 53/2003, c.d. legge Moratti), sconta i ritardi accumulati da quest'ultimo provvedimento, sicché il relativo percorso di formazione in apprendistato non è stata ancora attuato.

<sup>374</sup> Cfr. Corte Cost. n. 50 e n. 51 del 2005.

## 8. Segue. d) l'inclusione tramite l'implementazione delle tutele nelle forme di lavoro "flessibile".

Ampliando in un certo senso il quadro di riferimento, un ulteriore terreno qui prescelto di verifica della capacità della contrattazione collettiva di realizzare obiettivi di inclusione sociale concerne l'implementazione delle tutele relative alle forme di lavoro "flessibile", la cui diffusione è risultata incrementata dalle ultime riforme del mercato del lavoro.

Si vuole qui evidenziare che la contrattazione collettiva si mostra capace di introdurre in alcuni ambiti una regolamentazione che offre maggiori garanzie ai lavoratori rispetto a quanto previsto dal legislatore. L'elemento interessante risiede nel fatto che questo intervento si produce al di fuori del noto meccanismo di rinvio legale alla contrattazione collettiva, cioè si svolge *praeter legem*, in uno spazio non disciplinato, ma consentito dal legislatore, e utilizzato in funzione di recupero di un ruolo più propriamente inclusivo ovvero di diffusione della solidarietà collettiva<sup>375</sup>.

In tale prospettiva un versante degno di attenzione è offerto dai primi esperimenti di regolamentazione collettiva dei contratti di lavoro a progetto, che, dando voce a esigenze da tempo diffuse<sup>376</sup>, delineano tutele aggiuntive rispetto a quelle previste dalle disposizioni di legge che disciplinano il nuovo istituto<sup>377</sup>.

Oltre che apprezzabili, come abbiamo già notato in precedenza, in relazione all'emersione di una rappresentanza specifica<sup>378</sup>, sul piano dei contenuti nei primi contratti (o meglio accordi)<sup>379</sup> collettivi dedicati a questa nuova tipologia contrattuale si trovano specificazioni delle caratteristiche del progetto, programma o fase di esso, ovvero delle figure professionali che possono essere assunte mediante tale contratto di lavoro, insieme alla determinazione di una durata minima del contratto di lavoro a progetto. Viene poi riconosciuto un diritto all'informazione che dovrebbe preludere a una (comunque eventuale) assunzione con contratto di lavoro subordinato nel caso in cui il committente si trovi nella necessità di effettuare tali assunzioni per lo svolgimento di mansioni analoghe e compatibili con quelle svolte dai collaboratori a progetto, ovvero integri un vero e proprio diritto di precedenza nell'assunzione in quei medesimi casi. Tali previsioni si accompagnano alla predeterminazione delle ipotesi di recesso legittimo, che dunque viene costruito come recesso vincolato e non libero. In questi casi le disposizioni di legge prevedono che la possibilità di introdurre causali di recesso possa essere stabilita nel contratto individuale<sup>380</sup>, ma le parti sindacali mostrano interesse a occupare questo ambito anticipando le eventuali determinazioni in sede di contratto individuale, attraverso l'esercizio di una competenza espressamente conferita dal legislatore in generale sull'intero istituto<sup>381</sup>. Non manca infine il riconoscimento di diritti sindacali in azienda, sulla falsariga di quanto riconosciuto dallo Statuto per i lavoratori

<sup>375</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva*, cit., 159 ss.

<sup>376</sup> Oltre agli autori citati in precedenza cfr. F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolamentazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. dir.*, 1999, 553.

<sup>377</sup> Cfr. C. LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza*, cit., 141 ss.

<sup>378</sup> V. *supra*, paragr. 3.

<sup>379</sup> La preferenza per l'utilizzo del termine *accordo* collettivo in luogo di *contratto* collettivo appare ancora il retaggio di una concezione che vede il vero e proprio contratto collettivo riservato al solo mondo del lavoro subordinato.

<sup>380</sup> Art. 67, secondo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>381</sup> Art. 61, quarto comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

subordinati; questo dato acquista pregnante significato, anche per il fatto che tali aspetti sono stati completamente ignorati dal legislatore in sede di disciplina del lavoro a progetto<sup>382</sup>.

Se quello descritto rappresenta il versante di maggiore novità e di prevedibile ulteriore evoluzione, anche negli ambiti consueti del lavoro subordinato si registrano interessanti sviluppi in merito all'implementazione delle tutele.

Ci si riferisce in particolare all'istituto della precedenza nelle assunzioni, che, ancor più in un quadro connotato dalla diffusione della precarietà, rappresenta uno strumento importante di conservazione dell'inclusione lavoristica del soggetto già lavoratore.

E così in materia di contratto a termine il diritto di precedenza per i lavoratori assunti in occasione di punte stagionali<sup>383</sup> è stato delegificato e affidato in parte, nel *quomodo*, a una espressa previsione contrattuale collettiva<sup>384</sup>. Quanto al possibile contenuto della regolamentazione collettiva, questa può occuparsi delle modalità di esercizio del diritto di precedenza, vale a dire delle modalità di comunicazione, da parte del dipendente, della volontà di avvalersi del diritto, delle modalità di formazione di eventuali graduatorie, ecc.

In questo quadro legale, la contrattazione collettiva, in alcuni casi, ha già disciplinato l'istituto estendendone l'ambito originario di efficacia ovvero disciplinando il suddetto diritto di precedenza in modo diverso. Negli ultimi rinnovi contrattuali si prevede in molti casi un diritto di informazione in capo ai lavoratori con contratto di lavoro a termine in merito ai posti vacanti a tempo indeterminato che si rendano disponibili nell'azienda, al fine di agevolarli nella loro richiesta di un lavoro a tempo indeterminato, la cui accettazione resta nella discrezionalità dell'azienda. In altri contratti si delega la possibilità di prevedere un diritto di precedenza alla contrattazione di livello inferiore, in ragione delle peculiarità strutturali dei diversi settori che compongono la categoria. In altri casi ancora è riconosciuto un vero e proprio diritto di precedenza in favore di lavoratori già assunti a tempo determinato per due volte dall'azienda, che a volte si configura solo entro una determinata percentuale dei lavoratori da assumere.

Sempre in tema di diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato (in questo caso a tempo pieno), in materia di contratto di lavoro a tempo parziale l'istituto, come nell'ambito della precedente normativa<sup>385</sup>, era disciplinato direttamente dalla legge, che riconosceva tale diritto a determinate categorie di lavoratori, prevedendo anche i criteri attraverso i quali effettuare l'eventuale selezione<sup>386</sup>. A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 276 del 2003, la disponibilità dell'istituto viene ora affidata al contratto individuale, che può eventualmente prevedere

<sup>382</sup> L'emergenza di un intervento sindacale anche su tali aspetti sembra emergere con evidenza dalla recente cronaca, che ci mostra casi diffusi di lavoratori con contratto di lavoro a progetto cui il contratto non viene rinnovato proprio, se non formalmente "a causa", di fatto "in relazione" alla loro richiesta di riunirsi in assemblea con altri colleghi assunti con la medesima tipologia contrattuale.

<sup>383</sup> Art. 23, secondo comma, l. n. 56 del 1987

<sup>384</sup> La legge (art. 10, decimo comma, d.lgs. n. 368 del 2001) detta comunque parte del contenuto necessario dell'istituto, allorché prevede che "In ogni caso il diritto di precedenza si estingue entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro ed il lavoratore può esercitarlo a condizione che manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro entro tre mesi dalla data di cessazione del rapporto stesso".

<sup>385</sup> Art. 5, comma 3-bis, l. n. 863 del 1984.

<sup>386</sup> Art. 5, secondo comma, d.lgs. n. 61 del 2000, nel testo previgente.

un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo pieno per lavoratori che operano nel medesimo ambito comunale adibiti alle stesse mansioni o equivalenti<sup>387</sup>.

Invece, per il caso contrario, vale a dire per la precedenza nella trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, la norma ha subito soltanto lievi modificazioni, giacché continua a prescrivere al datore di lavoro obblighi di informazione e al contempo gli impone di “prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione a tempo parziale del rapporto dei dipendenti a tempo pieno”, insieme a delineare anche uno spazio per la contrattazione collettiva per quanto concerne l’individuazione delle modalità attraverso le quali il datore di lavoro adempie a tali obblighi<sup>388</sup>.

Nel quadro del possibile intervento della contrattazione collettiva previsto dalla legge<sup>389</sup>, negli ultimi rinnovi contrattuali risultano interessanti le clausole che prevedono un diritto di precedenza rispetto agli altri lavoratori nel passaggio a un rapporto di lavoro a tempo parziale in favore dei lavoratori genitori di portatori di handicap grave, ovvero prevedono che le aziende valutino, entro determinati limiti, le richieste di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale, con preferenza per le richieste provenienti da soggetti con problemi di salute, nonché per favorire la frequenza di corsi di formazione. In altri casi, attraverso disposizioni speculari, viene previsto il diritto di precedenza sia con riguardo a trasformazioni del rapporto da tempo parziale a tempo pieno che viceversa, ai lavoratori aventi i requisiti necessari per la copertura del posto<sup>390</sup>.

#### 9. Sintesi e prospettive. a) La permanente centralità dell’intervento legislativo nazionale, promozionale ovvero “coercitivo” dell’azione collettiva.

Giunto il momento di cercare di tirare le fila del discorso fin qui svolto, nel vagliare gli effetti sul versante nazionale, si deve rilevare che il grado di incidenza degli *imputs* comunitari veicolati attraverso l’OMC sull’azione diretta del sindacato, in cui viene riposta diffusa fiducia<sup>391</sup>, risulti ancora debole.

E invero da un primo esame empirico il riferimento ai documenti comunitari non sembra molto diffuso in sede sindacale, anche perché l’intervento della contrattazione collettiva, pur chiamata in causa direttamente da quei documenti, resta pur sempre legato o meglio derivato da quello del legislatore nazionale, che per primo interfaccia, si potrebbe dire, gli indirizzi comunitari. Pertanto resta ancora il legislatore interno che detiene, e viene in larga misura a determinare o meno, lo sviluppo anche dell’azione sindacale sul versante dell’inclusione sociale, proprio quanto all’identificazione degli ambiti di intervento di una contrattazione collettiva da tempo debole a proporre di nuovi *ex se*.

<sup>387</sup> Art. 5, secondo comma, d.lgs. n. 61 del 2000, nella versione novellata dall’art. 46, lett. o), d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>388</sup> Art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 61 del 2000, nella versione novellata dall’art. 46, lett. o), d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>389</sup> Art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 61 del 2000.

<sup>390</sup> Cfr. anche S. NADALET, *Le tecniche di regolazione dello svantaggio sociale nella contrattazione collettiva*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, cit., 231 ss.

<sup>391</sup> V., ad es., COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 del 27 febbraio 2005, 32, di inaugurazione del nuovo corso della Strategia di Lisbona, in cui “alle parti sociali si chiede di promuovere l’integrazione dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro, compresi i giovani. Queste misure non solo contribuiranno alla lotta contro la povertà, ma consentiranno a un maggior numero di persone di lavorare”.

Questa è la conclusione che pare emergere innanzitutto in relazione alle pressanti esigenze di una appropriazione o riappropriazione della rappresentanza anche del lavoro “atipico”, sulle quali ci siamo già ampiamente soffermati in precedenza<sup>392</sup>.

Se invero l’impegno endogeno sindacale a una trasformazione delle proprie logiche e dinamiche appare ineludibile, il ruolo del legislatore resta comunque centrale. E così la prospettiva di più lungo periodo, da tutti condivisa pur nelle sue fisiologiche sfumature, rimane quella della definizione in via legislativa di uno Statuto dei lavori, volto a definire tutele minimali per forme di lavoro sussumibili nella probabile nozione di dipendenza economica<sup>393</sup>, che nel medio-lungo periodo sembrerebbe preludere a una tendenziale edulcorazione delle differenze tra i tipi contrattuali, riaggregati sul piano delle tutele, che restano il prevalente interesse del lavoratore.

Da questo punto di vista se l’istituto del lavoro a progetto, come abbiamo notato in precedenza<sup>394</sup>, pare aver contribuito a far emergere una rappresentanza collettiva, ha però, come effetto negativo, prodotto un’ulteriore frammentazione del lavoro parasubordinato, diviso ora tra contratti di lavoro a progetto, vecchie collaborazioni coordinate e continuative nei casi consentiti dal d.lgs. n. 276 e nuovi o vecchi collaboratori formalmente autonomi “puri”, titolari di partita IVA<sup>395</sup>.

Si assiste dunque a un’accentuata divaricazione tra tipo contrattuale scelto dalle parti ed effettive esigenze di tutele legate alla sostanziale dipendenza economica, che può sussistere sia per lavoratori a progetto che autonomi con partita IVA, così come può mancare per alcune tipologie di lavoratori a progetto, connotate da elevata professionalità e da pluricommitenza. Per tali motivi l’intervento del sindacato limitato ai lavoratori con contratto di lavoro a progetto e non agli altri rischia di accentuare effetti discriminatori e produrre nuove non-inclusività, maggiormente odiose in quanto diffuse tra gruppi sostanzialmente omogenei di lavoratori.

Nel lungo periodo pertanto l’esigenza di un più ampio intervento del legislatore sembra necessario nella prospettiva di un ritorno dai “lavori” al “lavoro in generale”<sup>396</sup>, che ricomprenda entro di sé lavoro subordinato e autonomo, al fine di predisporre regole comuni di tutela indifferenti al tipo negoziale di volta in volta “indossato” dal lavoratore, nella prospettiva di una tutela della persona non solo *attraverso* i modelli contrattuali, ma anche *a prescindere* da quelli, che implica un nuovo interesse ai diritti sociali della persona<sup>397</sup>. E allora proprio nuove modulazioni della norma inderogabile di fonte legale, anche se come tali non direttamente ascrivibili nei canoni

<sup>392</sup> V. *supra*, paragr. 3-4.

<sup>393</sup> V. ad es. l’intervista all’allora segretario confederale della Cisl Pezzotta sul *Corriere della Sera* del 21 dicembre 2005, che ribadiva che: “Se oggi c’è un mercato del lavoro con molte forme di flessibilità quel che serve è uno Statuto dei lavori che estenda alle forme di lavoro atipico una serie di tutele e di diritti minimi”.

<sup>394</sup> V. *supra* paragr. 3.

<sup>395</sup> V. le recenti indagini condotte dall’IRES-CGIL su *Professionisti, ma a quali condizioni? Prime evidenze empiriche sui collaboratori con partita Iva iscritti al fondo Inps per i para-subordinati* del settembre 2005 e *Nuovo contratto. Stessi problemi. Gli effetti della legge 30/03 nel passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto* del 21 Ottobre 2005, entrambe in [www.ires.it](http://www.ires.it)

<sup>396</sup> Cfr. A. PERULLI, *Interessi e tecniche*, cit., 55.

<sup>397</sup> Un richiamo a una riflessione su una nuova teoria dei diritti sociali è svolta di recente proprio in relazione alle sollecitazioni indotte dalle nuove tipologie di lavori flessibili da E. GHERA, *Intervento*, in *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Atti delle Giornate di studio A.I.D.La.S.S., Pesaro e Urbino, 24-25 maggio 2002, Milano, 2003, 591.



classici della legislazione promozionale, contribuirebbero indirettamente anche all'acquisizione di un lavoro stabile e definitiva nell'alveo della tutela contrattuale collettiva dei "nuovi lavori".

Un ulteriore ambito di possibile e auspicabile sviluppo dell'azione collettiva in favore dei lavoratori atipici è infine rappresentato dal versante della previdenza complementare, che vede il sindacato chiamato a costituire fondi di previdenza aperti o riservati all'adesione di quei lavoratori<sup>398</sup>. Anche in questo ultimo versante le difficoltà non mancano, ma, anzi, risultano maggiori rispetto al generale quadro di perdurante faticoso sviluppo della previdenza complementare, in quanto le ricerche più recenti evidenziano un reddito medio dei lavoratori parasubordinati – laddove tale formula include sia quelli assunti con contratto di lavoro a progetto che i professionisti con partita IVA in condizione di sostanziale dipendenza economica - di gran lunga inferiore a quello di lavoratori dipendenti di analoghe professionalità, che conduce *in primis* a una contribuzione previdenziale del tutto insufficiente a garantire una adeguata prestazione pensionistica<sup>399</sup>. Su questo versante va sicuramente apprezzato il recente intervento del legislatore che nell'ultima legge finanziaria ha sensibilmente innalzato l'aliquota contributiva per i lavoratori non subordinati, iscritti alla gestione separata dell'INPS<sup>400</sup> elevandola al 23%<sup>401</sup>; l'aumento della contribuzione al contempo non può comportare una riduzione del compenso netto del lavoratore<sup>402</sup>.

Tale condizione incide quindi direttamente anche sulla propensione al risparmio previdenziale di queste categorie, sicché anche qui – a testimonianza del rilevato insostituibile necessità dell'intervento normativo statale – va apprezzato l'intervento del legislatore, nella medesima legge finanziaria per il 2007, teso ad ancorare il corrispettivo del lavoratore parasubordinato a quello del "comparabile" lavoratore subordinato, "sulla base dei contratti collettivi nazionali di riferimento"<sup>403</sup>, attraverso cioè una implicita applicazione dei principi in materia di retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost., che a mio avviso, finisce col produrre un terreno più fertile anche per l'azione sindacale sul campo della previdenza complementare.

<sup>398</sup> V. da ultimo in tal senso nell'ambito dei documenti presentati al 15° Congresso nazionale della Cgil dell'1-4 marzo 2006, la tesi n. 7, *Uno Stato sociale inclusivo, efficiente e di qualità*, punto 4.3, in [www.Cgil.it](http://www.Cgil.it), in cui si ribadisce che: "La contrattazione e la gestione dei fondi negoziali devono poi agevolare l'adesione dei lavoratori con rapporti di lavoro atipici e prevedere anche una mutualità interna che contribuisca a ridurre gli ostacoli che oggi rendono difficile l'esercizio di questa opportunità".

<sup>399</sup> V. le recenti indagini condotte dall'IRES-CGIL su *Professionisti, ma a quali condizioni? Prime evidenze empiriche sui collaboratori con partita Iva iscritti al fondo Inps per i para-subordinati* del settembre 2005 e *Nuovo contratto. Stessi problemi. Gli effetti della legge 30/03 nel passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto* del 21 Ottobre 2005, entrambe in [www.ires.it](http://www.ires.it)

<sup>400</sup> Art. 2, comma 26, l. n. 335 del 1995.

<sup>401</sup> Art. 1, comma 770, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per cui: "Con effetto dal 1° gennaio 2007, l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 23 per cento. Con effetto dalla medesima data per i rimanenti iscritti alla predetta gestione l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 16 per cento".

<sup>402</sup> Art. 1, comma 772, primo periodo, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per cui: "L'incremento contributivo di cui al comma 770 non può in ogni caso determinare una riduzione del compenso netto percepito dal lavoratore superiore ad un terzo dell'aumento dell'aliquota. A tal fine, si assume a riferimento il compenso netto mensile già riconosciuto alla data di entrata in vigore della presente legge, in caso di rapporti in essere alla medesima data, ovvero il compenso netto mensile riconosciuto sulla base dell'ultimo contratto stipulato dal lavoratore con il medesimo committente".

<sup>403</sup> Art. 1, comma 772, secondo periodo, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per cui: "In ogni caso, i compensi corrisposti ai lavoratori a progetto devono essere proporzionati alla quantità e qualità del lavoro eseguito e devono tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti collettivi nazionali di riferimento".

Sempre in questa linea di tendenza, come abbiamo già notato, l'incidenza dell'intervento legale risulta di tutta evidenza anche con riguardo alle disposizioni sul ciclo della vita, ovvero sulla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, che solo in seguito all'intervento del legislatore nazionale del 2000 hanno avuto impulso e spazio adeguato fra i contenuti contrattuali<sup>404</sup>. Peraltro, dall'analisi dei contenuti contrattuali si evince che la tendenza è quella di adempiere agli obblighi prescritti dalla legge, ma al contempo pare ancora mancare una ulteriore politica di intervento sindacale diremmo per così dire autonomo, atto cioè a delineare ulteriori percorsi di tutela per la persona<sup>405</sup>.

In ogni caso occorre osservare che la nuova urgenza di un intervento del legislatore nella prospettiva sopra vagliata di uno Statuto dei lavori emerge con evidenza anche in riferimento a tali interessi del lavoratore parasubordinato, ovvero economicamente dipendente, giacché una disciplina legale resta circoscritta alla sola e non esaustiva ipotesi del lavoro a progetto, che comunque anche in quel caso appariva sorda ai bisogni legati al ciclo della vita, limitandosi a prevedere soltanto una debole tutela della donna in gravidanza<sup>406</sup>.

Su tale versante speranze di sviluppi virtuosi potevano essere riposte anche nella pregnante circostanza che fra le 24 nuove *guidelines* comunitarie individuate dal Consiglio venga espressamente compresa quella di "Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita"<sup>407</sup>, la cui centrale importanza viene ribadita dallo stesso Consiglio più di recente nell'ambito dell'individuazione dei settori specifici per azioni prioritarie<sup>408</sup>.

Tali *imputs* pare abbiano trovato risposte nel recente intervento del legislatore nazionale, che sempre nell'ambito della legge finanziaria per il 2007 ha previsto anche per i lavoratori a progetto una parziale applicazione della normativa sui congedi parentali, con riguardo alla garanzia di un trattamento economico per un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino<sup>409</sup>.

<sup>404</sup> V. *supra*, paragr. 5.

<sup>405</sup> E. ALES, P. PASSALACQUA, *Collective Bargaining and Life Cycle, Italian Report*, 2005, cit.; v. anche il *Rapporto ISFOL 2005*, dove a riguardo si osserva che "vi è la massima propensione ad adeguarsi alla normativa in vigore senza creare sistemi complessi di regole finalizzati alla flessibilità orientata alle esigenze della persona".

<sup>406</sup> Art. 66, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>407</sup> Consiglio Europeo di Bruxelles, 16-17 giugno 2005, *Conclusione della Presidenza, Allegato 2 Orientamenti integrativi per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, linea guida n. 18.

<sup>408</sup> Consiglio Europeo di Bruxelles del 23-24 marzo 2006, *Conclusione della Presidenza, parte I, (c) Aumentare le opportunità di occupazione per le categorie prioritarie*, punto 37: "Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a: - sviluppare un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita che faciliti la transizione rapida da un'occupazione all'altra lungo l'intera vita attiva e comporti un aumento del numero totale di ore di lavoro nonché un miglioramento dell'efficienza degli investimenti in capitale umano" e punto 73: "Il Consiglio europeo sottolinea che, tenuto conto dei cambiamenti demografici nell'Unione europea, i tassi di occupazione debbono essere aumentati, promuovendo altresì la riconciliazione fra lavoro e vita familiare (...)".

<sup>409</sup> Art. 1, comma 788, ultimo periodo, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per cui: "Ai lavoratori di cui al presente comma, che abbiano titolo all'indennità di maternità, è corrisposto per gli eventi di parto verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2007 un trattamento economico per congedo parentale, limitatamente ad un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, la cui misura è pari al 30 per cento del reddito preso a riferimento per la corresponsione dell'indennità di maternità. Le disposizioni di cui al precedente periodo si applicano anche nei casi di adozione o affidamento per ingressi in famiglia con decorrenza dal 1° gennaio 2007. Le prestazioni di cui al presente comma sono finanziate a valere sul contributo previsto dall'articolo 84 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151".

Quando, invece, si transita ai soggetti svantaggiati, il quadro legale non si mostra entusiasmante, giacché le ultime riforme del mercato del lavoro, di conclamato stampo neo-liberista, si sono prefisse di raggiungere l'obiettivo dell'inclusione di categorie svantaggiate attraverso la possibilità di prevedere trattamenti inferiori rispetto a quelli dei lavoratori "standard" nella speranza di renderli appetibili sul mercato<sup>410</sup>, tanto che, come si è detto, "il diritto del lavoro da strumento di inclusione sociale si converte nel suo contrario", finendo col marginalizzare quei soggetti<sup>411</sup>. Al contempo un giudizio univocamente negativo risulta se non altro prematuro, sicché appare possibile con le dovute cautele attendere l'esito di forme di sperimentazione organizzate dal sindacato, che pur in un quadro legale complesso potrebbero produrre risultati apprezzabili.

Medesima prospettiva sembra accompagnare le sorti del contratto di inserimento, figlio della stessa logica al ribasso e frutto di un forse troppo frettoloso superamento dell'esperienza dei contratti di formazione e lavoro, indotto anche dalle note pressioni comunitarie<sup>412</sup>. Se allora la diversa struttura del nuovo istituto, costruito su una formazione solo eventuale renderebbe difficilmente giustificabile sul piano costituzionale il sottoinquadramento del lavoratore<sup>413</sup>, tuttavia anche in questo caso, al di là dei difetti tecnico-giuridici delle nuove norme, effetti virtuosi sul piano dell'inclusione non possono escludersi, sicché può rimanere precoce un giudizio definitivo.

Un giudizio meno incerto e più positivo si può formulare in relazione alla disciplina implementare del lavoro flessibile, dove ho potuto notare che la contrattazione collettiva si stia appropriando di spazi autonomi di intervento, anche al di là degli steccati sempre più rigidi costruiti dal legislatore nelle ultime leggi sul mercato del lavoro.

Interventi di questo tipo dimostrano l'efficacia e la tenuta del "compromesso" virtuoso di una flessibilità regolata e controllata dalle parti sociali, cioè di quella cd. *flexicurity* di matrice comunitaria ritenuta obiettivo indispensabile di equilibrio del sistema in una prospettiva di inclusività effettiva dell'individuo<sup>414</sup>. L'azione sindacale su questo terreno vale anche a riequilibrare l'attuale sistema, ovvero in un certo senso a porre rimedio, prima di un nuovo auspicabile intervento del legislatore, all'equivoco (per la verità risalente) di un incremento dei tassi di occupazione direttamente legato a una accentuata flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, realizzata attraverso

<sup>410</sup> Cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Tra le righe del d.lgs. n. 276/2003 (e del decreto correttivo n. 251/2004): tendenze e ideologie*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2004, 521.

<sup>411</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, *Radiografia di una riforma*, in *Eguaglianza & Libertà on line*, *Rivista di critica sociale*, 2004.

<sup>412</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma dei contratti con finalità formative: troppo burrasca per giungere in porto?*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 617; L. ZOPPOLI, P. SARACINI, *I contratti a contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale"*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 34, 2004; A. LOF-FREDO, *I contratti a finalità formativa: tra un passato incerto ed un futuro difficile*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 617.

<sup>413</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle recenti riforme*, Relazione alle Giornate di studio A.I.D.La.S.S., in *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle recenti riforme*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Abano Terme-Padova, 21-22 maggio 2004, Milano, 2005, 21-22.

<sup>414</sup> Cfr. B. CARUSO, *Alla ricerca della "flessibilità mite": il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, 146; B. CARUSO, *The concept of Flexibility in Labour Law. The Italian case in the European context*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2004, n. 38; A. PERULLI, *Interessi e tecniche*, cit., 59 ss.; R. ROMEI, *Rapporti di lavoro atipici*, in A. Baylos Grau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra [a cura di], *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, 455; S. SCIARRA, *Parole vecchie e nuove*, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, I, 373 ss.; S. SCIARRA, *Fundamental Labour Rights*, cit., 7 ss.; T. TREU, *Il diritto del lavoro*, cit., 508 ss.; S. SCARPONI, *Lavori flessibili, autonomia collettiva tra diritto comunitario e interno*, in *Lav. dir.*, 2002, 361.

interventi legislativi “demolitori” di garanzie e tutele a danno dei lavoratori, che ha rappresentato la principale giustificazione anche del legislatore italiano dell’ultima riforma di stampo neo-liberista del mercato del lavoro<sup>415</sup>.

Sviluppi infine anch’essi positivi e propulsivi si rivelano quelli delineati in sede di concertazione di livello territoriale, dove si ha modo di apprezzare la propensione del sindacato di livello confederale di farsi portavoce anche delle esigenze legate alle politiche di inclusione in rapporto con i poteri pubblici locali. Ciò peraltro non assolve il legislatore e in genere i pubblici poteri dall’onere di predisporre politiche rivolte a costituire i presupposti di contesto favorevoli alla formazione dell’identità collettiva, come la creazione di un sistema di *welfare* diffuso e un sostegno istituzionale alla concertazione territoriale<sup>416</sup>.

**10. Segue. b) La parallela sfida di rilancio “interna” del sindacato italiano come veicolo di inclusione sociale. Qualche ulteriore segnale virtuoso: l’esperienza del delegato sociale; la possibile riappropriazione del collocamento anche attraverso gli enti bilaterali e la gestione di strumenti di welfare da parte del sindacato nella logica della sussidiarietà.**

Se le considerazioni fin qui svolte fanno emergere in generale la necessità di un perdurante sostegno legislativo all’azione sindacale anche sul versante dell’inclusione sociale in un’accezione ampia del termine, al contempo questa diffusa esigenza non pare debba indurre il sindacato italiano a trincerarsi dietro un alibi del genere laddove l’azione del legislatore resti insufficiente, ma, al contrario, a implementare i propri ambiti di intervento.

In questo contesto un ulteriore versante in cui si può apprezzare l’apertura del sindacato ai temi dell’inclusione all’interno dei luoghi di lavoro è rappresentato dai progetti regionali sulla formazione del cd. delegato sociale da inserire nelle rsu. Si tratta di un soggetto che, dopo avere individuato e rilevato le possibili situazioni di disagio all’interno dell’azienda, sia in grado di promuovere condizioni di benessere e inclusione lavorativa e sociale. Il progetto nato in Emilia Romagna nel 1997 attraverso un’iniziativa unitaria di Cgil, Cisl, Uil e Regione Emilia Romagna, in collaborazione con Ageform, l’Agenzia di formazione e lavoro delle tre confederazioni bolognesi, finanziato dal Fondo sociale europeo, ha avuto un progressivo sviluppo anche in altre regioni. A distanza di quasi dieci, in Emilia Romagna sono presenti ben 250 delegati sociali e l’esperienza voluta da tutte e tre le sigle sindacali è stata poi estesa grazie al progetto “Equal” ad altre regioni.

Inoltre un ulteriore ambito di possibile sviluppo virtuoso dell’azione sindacale nella logica dell’inclusione rimane quello del collocamento, su cui forse è ancora troppo presto per formulare giudizi ovvero delineare percorsi trasparenti.

<sup>415</sup> Sull’inadeguatezza di tale impostazione cfr. G. RODANO, *Aspetti problematici del d.lgs. 276/2003. Il punto di vista della teoria economica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2005, 419 ss., spec. 430 ss., che peraltro osserva che i nuovi rapporti di lavoro si rivelano poco attrattivi per le imprese, in quanto per diverse ragioni risultano (p. 437) “intrinsecamente meno produttivi e perciò molto più costosi”. In precedenza cfr. già, nella medesima prospettiva A. FUMAGALLI, *Flessibilità e gerarchie nel mercato del lavoro: il potere dell’economia sul diritto*, in *Riv. giur. lav.*, 2001, 219 ss.

<sup>416</sup> Cfr. T. TREU, *Le regole sociali europee: quali innovazioni?*, Paper presentato al Seminario di studio *Nuove forme di decisione e nuove forme di regolazione: il metodo di coordinamento aperto nel processo di integrazione europea*, Brescia, 9-10 febbraio 2004, 10.

Peraltro questa rinnovata attenzione non fa che rivitalizzare un interesse che ha radici lontane. Fin dalle origini, invero, attraverso il collocamento, il movimento sindacale è riuscito a mostrare l'efficacia della propria azione; a svolgere opera di proselitismo, in funzione del rafforzamento del proprio potere contrattuale, creando quel virtuoso "collegamento del controllo delle assunzioni con la contrattazione delle condizioni di lavoro"<sup>417</sup>.

Tra le tante ombre (le più visibili) dell'ultima legislazione nazionale sul mercato del lavoro qualche spiraglio di luce (che certo resta più "in ombra") tocca proprio il versante del collocamento, nella scia peraltro della legislazione immediatamente precedente<sup>418</sup>. Il modello prefigurato, pur nelle indiscutibili differenze, pare richiamare quello in voga nel periodo precorporativo, in cui l'attività di mediazione privata era ammessa, anche se sottoposta ad autorizzazione amministrativa<sup>419</sup>.

In questa direzione, oltre ad altri soggetti, vengono legittimati espressamente alla attività di intermediazione le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative firmatarie di contratti nazionali e gli enti bilaterali<sup>420</sup>. In relazione a questi ultimi soggetti, invero, l'innesto "forte" (tramite la legge) degli enti bilaterali nel mercato del lavoro con variegate funzioni sviluppato dal d.lgs. n. 276 del 2003 non ha mancato di sollevare ferventi critiche.

Il dibattito sul punto è solo agli inizi e va calato entro scenari più ampi, non solo "vetero-eseguiti"<sup>421</sup>, in cui, come valutazione di contesto si può ritenere che "La previsione del loro rafforzamento è coerente con l'evoluzione in atto del contesto economico"<sup>422</sup>, in quanto le istituzioni bilaterali si sono sviluppate proprio in ambiti particolari caratterizzati dalle ridotte dimensioni delle realtà produttive e dalla mancanza di continuità dei rapporti di lavoro<sup>423</sup>, che oggi paiono emergere come invece quali connotati caratterizzanti dell'intero sistema<sup>424</sup>.

Le critiche maggiori si sviluppano sia con riguardo agli aspetti di ordine tecnico giuridico, con riguardo alla compatibilità costituzionale di un simile assetto, che con riguardo al suo impatto politico-sindacale, in quanto si porrebbe in conflitto con la funzione di rappresentanza del sindacato in riferimento alla possibilità che gli enti bilaterali siano introdotti mediante accordi cd. "separati"<sup>425</sup>. Tuttavia si può replicare che nel nostro ordinamento risulta sempre possibile stipulare accordi collettivi validi senza la firma di tutte le sigle sindacali, che producono certo problemi di gestione sul piano delle relazioni industriali e che in quella sede trovano le loro soluzioni, difficili

<sup>417</sup> E. GHERA, voce *Lavoro (Collocamento)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. VIII, Torino, 1992, 106.

<sup>418</sup> V. F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato*, in *Lav. dir.*, 2003, 243.

<sup>419</sup> Cfr. E. GHERA, voce *Lavoro (Collocamento)*, cit., 106.

<sup>420</sup> Art. 6, terzo comma, d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>421</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lav. dir.*, 2003, 261.

<sup>422</sup> G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, 53.

<sup>423</sup> Cfr. C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2003, 212; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali*, cit., 187.

<sup>424</sup> Cfr. F. CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lav. dir.*, 2003, 199 ss.; P. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 226 ss.

<sup>425</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lav. dir.*, 2003, 163; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. dir.*, 2003, 190; G. FONTANA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del Lavoro. Riforme e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 316 ss.

a volte, ma sempre possibili, sicché non sembrano sorgere questioni peculiari da questo punto di vista<sup>426</sup>.

Inoltre, sempre nella medesima prospettiva, il segnalato rischio che gli enti bilaterali sarebbero destinati ad assumere una funzione monopolistica o quanto meno fortemente oligopolista nella gestione del mercato del lavoro in quanto i lavoratori si rivolgerebbero preferibilmente a loro per cercare un lavoro<sup>427</sup>, mi pare possa essere ribaltato in positivo. E invero, in assenza oggi di alcun monopolio legale dell'attività di intermediazione, la situazione di oligopolio emergerebbe di fatto a riprova che questi soggetti sono i più adatti e i più efficienti a gestire quel collocamento che da sempre è mancato in Italia, sotto il simulacro del vecchio monopolio pubblico.

Si deve in ogni caso ribadire, se ve fosse bisogno, che non vi è alcun spazio e quindi alcun pericolo di introdurre e imporre clausole di “*pre-entry o post-entry closed shop*”, che impongono al datore di lavoro di assumere solo soggetti iscritti al sindacato ovvero di far iscrivere al sindacato i lavoratori assunti, giacché tali clausole sono state e sono tuttora ritenute illegittime in quanto contrarie al principio di libertà sindacale negativa (ovvero la libertà di non iscriversi ad alcun sindacato) sancita dalla Costituzione<sup>428</sup>.

Sembra in definitiva che al di là di quanto delineato da specifiche normative come quelle sul collocamento dei disabili o della legge sull'handicap, il reingresso del sindacato nel collocamento renda possibile canalizzare quella solidarietà collettiva nei confronti del soggetto in cerca di lavoro, disoccupato e pertanto svantaggiato in quanto tale<sup>429</sup>. E invero proprio quanto maggiori si rivelino le difficoltà di inserimento tanto più difficilmente l'individuo in cerca di lavoro pare possa trovare risposte in un sistema di intermediatori o somministratori privati, legati come tali – del tutto fisiologicamente sia detto - alle sole logiche del profitto.

Al contempo, questo nuovo impegno in una prospettiva di allargamento dei campi di azione del sindacato non limitato alla sola azione propriamente contrattuale<sup>430</sup> può costituire anche uno strumento importante di ricerca del consenso e di affiliazione di iscritti<sup>431</sup>, cioè come collante rispetto all'aggregazione della rappresentanza. Non si può infatti non tener conto del fatto che la rappresentanza dei disoccupati si trova in una fase del tutto embrionale, basti pensare che nell'ambito del sindacalismo confederale soltanto la Cpo-Uil prevede l'affiliazione anche dei disoccupati<sup>432</sup>.

<sup>426</sup> Cfr. anche R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *Lav. dir.*, 2003, 221.

<sup>427</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi*, cit., 165.

<sup>428</sup> Cfr. per tutti, M. DELL'OLIO, voce *Sindacato (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 679; in precedenza cfr. *amplius* T. TREU, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974, 137 ss.

<sup>429</sup> Cfr. A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Bologna, 1997, 202, che osserva come “La regolazione dei lavori deve iniziare dal mercato, cioè prima che il lavoratore trovi un impiego: infatti i sindacati sorsero per difendere gli affiliati che volevano trovarsi e mantenere un impiego” e dunque “devono tornare a tutelare i lavoratori sul mercato del lavoro prima che nel rapporto di lavoro”. Ciò avviene in una sorta di paradossale ritorno al passato, all'800, in quanto, a differenza del '900, secolo dell'uniformità, il presente “secolo della diversificazione somiglia di più a quello dell'eterogeneità, quando il lavoratore veniva tutelato nel difficile passaggio sul mercato del lavoro, dove era più indifeso ed insicuro”.

<sup>430</sup> Cfr. M. BIAGI, *Presentazione del Libro Bianco*, in *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*. I Seminario di studi “Massimo D'Antona”, Firenze, 18 gennaio 2002, in [www.aidlass.org/dantona/seminario2002](http://www.aidlass.org/dantona/seminario2002)

<sup>431</sup> Cfr. T. TREU, *Le tutele del lavoratore*, cit., 399; G. P. CELLA, *Lavoro e contrattazione*, cit., 42.

<sup>432</sup> V. *amplius* C. LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza*, cit., 391 ss.

Se il quadro giuridico formale appare ora non ostativo e anzi favorevole all'ingresso o reingresso del sindacato nel collocamento, tuttavia sul piano delle politiche sindacali bisogna registrare ancora a oggi, forse per diverse ragioni, una certa timidezza a intraprendere in modo deciso questa nuova (o vecchia?) sfida.

Di certo lo sviluppo di questo versante non è favorito dalle perduranti distanze sul tema tra i due sindacati maggiori.

La Cisl appare invero maggiormente favorevole a un reingresso sindacale nel collocamento, ma al contempo non ha ancora prodotto progetti organici di una riorganizzazione strutturale tesa a creare vere e proprie agenzie di collocamento.

Ciò è probabilmente dovuto a difficoltà organizzative interne, ma anche a una mancanza di convergenza con le posizioni della Cgil, che, a riguardo appare, invece, meno aperta verso un siffatto ampliamento dell'azione sindacale. In sintesi, come efficacemente riassunto in un recente documento sindacale<sup>433</sup>, la contrarietà della Cgil a un organico reingresso del sindacato nella gestione del collocamento risiede da un lato nella ritenuta impossibilità di "imporre che ogni assunzione sia indirizzata alle liste di emanazione sindacale (o dell'ente bilaterale)", vale a dire imporre un monopolio privato sindacale del collocamento e dall'altra al contempo che porsi su un piano concorrenziale con gli altri operatori privati significherebbe entrare in una perversa logica di offerta di lavoro al minor costo, che la Cgil rifiuta<sup>434</sup>.

Se dunque per la Cgil non pare esserci spazio per vere e proprie funzioni di collocamento o di incontro tra domanda e offerta di lavoro, cionondimeno nel medesimo documento viene ritagliato un possibile ruolo del sindacato anche in questo ambito. E così, partendo dalla constatazione che "la stessa configurazione nuova del mercato del lavoro determina nuovi rischi di emarginazione delle fasce più deboli, oltrechè una generale necessità di sapersi orientare in ambienti nuovi e in rapido cambiamento", emerge l'esigenza di sostenere e indirizzare le persone "al momento dell'ingresso nel mondo del lavoro" attraverso strutture adeguate<sup>435</sup>.

Questo è il compito che viene affidato ai Servizi Orientamento Lavoro (SOL) della Cgil, che offrono appunto un servizio di primo orientamento alle domande di lavoro, che si concretizza attraverso

---

<sup>433</sup> Si tratta del Documento della Segreteria Nazionale CGIL-Orientamento Lavoro *Per un orientamento della Cgil sul ruolo delle proprie strutture nel mercato del lavoro*, in [www.sistemaserviziCgil.it](http://www.sistemaserviziCgil.it).

<sup>434</sup> *Per un orientamento della Cgil*, cit., in cui appunto si osserva che la conciliazione tra il sindacato firmatario del contratto collettivo e quello di gestore del mercato del lavoro potrebbe avvenire attraverso due strade entrambe impraticabili: "1. imporre che ogni assunzione sia indirizzata alle liste di emanazione sindacale (o dell'ente bilaterale): strada chiaramente incostituzionale, dato che la soppressione del monopolio pubblico non può dare vita a un monopolio privato, ed in contrasto con la libertà di associazione; 2. rendere convenienti, per le imprese, le offerte della lista sindacale (o dell'ente bilaterale): strada che si scontra con la natura di agente contrattuale connaturata al sindacato, essendo la convenienza per l'impresa concretizzabile solo in un minor costo, appunto quello contrattuale; strada chiaramente non conciliabile con una funzione di garanzia verso il cittadino/lavoratore fornita da soggetti di parte nella dinamica della rappresentanza sui luoghi di lavoro. Per cui lo stesso soggetto sindacale dovrebbe tutelare la persona dall'assenza di discriminazioni sul luogo di lavoro, e al contempo far sì che il suo costo risultasse più favorevole per l'impresa, per promuoverne l'occupabilità!"

<sup>435</sup> *Per un orientamento della Cgil*, cit.

attività di *a)* informazione<sup>436</sup>, *b)* assistenza<sup>437</sup> e *c)* sostegno nella ricerca attiva del lavoro<sup>438</sup>. Tra le molteplici funzioni che dovrebbero assumere i SOL acquista particolare rilievo di organizzare attività di raccordo con il sistema pubblico di collocamento, ovvero con l'attività dei centri per l'impiego, anche attraverso "la stipula di convenzioni e/o accordi con i livelli istituzionali competenti", con cui prevedere "l'inserimento nelle banche dati dei Centri per l'Impiego dei curricula raccolti attraverso le attività di sportello Cgil" e al contempo "potranno essere consultate le domande di lavoro esistenti nelle banche dati dei Centri per l'Impiego al fine di renderle disponibili agli utenti della Cgil"<sup>439</sup>.

Nella medesima prospettiva un'altra tipologia di accordi o convenzioni è volta a favorire un raccordo tra sistema formativo e accesso al lavoro attraverso l'erogazione di moduli di formazione sulla legislazione e le caratteristiche del mercato del lavoro indirizzati alle scuole, ai corsi di istruzione per gli adulti, ai corsi di formazione professionale, forniti da parte dei Centri per l'impiego o delle Istituzioni scolastiche<sup>440</sup>.

Come si vede la contrarietà palesata dalla Cgil in concreto non si rileva assoluta, ma anzi sembrano delinearsi interessanti linee di sviluppo su cui poter trovare convergenze anche con le altre sigle sindacali, almeno con quelle confederali.

In concreto, se dunque a oggi non esistono sistemi compiuti di collocamento privato gestito dai sindacati, non mancano segnali positivi e concreti di una attenzione che pare comunque diffondersi seppur in modo non eclatante e unidirezionale.

Ampliando ancora una volta l'orizzonte – che poi rappresenta, per così dire, la dinamica principale del presente studio – attraverso gli enti bilaterali il sindacato può essere chiamato alla gestione di strumenti di *welfare* e dunque di diritti sociali anche attraverso l'impiego di risorse pubbliche.

Si deve qui ricordare che per soddisfare i diritti sociali lo Stato può apprestare sia meccanismi diretti di prestazione dei corrispondenti beni o servizi oppure meccanismi indiretti, tramite l'affidamento a soggetti privati del compito di erogare quelle prestazioni, le cui spese sono coperte in

<sup>436</sup> I servizi offerti dal SOL si possono trovare elencati nel sito [www.sistemaserviziCgil.it](http://www.sistemaserviziCgil.it). Quanto all'attività di informazione questa si svolge su: "la legislazione e strumentazione per l'accesso al lavoro, i soggetti pubblici dell'incontro domanda/offerta di lavoro, la caratteristica del mercato del lavoro, l'obbligo scolastico e l'offerta formativa, il sistema delle tutele e dei diritti, l'inserimento lavorativo dei portatori di handicap, l'inserimento lavorativo dei cittadini stranieri, le tipologie contrattuali".

<sup>437</sup> L'attività di assistenza si esplica su: "contenuti dei contratti individuali, verifica della scheda professionale, iscrizione banche dati pubbliche (CPI), indennità di disoccupazione, assistenza di primo livello e accompagnamento verso strutture di categoria e dei servizi".

<sup>438</sup> L'attività di sostegno nella ricerca attiva di lavoro si sviluppa in una attività di consulenza tesa alla: "analisi dei bisogni formativi, consultazione guidata della banca dati, individuazione dei soggetti ai quali proporsi (Progetto di ricerca) e verifica dei risultati acquisiti, lettera di auto/candidatura, curriculum vitae, preparazione al colloquio di selezione", inoltre si vuole fornire una consulenza per la Preparazione ai concorsi e selezioni pubbliche attraverso: "monitoraggio bandi e selezioni, piani e programmi, gestione della promozione, indirizzo alle strutture di categoria per aspetti formativi".

<sup>439</sup> *Per un orientamento della Cgil*, cit., inoltre viene previsto che: "Sul sito del Sistema Servizi (in fase di costruzione) sarà fruibile, da tutti coloro che vi si collegheranno registrandosi, un elenco nazionale dei centri per l'impiego con le relative banche dati delle domande di lavoro disponibili e l'elenco nazionale delle opportunità di formazione. Tale servizio verrà fornito gratuitamente a tutte le strutture che erogheranno il Servizio Orientamento Lavoro della Cgil dal Sistema Servizi Nazionale".

<sup>440</sup> *Per un orientamento della Cgil*, cit., dove si sottolinea sul punto inoltre come sarebbe utile redigere tali accordi con il coinvolgimento anche delle altre sigle sindacali.



tutto o in parte dallo Stato o da altri soggetti pubblici<sup>441</sup>. Ciò si sviluppa nella prospettiva oggi più che mai attuale della sussidiarietà, per cui i privati sono chiamati a svolgere variegate funzioni e lo Stato interviene soltanto in via appunto sussidiaria, allorché ritiene che i privati non riescano più a intervenire adeguatamente<sup>442</sup>.

Gli esempi esistono già nell'attuale quadro normativo, come con riguardo alla particolare disciplina dei contratti di solidarietà nel settore artigiano<sup>443</sup>, in cui viene previsto un contributo pubblico per i lavoratori che percepiscono metà del contributo dagli enti bilaterali<sup>444</sup>. Si vuol dire che quel ruolo di supplenza rispetto al mancante o insufficiente intervento pubblico già caratterizzante la funzione degli enti bilaterali in alcuni settori elettivi e storici come l'artigianato e l'edilizia può trovare nuove e più ampie strade da percorrere<sup>445</sup>. Sembra profilarsi una possibile evoluzione verso sistemi simili a quello del Gand (o Gent), il modello belga diffuso dall'inizio del secolo scorso di autogestione dei sussidi di disoccupazione, in cui il sindacato è direttamente coinvolto nella gestione dell'assicurazione contro i rischi del mercato del lavoro, attraverso la raccolta e l'amministrazione dei contributi<sup>446</sup>.

Che poi la rimodulazione dell'indennità di disoccupazione rappresenti il perno su cui costruire il nuovo assetto degli ammortizzatori sociali trova conferma di recente anche nelle indicazioni del Governatore della Banca d'Italia Draghi per cui "In un'epoca in cui il sistema economico deve compiere rapide riallocazioni nel mutato scenario competitivo, si deve tutelare il lavoratore piuttosto che il posto di lavoro, assicurandogli – nel rispetto delle compatibilità di bilancio – una indennità di disoccupazione dignitosa e non distorsiva e concrete opportunità di formazione e riorientamento"<sup>447</sup>, secondo una linea che, già tracciata in generale anche dal Presidente di Confindustria Montezemolo<sup>448</sup>, trova pieno riscontro nelle indicazioni formulate dalla Commissione nell'ambito del nuovo corso della Strategia di Lisbona<sup>449</sup>.

Come si è potuto notare gli strumenti per il sindacato si rivelano variegati e complessi e i campi d'azione sono in progressiva dilatazione, tanto da esigere nuove e diffuse attenzioni.

<sup>441</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 25.

<sup>442</sup> La prospettiva della sussidiarietà interessa sempre più anche il nostro ordinamento giuslavoristico, e in particolare anche si riflette sugli equilibri dell'azione sindacale. In questa sede ci si deve limitare al rinvio a M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Atti A.I.D.La.S.S. 2001, Milano, 2002, 486-487; M. DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro italiano e le sue fonti*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, 522; P. TULLINI, *Breve storia delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 164 ss.

<sup>443</sup> Si tratta del sistema delineato dalla l. n. 236 del 1993.

<sup>444</sup> Cfr. C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali*, cit., 213; P. VARESI, *Azione sindacale*, cit., 231.

<sup>445</sup> V., da ultimi, F. PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Collana ADAPT – Fondazione "Marco Biagi", n. 2, Milano, 650 ss.; G. SPOLVERATO, *Enti bilaterali e Casse di assistenza integrativa*, in *Dir. prat. lav.*, n. 10 del 2006, inserto.

<sup>446</sup> G. FONTANA, *Enti bilaterali*, cit., 318.

<sup>447</sup> M. DRAGHI, *Considerazioni finali all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio 2006.

<sup>448</sup> L. C. di MONTEZEMOLO, *Intervento all'Assemblea di Confindustria del 26 maggio 2006*.

<sup>449</sup> V., da ultimo, CONSIGLIO e COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto congiunto 2005/2006 sull'occupazione. Posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità: Realizzare le priorità della strategia europea per l'occupazione*, Bruxelles, 14 marzo 2006, 7347/06, in cui si invitano gli Stati membri (p. 16) a "predispone regimi di sicurezza sociale moderni, per garantire a ciascun lavoratore un'assistenza adeguata durante i periodi di assenza dal mercato del lavoro e per facilitare la mobilità e le transizioni su tale mercato".

Ciononostante non si può non tener conto che ogni novità ovvero ogni nuova prospettiva, soprattutto nel quadro politico-sindacale, induce come contraccolpo ritrosie fino alle levate di scudi, ma se il nostro tempo è così ricco di mutate problematiche e di nuove tensioni, ampliare gli strumenti atti a offrirne risposta risulta operazione complessa e faticosa, ma non per questo da evitare.

Non si può in definitiva non auspicare quel “progetto di ripensamento inclusivo delle proprie strutture di organizzazione, di rappresentanza e delle stesse strategie e logiche di azione” che Bruno Caruso legge come prospettiva virtuosa del sindacalismo italiano di fronte al virus della postdemocrazia sindacale<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup> B. CARUSO, *Verso un insolito (evitabile?) destino*, cit., 23.