

La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona (3ª parte)

Per non dimenticare

di Valerio Talamo [*]



Le nuove frontiere del lavoro

Massimo D'Antona è stato uno dei più sensibili interlocutori nel dibattito, di attualità quasi drammatica, relativo alla trasformazione del lavoro nelle società occidentali all'alba del terzo millennio.

Egli percepisce con chiarezza la crisi della stessa nozione di lavoro subordinato nella società postfordista, in cui il conflitto fra lavoro e capitale si evolve in forme del tutto nuove rispetto a quelle tradizionali; segnala con forza la necessità di assicurare protezione alle forme di lavoro del “terzo tipo” – a metà fra subordinato ed autonomo – che si sviluppano al di fuori della “cittadella fortificata” del lavoro dipendente; fonda le coordinate ideologiche per una valorizzazione non del lavoro astrattamente considerato, ma *della persona del lavoratore, senza aggettivi*.

Le premesse della sua riflessione derivano dalla considerazione che oggi una parte importante di lavoro, considerabile sociologicamente subordinato, si situa fuori dal diritto del lavoro^[43].

Tale evoluzione segna la progressiva crisi della categoria fondante del diritto del lavoro: la subordinazione. Essa riflette il travaglio di un intero paradigma culturale e giuridico, costruito attorno al modello fordista della produzione industriale e alla centralità della grande fabbrica. La trasformazione dei processi produttivi, la diffusione di forme organizzative più flessibili e l'emersione di nuove modalità di prestazione lavorativa mettono progressivamente in discussione la capacità esplicativa di una categoria concepita per descrivere rapporti di lavoro caratterizzati da una forte eterodirezione e da strutture organizzative rigidamente gerarchiche.

Il modello culturale in crisi di trasformazione deriva a sua volta da un ordine sociale che è il precipitato di un'era produttiva che ha prodotto un preciso ordine giuridico. Mutate le condizioni produttive, viene scosso quell'ordine sociale, basato sul lavoro salariato e sul rapporto di lavoro subordinato, e l'ordine giuridico diviene insufficiente. Per cui diviene imprescindibile un intervento di adeguamento.

I nuovi conflitti di interesse fuoriescono con prepotenza dal conflitto tradizionale fra capitale e lavoro subordinato, fino a mettere in crisi lo stesso compromesso politico sociale su cui sono state edificate le Costituzioni del dopoguerra. Di conseguenza il nucleo “forte” del diritto del lavoro oggi protegge i pochi ed esclude i molti e per di più i pochi “sono generazioni mature

e gruppi già forti, mentre i molti sono le generazioni giovani, i lavoratori marginali, gli immigrati, i deboli”^[44]. Il lavoro si trasforma così in un terreno di conflitto fra generazioni (fra padri, che vivono nella sfera della produzione, e figli, relegati in quella del consumo, oltretutto solo ed in quanto funzioni lo scambio di reddito e di solidarietà)^[45].

L'evoluzione del lavoro, quindi, anima conflitti nuovi, rispetto ai quali il diritto è sfornito di strumenti giuridici sufficienti per farvi fronte, anche solo per percepirli adeguatamente, tanto che la riflessione diviene più sociologica e politica, che non giuridica.

È insita in quest'ordine di argomentazioni la chiara percezione del carattere storico e relativo del diritto. Se mutano le condizioni storico-sociali, non essendo possibile alcuna costruzione immanente ed ontologica del diritto, occorre ripensare il diritto positivo, riorganizzando il diritto del lavoro e fondandolo su nuove coordinate che derivano da una serie di premesse di tipo culturale.

La progressiva espansione dell'area del lavoro esterna ai confini della subordinazione mette in crisi l'identificazione tra diritto del lavoro e lavoro subordinato. Il fatto che una prestazione non presenti i caratteri tipici della subordinazione, tuttavia, non significa che cessi di essere lavoro. Da qui l'esigenza, avvertita da Massimo D'Antona, di abbandonare categorie classificatorie sempre più inadeguate e di ricondurre l'intero universo delle attività lavorative alla nozione unificante di “*lavoro senza aggettivi*”, assunta come nuovo centro di gravità della tutela giuridica^[46].

Nell'ottica del giurista, un primo e più limitato tentativo consiste nell'estendere la categoria della subordinazione alle nuove forme di lavoro atipico attraverso un'interpretazione dinamica ed evolutiva dei suoi elementi qualificanti. Si tratta di una strategia volta a ricondurre entro il perimetro delle tutele tradizionali rapporti che, sulla base di un giudizio meramente formale di identità con il modello classico, ne resterebbero esclusi.

D'Antona comprende tuttavia che tale prospettiva possiede una funzione essenzialmente strumentale e preliminare: essa consente di rendere evidente l'esistenza del problema, ma non è in grado di risolverlo compiutamente. Quando si tratta di costruire un sistema di tutela adeguato alle nuove forme di lavoro, gli strumenti tradizionali del diritto del lavoro mostrano infatti i propri limiti, essendo stati elaborati per rispondere alle esigenze di un diverso modello produttivo e di una differente organizzazione del lavoro. La questione non consiste più soltanto nell'ampliare i confini della subordinazione, ma nel ripensare le categorie giuridiche alla luce delle trasformazioni intervenute nella realtà economica e sociale.

La situazione in atto sollecita quindi una revisione profonda dello Statuto giuridico del lavoro, richiedendo che sia rinegoziato il contratto sociale che è alla base delle società edificate sul modello fordista della produzione e del consumo^[47].

Lo stadio ulteriore della riflessione di Massimo D'Antona è appunto quello di abbandonare la stessa categoria della subordinazione, che mostra la propria intrinseca storicità, per fornire al lavoratore in quanto tale quelle protezioni che *gli sono dovute*, perché poste a garanzia della persona (dignità, sicurezza, solidarietà), comunque alla base del patto costituzionale.

Il conflitto e la libertà di organizzazione sindacale

Nell'ultima parte della sua esperienza di studioso "prestato alla politica", D'Antona era pronto ad affrontare la sfida dello Statuto dei nuovi lavori, della riforma degli ammortizzatori sociali, della revisione alla legge sullo sciopero

nei servizi pubblici, dei patti sulle regole (l'asse portante della concertazione), fornendo il suo contributo anche al progetto di legge sulla riforma della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro^[48].

Si tratta, come è evidente, di un complesso di riforme che si colloca all'interno della più ampia prospettiva di aggiornamento del diritto del lavoro rispetto alle trasformazioni economiche, sociali e organizzative della società nella quale esso è chiamato a operare. In questa tensione verso l'adeguamento delle categorie giuridiche alla realtà concreta si manifesta una delle caratteristiche essenziali del giurista riformista: la capacità di interpretare il cambiamento e di tradurlo in istituti, regole e strumenti idonei a governarlo.

A ognuno di questi impegni Massimo D'Antona ha contribuito in modo differenziato ma ugualmente decisivo.



Uno degli impegni qualitativamente più importanti è costituito dal varo del Patto dei trasporti, la cui filosofia portante è stata estesa anche al disegno di legge di modifica della legge n. 146 del 1990, sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, fungendo da avanzato terreno di sperimentazione per la razionalizzazione di tutto il sistema del conflitto nel lavoro pubblico.

In entrambe le ipotesi, infatti, l'intento è quello di "civilizzare" il conflitto, per evitare forme estreme di penalizzazione della collettività.

Dalla sua esperienza di Sottosegretario al Ministero dei trasporti, D'Antona aveva maturato la convinzione che l'exasperazione del conflitto nel sistema dei trasporti derivava da ragioni peculiari, fra le quali le crisi interne di trasformazione

(da regime pubblico e monopolistico a regime pluralistico e concorrenziale); l'estrema frammentazione sindacale; l'eccessiva vulnerabilità del sistema, nel quale lo sciopero funziona anche con un tasso di partecipazione molto basso^[49].

Il problema, tuttavia, prescinde lo specifico settore di trasporti ed investe l'essenza stessa dello sciopero nei servizi pubblici.

È di evidenza solare che nell'attuale proskenio socio-economico sono mutate le stesse caratteristiche del conflitto, che, nello specifico settore dei servizi pubblici, già nasce modificato nelle sue coordinate di genere. E non solamente perché la naturale terzietà del fruitore del servizio agli interessi socio economici in conflitto adultera le regole del gioco negoziale (a tal punto che di terzietà deve oramai parlarsi in una duplice accezione: non solo in relazione alla localizzazione settoriale, ma anche con riferimento alla "triangularizzazione" della vertenza esternata al pubblico)^[50], ma, soprattutto, perché la turbolenza sindacale incontra nel contesto citato peculiari ragioni di incentivazione, in grado di fomentare mirabilmente l'autocombustione dello scontro sociale.

La frantumazione corporativa pare autoalimentarsi nella misura in cui proprio la pratica del conflitto corrisponde alle esigenze dei sindacati monoprofessionali ed autonomi di autoaffermazione e di protagonismo politico.

La legge n. 146 del 1990 aveva in realtà cercato di fornire risposta a tale assetto critico, in buona parte aggiornando e legificando le esperienze precedenti, cresciute sull'autoregolamentazione, sostanzialmente delegando allo stesso sistema di relazioni collettive la disciplina del temperamento fra l'esercizio dello sciopero e la garanzia dei diritti costituzionali del cittadino utente. Ma l'apparato normativo si è rivelato insufficiente, principalmente sotto il profilo dell'effettività del sistema sanzionario e, complessivamente, dei poteri affidati alla Commissione di garanzia, palesemente inadeguati rispetto agli interessi da garantire. In misura sempre maggiore è apparso inestricabile l'intreccio sussistente fra l'*"interconnessione fra i centri di regolazione della struttura produttiva e la natura essenziale dei servizi erogati"*^[51]. Tale combinazione incrementa la massa critica complessiva, garantendo allo sciopero un potere vulnerante della società civile sconosciuto al passato. Le organizzazioni sindacali minori, per esempio, godono di una posizione di vantaggio che squilibra il sistema. Ad esse è garantito un vero e proprio "potenziale di ricatto", che consente di perseguire una strategia di "massimizzazione del profitto" con dosaggio delle modalità di lotta spesso efferate^[52]. Si determina una concatenazione deleteria: il ruolo dell'utente è quello di testimone

ed ostaggio; l'intervento dei mass-media di fronte al disagio complessivo causato dall'astensione lavorativa, anche a fronte della cronica incapacità delle amministrazioni di fronteggiare situazioni emergenziali, alimenta la pressione dell'opinione pubblica; il danno ai rappresentati obbliga i rappresentanti ad accogliere le rivendicazioni, senza che si sviluppi una vera negoziazione e, comunque, a riconoscere politicamente, anche e fronte di un tasso di partecipazione molto basso, l'interlocutore. Lo sciopero, quindi, si trasforma in uno strumento relazionale ordinario ed altamente politico, che continua le relazioni sindacali con mezzi diversi dalle trattative. A sua volta la frantumazione corporativa, con le connesse spinte individualistiche e disaggreganti, vulnera il modello di solidarietà generale e lo sciopero, nella sua mutata essenza, è fattore in grado di turbare la normalità della convivenza sociale^[53].

Il Patto sui trasporti, di cui D'Antona fu artefice, mira alla semplificazione ed alla razionalizzazione del sistema contrattuale, alla predisposizione di regole per rendere trasparente la misurazione della rappresentatività e per valorizzare sedi e procedure di mediazione e conciliazione preventiva.

Nella riforma della legge n. 146 del 1990 (legge 11 aprile 2000, n. 83), fra l'altro, si rafforzano i poteri della Commissione di garanzia; si reprimono le prassi sleali (come la proclamazione degli scioperi revocati all'ultimo istante, finalizzata alla formazione del cosiddetto *effetto annuncio*, che provoca un danno alla collettività sfornito di qualunque sanzione per i suoi artefici); si ristrutturano il sistema sanzionario e le modalità per attivare lo strumento della precettazione (troppo spesso utilizzato solo per coinvolgere il governo nella vertenza); si estendono i principi della legge ai lavoratori autonomi professionisti e ai piccoli imprenditori nei casi in cui l'astensione collettiva possa compromettere il funzionamento di servizi di pubblica utilità; si pone rinnovata attenzione alle strategie per prevenire, raffreddare e comporre il conflitto prima che questo si radichi in maniera definitiva; si attribuisce un ruolo attivo e propositivo agli utenti, sia nella dimensione della salvaguardia degli obiettivi di legge, sia nell'ambito della tutela processuale degli interessi diffusi e dell'individuazione delle prestazioni indispensabili.

Il contributo al progetto di legge sulle rappresentanze sindacali in azienda è, invece, indiretto.

In uno dei suoi ultimi scritti, quasi una memoria postuma, paradossalmente (perché del testo normativo in questione in questo saggio D'Antona non parla mai^[54]), è affrontato uno dei temi portanti della critica che da

più parti (anche da settori giuslavoristi)^[55] fu riferita al progetto di legge, quello relativo all'estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi^[56].

Alle accuse di aggiramento dell'art. 39 della Costituzione, mosse nei confronti del disegno di legge, D'Antona oppone la voce della stessa Corte costituzionale, attraverso l'analisi della sua giurisprudenza evolutiva, che mostra di apprezzare l'intrinseca flessibilità della norma in questione.

Tale flessibilità è il riflesso dello svolgimento materiale del principio di libertà di organizzazione sindacale contenuto nel primo comma dell'art. 39, che compensa la nota inattuazione degli ultimi tre commi.

La libertà di organizzazione sindacale ha assunto, a fronte della valenza impeditiva di ogni schema difforme, il valore di vero e proprio percorso alternativo per fornire dilatazione ed estensione del principio dell'efficacia *erga omnes*.

Dove in un ordinamento democratico la libertà di organizzazione sindacale coesiste con una legislazione sull'efficacia *erga omnes* di determinate figure di contratti collettivi *“non può essere escluso che si sviluppi una libera contrattazione collettiva al di fuori del modello legale, se le condizioni effettive delle relazioni sindacali la rendono preferibile per le parti”*^[57].

Detto diversamente, la garanzia costituzionale del primo comma non va intesa solo come libertà dall'ingerenza dello Stato o della controparte datoriale, ma anche come libertà in senso positivo, che può essere implementata ex post dalla legge, a fini di sostegno o riconoscimento, senza alterare il fondamento volontario dell'autonomia collettiva.

L'art. 39 cost., quindi, non va solo inteso solo nella dimensione della garanzia della libertà dell'organizzazione sindacale, ma, altresì, come copertura della tutela legislativa delle forme materiali dell'organizzazione sindacale e della contrattazione collettiva^[58].

Proprio perché l'art. 39 è norma di principi, essa si apre ai valori ed all'inveramento di quei valori che derivano dalla sfera sociale.

Conclusioni

Seppure in calce a queste note, giacché chi scrive ha avuto il privilegio di dividere alcune esperienze con Massimo D'Antona, utilizzo queste ultime righe per rendere testimonianza alla persona.

Perché il fervore dell'intellettuale si sposava ad un animo mite e sensibile, assolutamente estraneo a quelle cittadinanza che celano spesso conformismo ed opportunismi, e che pure sono divenuti nella nostra società corporativo e clientelare criterio di selezione del personale e delle competenze.

La libertà intellettuale dell'uomo era unita ad un tratto sottile ed ironico e ad un interesse reale per la divulgazione scientifica.

Ricordo lunghi pomeriggi a scrivere di norme ed i ritorni in taxi di notte. La sua capacità quasi umile e generosa di ascoltare tutti, il suo prezioso instancabile ed appassionato attivismo e la profondità di ogni Sua analisi. Ricordo il Maestro, l'amico...

A chi frequenterà la sua opera, peraltro, non potrà sfuggire l'incredibile ricchezza di temi, la profondità della riflessione e la complessiva ingente (quasi incredibile) mole.



Le sue ultime fatiche, sono costituite dall'appassionata lucidissima ricostruzione sistematica dei temi del processo nel lavoro pubblico^[59], dalla complessa riflessione sull'attuale portata normativa dell'art. 39 della Costituzione^[60], dall'editoriale della Rivista, da Lui cofondata con Franco Carinci, *“Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”*, in cui, intuendo prassi e sviluppi della “prima” contrattazione collettiva successiva alla riforma, la sua riflessione, forse memore di esperienze passate, suonava lievemente pessimista, arricchendosi con sottili moniti rivolti alle capacità degli attori di introdurre le virtù del nuovo modello^[61].

Non ci è dato sapere cosa Massimo avrebbe ancora prodotto anche se, troppo spesso, nel momento in cui utilizziamo l'armamentario del giurista nel decodificare i processi giuridici, ci sovviene la domanda di come la Sua intelligenza e la Sua sensibilità avrebbero favorito la

comprensione e la soluzione ai tanti problemi aperti nella società e nell'ordinamento giuridico che è il precipitato della prima.

Proprio ora che è necessario pilotare la grande riforma del lavoro pubblico che, come tutte le grandi riforme, rischia di rimanere a metà del guado, affondata da convenienze conservatrici e spinte corporative o, più semplicemente, da insufficienze culturali o giuridiche; proprio ora che bisogna affrontare le nuove urgenze del Paese, che muovono da un lavoro in crisi di identità e da nuovi conflitti, che non sono di classe ma di tutele e fra generazioni. Giacché emerge tutta una serie di nuovi lavori, diversi dalla subordinazione, che bussano alla cittadella delle protezioni che dispiega però il suo armamentario solo per il lavoro fondato sulla produzione industriale, determinando conflitti generazionali, crescita senza occupazione, crisi nel sistema del Welfare a cui occorre rispondere attrezzando un nuovo patto sociale, fondato su una nuova solidarietà e sulla protezione qualificata verso il lavoratore in quanto tale... "senza aggettivi".

Dall'altra parte il rischio, fin troppo evidente per chi frequenta il pubblico impiego e la sua memoria, è che si verifichi ciò che troppo spesso si è verificato ogni qualvolta si è tentata la strada della modernizzazione del lavoro pubblico: la sua neutralizzazione attraverso l'alleanza degli interessi favorevoli alla conservazione dell'esistente.

Allora, ancora di più, ci soffoca il rimpianto e la rabbia per la scomparsa dell'amico, infaticabile ed appassionato.

A Lui per sempre il nostro ricordo e la nostra gratitudine. ■

(La prima parte è stata pubblicata nel numero 75 di Lavoro@Confronto - La seconda parte è stata pubblicata nel numero 76 di Lavoro@Confronto.)

Note

[43] D'Antona, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in F. Amato (a cura di), *I destini del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*, 1998, Milano, 138 ss..

[44] D'Antona, *Le metamorfosi della subordinazione*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 1, 1996, 28.

[45] D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1998, 2, 327.

[46] D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., 321 ss.

[47] D'Antona, *Le metamorfosi*, cit., 23.

[48] Pdl n.136 e abbinati su "Norme in materia di

rappresentanza sindacale unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro".

[49] D'Antona, *Per una storia del "Patto dei trasporti"*, in *Agens quaderni*, 1999, 50-69.

[50] Aa.Vv., *Servizio pubblico e disciplina dello sciopero. Un confronto con l'Europa*, Roma, 1998, 8.

[51] Franzosi, *Il gioco delle parti. Attori e azioni nei conflitti di lavoro*, Roma, 1988.

[52] Aa.Vv., *Servizio pubblico*, cit., 7.

[53] Rusciano e A. Zoppoli, *Il conflitto e i servizi*, in *Il Progetto*, 1989; Russo, *Lo sciopero nei servizi*, Roma 1991.

[54] Ma una esplicita difesa della costituzionalità della legge, alla luce dell'art. 39 cost., è contenuta in D'Antona, *Rappresentanza sindacale legge da salvare*, in *L'Unità*, 4 marzo 1999.

[55] Vedi la lettera aperta al Parlamento ed al Governo, sottoscritta da sessantadue giuristi, apparsa su *"Il Sole 24 Ore"* del 11 settembre 1999, con il titolo: *La legge offende la Costituzione e l'autonomia delle parti sociali*.

[56] D'Antona, *Il quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione oggi*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1998, 4, 665. In realtà Massimo D'Antona era particolarmente scettico in ordine all'approvazione della legge generale sulla rappresentanza sindacale, anche in tempi "non sospetti", quando cioè non si era ancora palesata l'opposizione frontale al progetto di legge da parte di settori confindustriali. Egli considerava la mancata approvazione della legge "un'altra occasione storica persa" (Cfr. D'Antona, *Intervento svolto al Convegno su: Rappresentanza e rappresentatività nell'impiego pubblico e privato*, CNEL, Roma, 17 dicembre 1998, dattiloscritto).

[57] D'Antona, *Il quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione oggi*, cit., 670.

[58] D'Antona, *Rappresentanza sindacale legge da salvare*, cit.

[59] D'Antona, *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego*, cit.

[60] D'Antona, *Il quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione oggi*, cit.

[61] D'Antona, *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, 493. Questa rivista è stata fondata nel 1998 da Massimo D'Antona, Franco Carinci e Gaetano D'Auria.

[*] Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.