

UMBERTO ROMAGNOLI

IL DIRITTO DEL LAVORO, TRA VISIONE STRUMENTALE E NUOVE FRONTIERE

A CURA DELLA
REDAZIONE

ERE - Quali sono gli aspetti del modello di sviluppo dell'Emilia-Romagna che ritiene più rilevanti, sia in prospettiva storica, che in relazione alla situazione attuale?

Romagnoli - Le caratteristiche del modello di sviluppo emiliano sono note nel mondo, si può dire, perché nel secondo dopoguerra la regione, e in particolare Bologna, è stata al centro dell'interesse di forze politiche e di molti intellettuali, anche stranieri. In larga misura però il modello ha esaurito il suo ruolo di guida, o meglio di simbolo, di un processo di innovazione politico-istituzionale meritevole di attenzione. L'ha esaurito non tanto perché, usando una vecchia formula, la sua spinta propulsiva si è afflosciata, quanto piuttosto perché la sinistra di governo locale non è più egemone e soprattutto perché ormai lo scenario col quale bisogna confrontarsi, e all'interno del quale bisogna collocare la nostra esperienza regionale, si è dilatato a livello planetario. Perciò, mentre prima credevamo che il nostro fosse un luogo di anticipazione privilegiato, adesso siamo uno dei tanti con i quali dobbiamo confrontarci, con più umiltà. C'è stata anche spocchia in passato, da parte della forza politica che si entusiasmava per ciò che stava facendo e gli esiti che stava ottenendo. Esiti che curiosamente erano, per taluni aspetti, in contraddizione più o meno stridente con la linea di alternativa di sistema elaborata e portata avanti dal partito. In ogni caso, qui lo stesso partito ha acquisito il merito storico di salvaguardare Bologna dalla speculazione edilizia, dalla cementificazione selvaggia e così via. Si pensi per esempio all'estensione dei servizi sociali e al decentramento dei quartieri che è stato un'esperienza d'avanguardia, di ispirazione dossettiana, ma prontamente recepita e metabolizzata da un uomo politico di straordinaria statura come era Dozza. Tutto questo non significa che oggi siamo meno bravi. Significa piuttosto che con l'aprirsi dello scenario mondiale scopriamo di avere tanto da imparare, non solo da insegnare.

ERE - Questa è una regione che ha come principale impresa (usiamo il termine in senso lato) l'università, ne abbiamo parlato anche nelle interviste con Capecci e Bianchi, ed è venuta fuori



Umberto Romagnoli fino al 2009 ha insegnato Diritto del lavoro nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna. Dal 1978 al 1984 ha presieduto la medesima Facoltà e, nel triennio successivo, ha fatto parte del Consiglio di amministrazione dell'Ateneo in qualità di rappresentante del Comune di Bologna. Dal 1990 al 1996 ha fatto parte dell'Autorità indipendente istituita per l'attuazione della legge (146/1990) in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Ha fondato, nel 1987, e dirige la rivista "Lavoro e diritto" (Mulino).

la centralità della dimensione universitaria per il rilancio del modello di sviluppo di questa regione. Lei cosa ne pensa?

Romagnoli - Anche questa è una contraddizione. Nel 1988 ha avuto inizio un ciclo interminabile di celebrazioni del nono centenario dell'Ateneo. La latitudine che ha raggiunto farebbe pensare che si volesse così premiare una tradizione fortissima e molto radicata, per usare una parola che adesso viene utilizzata in molteplici contesti, nel "territorio". In effetti, dopo 900 anni di coabitazione l'università e Bologna dovrebbero essere l'una sinonimo dell'altra e vivere in stretta simbiosi. Però, io in questa università dove per cinquanta anni ho insegnato, dopo esserne stato studente negli anni '50, il peso del territorio non l'ho mai sentito. Per esperienza personale, posso testimoniare di un'estraneità, almeno tendenziale, della struttura universitaria nei confronti della città. Per dirlo con altre parole, non esiste contatto fra queste due entità, o se c'è è di tipo tangenziale, superficiale, comunque non profondo. Gli Istituti tecnici da questo punto di vista hanno avuto un impatto maggiore, perché lì c'era un rapporto diretto, una sorta di cordone ombelicale. Non sarebbe giusto pretendere tanto, perché non è che l'università sia "al servizio" della città, ma che ci sia un rapporto non formale, occasionale o comunque solo intermittente, sembrerebbe scontato. Viceversa a Bologna abbiamo festeggiato la nascita dell'università come se la città fosse stata invitata a festeggiare il compleanno di un lontano parente e la città ha vissuto l'evento come un fatto esterno. Senza la megalomania narcisistica del rettore dell'epoca, che ha svolto questa funzione per quindici anni, l'anniversario sarebbe passato inosservato. Così, le insistenti celebrazioni del nono centenario hanno segnato non il raggiungimento di una tappa nel processo storico-evolutivo del rapporto fra città e università. Piuttosto, hanno confermato la separazione fra città e ateneo.

ERE - Non ritiene che si sia affermato, anche in questa regione, un modello culturale per cui le persone che possiedono competenze professionali non sono interessate a spenderle pubblicamente?

Romagnoli - Credo che non si possa parlare in termini collettivi, ma solo in termini individuali; la rilevanza della componente individualistica che domina il corpo docente è un ostacolo alla creazione di un rapporto decifrabile in termini istituzionali. Le ragioni della separazione, della reciproca tendenziale indifferenza, andrebbero analizzate, cosa che invece non è stata mai fatta, almeno che io sappia, mentre sarebbe interessante sapere perché una struttura operante in città da 900 anni oggi presenta queste caratteristiche nel suo rapporto con le istituzioni esterne. La componente narcisistica del corpo docente credo abbia anche qui un peso. Se c'è un ambiente dove il complesso

> Per esperienza personale, posso testimoniare di un'estraneità, almeno tendenziale, della struttura universitaria nei confronti della città <

della “prima donna” furoreggia, è proprio quello universitario.

ERE - Questo problema di dialogo con il mondo intellettuale a suo modo di vedere riguarda anche il sindacato?

Romagnoli - Se si pensa al rapporto fra sindacati e università vengono in mente più nomi che connessioni strutturate di rapporti consolidati nel tempo. Ci sono rapporti personali, anche a questo proposito bisognerebbe indagare - ad esempio con ricerche di sociologia della cultura - perché il mondo della cultura gira a vuoto, senza un rapporto diretto e costante con l'esterno. L'istituzione esterna, a sua volta, senza un rapporto capace di alimentare la cultura praticata - in questo caso dal sindacato - ci rimette. Un autentico spreco. Anche questa è una vicenda da separati in casa: tale immagine può valere per i rapporti che l'università mantiene con la regione, o con la città, ma più in generale, vale anche come rappresentazione dei rapporti col sindacato. Io non mi sentirei di affrontare un tema come il rapporto tra università e sindacato raccontando esperienze che siano significative.

ERE - I temi del lavoro e delle relazioni industriali hanno però avuto, all'interno delle discipline universitarie, un certo peso e una certa attenzione, che attualmente, nonostante la persistente importanza del lavoro, sembra stiano scemando. È d'accordo?

Romagnoli - L'appel del sindacato è molto calato, anche nell'università. Anzi, adesso il sindacato viene visto come uno dei responsabili del marasma generale in cui versa il paese. Peraltro, il sindacato non ha dato mai l'impressione di avere un reale interesse a stabilire rapporti con l'università, o più in generale col mondo della cultura. Anche su questo piano esistono fatti, ma sono isolati: hanno più un nome e un cognome che non la caratteristica di fenomeni estesi. Questo vale per la politica in generale, non solo per il sindacato. L'uomo d'azione non è interessato ad avere un rapporto con il mondo della cultura: magari può interessargli averne con singoli esponenti di quel mondo, a condizione che siano portatori più di certezze che di dubbi, e condividano una visione molto tecnica del rapporto fra il detentore del sapere e l'uomo d'azione; per questo il rapporto è strumentale. Sono rare le stagioni in cui la politica del diritto si è alimentata di apporti culturali significativi. Credo che la pessima qualità della produzione legislativa di questi decenni dipende anche da questo, cioè da una mancanza di rapporto sano e solido tra il mondo della cultura e il sistema dei partiti. Dipende quindi da un uso appunto strumentale dei prodotti culturali. Accanto ad esempi negativi ci sono però anche quelli positivi, come quello di Gino Giugni, del quale non si saprà mai se era più un politico prestato al diritto o un giurista prestato alla politica, però è certo che lui è entrato nella storia giuridica,

> Il sindacato non ha dato mai l'impressione di avere un reale interesse a stabilire rapporti con l'università, o più in generale col mondo della cultura <

legislativa e sindacale del dopo-guerra, e vi resterà per sempre. Quindi il rapporto tra il sindacato e il mondo della cultura si inserisce all'interno di un discorso molto più ampio che riguarda i rapporti tra cultura e società.

ERE - Il lavoro è ancora un diritto? E si può ancora parlare di diritto del lavoro?

Romagnoli - La domanda vuole essere provocatoria; ma credo che il diritto del lavoro esisterà sempre: dipende da quello che si intende per diritto del lavoro. C'è un modo di intenderlo in chiave puramente strumentale, e c'è un modo di intenderlo in chiave politico-culturale. In ogni caso, il diritto del lavoro è insito nelle cose. Anche i governanti attuali, che vogliono cambiare, decostruire, destrutturare il diritto del lavoro ereditato dal Novecento, producono diritto del lavoro, a modo loro: senza interlocutore collettivo, o con uno che sia addomesticato, ponendo l'accento sulla individualizzazione del rapporto di lavoro, ma il rapporto c'è ed ha delle regole. Mi ha sorpreso, a tal proposito, il cosiddetto "collegato lavoro". Esso rende palese un dissenso radicale ma occulto, all'interno del governo: c'è un ministro per la semplificazione legislativa, ma c'è un ministro del lavoro che produce una quantità di norme, in maniera strampalata e scombinata, che rende più difficile la stessa conoscibilità della produzione normativa. Alla faccia della semplificazione! Calderoli probabilmente ancora non se ne è accorto, ma è certo che si assiste a una divaricazione: abbiamo un ministro la cui funzione, per delega dell'esecutivo, è quella di semplificare il reticolo delle regole, e dall'altra parte un ministro che sforna regole a tutto spiano. Quindi il diritto c'è, continua a esistere: non ha più le caratteristiche di una volta, che si dà il caso ci piacesse di più, ma il fatto che non piacciono quelle attuali non significa che quel diritto sia finito e cessi di esistere. È finito solo un certo modo di intendere e di studiare il diritto del lavoro.

ERE - In alcuni paesi (ad esempio gli Usa) la tutela del lavoro passa soprattutto attraverso le vertenze individuali, che stanno aumentando anche in Italia. Crede che tale tendenza sia destinata a continuare?

Romagnoli - Penso di sì. Basta pensare al diritto antidiscriminatorio: nell'Unione Europea in generale, ma anche in Italia, si tratta di un *corpus* normativo tutto nuovo e ancora da sperimentare su vasta scala. Dopotutto, il primo intervento anti-discriminatorio risale allo Statuto dei lavoratori del 1970, là dove vieta l'espropriazione dei diritti civili e politici del lavoratore in quanto cittadino, per motivi attinenti a razza, religione, sesso e affiliazione politica o sindacale. In questa materia, l'Italia è all'abc ed anche il sindacato. Per lui infatti è relativamente facile organizzare una mobilitazione per ridurre le diseguaglianze tra

> Il diritto del lavoro esisterà sempre: dipende da quello che si intende per diritto del lavoro.

C'è un modo di intenderlo in chiave puramente strumentale, e c'è un modo di intenderlo in chiave politico-culturale <

imprenditore e dipendente e tagliare così le unghie del potere aziendale, molto più difficile invece è organizzare la lotta per l'eguaglianza tra i lavoratori. Diversamente, non si spiegherebbe il ritmo esasperatamente lento della marcia verso l'equiparazione di trattamento operai-impiegati né, a maggior ragione, l'estrema difficoltà del superamento dei dualismi di natura sessuale. Qui, anzi, il sindacato registra un ritardo pauroso, perché aprire un conflitto per la parità uomo-donna significa spostarne il centro gravitazionale nel cuore del mondo del lavoro. Aprendolo, infatti, il sindacato mette in discussione se stesso, nella misura in cui rappresenta una società che è organizzata da e per uomini. Come dire: il sindacato è maschilista, anche se non lo sa. Con buona pace dell'art. 37 della Costituzione, secondo il quale la donna ha diritto ad una retribuzione eguale a quella dei maschi, "a parità di lavoro". Ma sta proprio qua la questione: cosa vuol dire parità di lavoro.

ERE - Dal punto di vista della parità fra uomo e donna, lei fa una critica al sindacato ma allo stesso tempo dà una sorta di assoluzione, che deriva dal fatto che il sindacato deve rappresentare una società maschilista...

Romagnoli - Occorre rendersi conto che questo condizionamento c'è e compiere il primo passo per cercare di eroderne le potenzialità frenanti. Il condizionamento di un telaio di valori, principi e pregiudizi maschilisti è inevitabile, ma riconoscerlo è già un modo per affrontare il problema. Sono proprio desideroso di vedere se il recente cambiamento del vertice della Cgil, con un segretario generale di sesso femminile, porterà nelle politiche dell'organizzazione il segno della presenza femminile. Se ci fosse, sarebbe una novità assoluta. Questa è la nuova frontiera del sindacato, non solo della Cgil. Ed è anche l'unica garanzia che il diritto anti-discriminatorio, dal cui campo semantico il senso del collettivo è rigorosamente escluso, come prova l'esperienza nord-americana, non sia scritto sull'acqua. Il sindacato, se vuole recuperare almeno in parte il consenso perduto, dovrebbe impegnarsi su questi temi e riconoscere che la diseguaglianza in senso verticale tra imprenditori e dipendenti non è la madre di tutte le diseguaglianze che patiscono i comuni mortali nella vita lavorativa. Esiste anche la diseguaglianza tra i lavoratori, e quella per ragioni attinenti al sesso o agli orientamenti sessuali è solo l'esempio più vistoso.

ERE - Questo problema si pone anche per gli immigrati?

Romagnoli - Certamente, il problema si ripropone per gli immigrati, in termini se possibile ancora più drammatici e più difficili da metabolizzare. Ma se il diritto anti-discriminatorio in Italia, e in Europa in generale avrà un futuro, lo avrà se il sindacato lo riconoscerà come un proprio strumento e ne farà un elemento della sua strategia di politica del diritto.

> Il sindacato è maschilista, anche se non lo sa. Con buona pace dell'art. 37 della costituzione, secondo il quale la donna ha diritto ad una retribuzione eguale a quella dei maschi, "a parità di lavoro". Ma sta proprio qua la questione: cosa vuol dire parità di lavoro <

ERE - L'importanza degli aspetti discriminatori si inserisce in una dimensione dove l'individualizzazione emerge, quindi siamo di fronte a una sfida: qual è la strada possibile per il sindacato per la costruzione di una capacità di coalizione di individui, tale da comprendere le differenze, senza mortificarle?

Romagnoli - Questo è tutto da costruire, non in teoria ma nei fatti: se si crede nel principio di uguaglianza di cui parla l'art. 3 della Costituzione, il suo primo difensore deve essere il sindacato. Non esiste solo la disuguaglianza a cui riferisce il comma 2, quella sostanziale e di fatto tra datore di lavoro e dipendente, ma c'è anche la pari dignità sociale del comma 1 e la parità di trattamento, su cui devono essere ininfluenti tutti i tipi di appartenenza: etnica, religiosa, politica, sessuale, di genere. Considero questa come la nuova frontiera: se il sindacato riconoscerà che lo è, e a mio avviso è la strada principale a sua disposizione, riacquisterà quei consensi che ha perduto: C'è tanto da fare. Per rendere meglio l'idea, amo definire lo Statuto dei lavoratori come la "legge delle due cittadinanze": la cittadinanza del sindacato nei luoghi di lavoro, e la cittadinanza del singolo, sempre nei luoghi di lavoro. La domanda che pongo è se le direttrici di sviluppo dell'esperienza applicativa dello Statuto hanno fatto crescere in maniera uguale le due cittadinanze o no. La risposta è nelle cose: ci si guarda attorno e si vede subito che la cittadinanza del sindacato si è consolidata e allargata, mentre quella del singolo ha avuto uno sviluppo modesto. Ciò dipende dal fatto che l'esperienza applicativa dello Statuto era governata da una cabina di regia auto-referenziale: era naturale che essa fosse presidiata dal sindacato, lo è assai di meno che quest'ultimo ne abbia ricavato il massimo dei vantaggi per se stesso, come organizzazione. Se questa descrizione è convincente, bisogna prendere delle contromisure, ma saranno tutte contromisure che rientrano nell'autonomia decisionale del sindacato.

ERE - La Cgil ha criticato il modello proposto dalla Fiat per Pomigliano, ritenendolo, almeno in parte, anticostituzionale. Qual è la sua opinione su questo aspetto specifico, e più in generale sull'evoluzione del rapporto Fiat-sindacati?

Romagnoli - Quando sentiamo parlare Marchionne, si riconoscono gli accenti di un colonizzatore. C'è una sua frase che mi ha molto colpito: "io vivo nell'epoca del dopo Cristo, e ciò che è accaduto prima di Cristo non mi riguarda e non mi interessa". È un linguaggio percussivo, arrogante in apparenza, che vuole far male. Ma secondo me, visto che l'uomo col pullover blu non è affatto uno stupido, c'è la percezione, se non la consapevolezza, che in una stagione in cui, con o senza il consenso dei sindacati, il lavoro si dissocia dai suoi diritti, si crea inevitabilmente una opposizione sociale con un'intensità paragonabile a quella

> Amo definire lo Statuto dei lavoratori come la "legge delle due cittadinanze": la cittadinanza del sindacato nei luoghi di lavoro, e la cittadinanza del singolo, sempre nei luoghi di lavoro. La domanda che pongo è se le direttrici di sviluppo dell'esperienza applicativa dello Statuto hanno fatto crescere in maniera uguale le due cittadinanze o no <

che incontrano le dittature o i regimi xenofobi. E lui ne ha paura. Lo dimostra il fatto che non ha ancora deciso se stare qui o andarsene. Ma se se ne va perde. La posta in gioco è più grande di lui; la Fiat è un pezzo di Italia, se emigra questo avrà ripercussioni estese, ramificate, capillari, nel tessuto e nel vissuto sociale, a cominciare dalla città di Torino. Per questo, è un passo che secondo me non farà: sarebbe davvero senza ritorno, destinato a segnare in profondità la storia del paese, perché la Fiat è “popolare”, come testimonia anche l’esperienza sportiva juventina. Comportandosi nel modo che conosciamo, tocca una corda che finirà per dimostrarne più la debolezza che la forza. Non si sa ancora cosa vuol fare la Fiat, non ha ancora deciso. Mentre quando parla Marchionne sembra che sia già tutto deciso, questo non è vero, tanto più che sono passati dei mesi e non sappiamo ancora se lui resta o se ne va. C’è un commento veramente esaustivo alla vicenda di Pomigliano, scritto da Gian Primo Cella, sulla rivista Il Mulino, che condivido pienamente. Ne raccomando la lettura.

ERE - La Cgil e la Fiom in quella vicenda come appaiono agli occhi di uno spettatore interessato?

Romagnoli - Poiché la logica era quella del “prendere o lasciare”, ha fatto bene la Fiom a dare risalto al fatto che la Fiat nega il suo ruolo, che è quello di contrattare, e perciò ha fatto bene a rifiutare il diktat. Una volta, 150 anni fa, quando non c’era ancora la contrattazione collettiva, c’erano i regolamenti interni di azienda, che venivano compilati dai consulenti legali dei primi imprenditori e sottoposti alla conoscenza e alla semplice lettura del neo-assunto. I giuristi dicevano che stipulando il contratto di lavoro che consentiva l’assunzione, il dipendente accettava implicitamente le condizioni di lavoro stabilite nel regolamento predisposto unilateralmente dall’imprenditore: era una presunzione di consenso alle condizioni preventivamente fissate nel regolamento d’azienda dall’imprenditore. La Fiat con la sua ansia di modernità è andata paradossalmente a rispolverare questo vecchissimo strumento, finito in soffitta. Viceversa, il diritto del lavoro non può uscire dal Novecento per entrare nell’800.

ERE - Pensa che il contratto nazionale come l’abbiamo conosciuto abbia ancora un suo fondamento?

Romagnoli - Come lo abbiamo conosciuto direi di no, i contratti di lavoro nazionali sono ormai una specie di Bibbia, compilata con la laboriosità delle formiche che mettono da parte tutto, senza scartare niente. Figlio dell’epoca dell’uniformazione regolativa non è più adatto all’epoca della coercizione deflagrante. È cambiata la tipologia dell’organizzazione del lavoro, del modo d’essere dell’impresa e di produrre. Per questo, credo anch’io che ci debba essere un decentramento

> Ha fatto bene la Fiom a dare risalto al fatto che la Fiat nega il suo ruolo, che è quello di contrattare, e perciò ha fatto bene a rifiutare il diktat <

più accentuato di competenze ai livelli inferiori. D'altronde, una volta chi era contrario alla rottura del principio di esclusività del contratto collettivo nazionale erano gli altri. Adesso non è certo il caso che lo stesso sindacato si metta a difendere il contratto così com'è oggi. Anche se bisogna stare attenti, perché la clausola contenuta nel contratto nazionale, non sottoscritto, a ragion veduta, dalla Fiom, rischia di distruggere il contratto stesso. Esiste una clausola la cui elasticità è tale da produrre effetti distruttivi per il contratto stesso, che nasce con dentro una bomba a orologeria: se esplose fa saltare tutto. Una deroga così, in bianco, non è ammissibile. È un suicidio. È come se il contratto nazionale negasse se stesso. Bisogna invece costruire (e magari cogestire) un apparato di controllo dell'esperienza applicativa del contratto nazionale, suddiviso per settori e regioni, in modo da monitorare l'esperienza. Al sindacato è sempre mancato un monitoraggio di questo genere, perché non ne ha mai avuto la cultura: un po' perché di per sé il monitoraggio secolarizza il carisma del potere decisionale della dirigenza sindacale e un po' perché, sbagliando, non ci crede.

ERE - In questo momento di crisi della contrattazione, non crede che, oltre a un cambiamento interno alla sua architettura, non sia proprio il caso di ripensare quello che è il rapporto fra legislazione e contrattazione?

Romagnoli - È giunto il momento di guardare dentro la contrattazione per capire che cosa è in Italia: sebbene sia la fonte di produzione normativa più importante, più attiva e più continuativa nel tempo in materia di rapporti di lavoro, dal punto di vista giuridico è poco o niente. Siamo l'unico paese al mondo dove non c'è un ordinamento in cui la contrattazione collettiva possa trovare collocazione e ruolo predefiniti. I padri costituenti avevano pensato alla contrattazione collettiva con efficacia para-legislativa, e invece siamo ancora a questo punto. Quello che sta succedendo adesso, con gli accordi separati, dal punto di vista giuridico è un rebus: vi pare possibile? Quando non si sa quale contratto si deve applicare, quale sia il contratto vincolante, è soltanto ovvio che il sistema-Italia non sia competitivo. Ho impiegato del tempo per spiegarlo ai miei amici e colleghi stranieri, non ci volevano credere, pensavano che esagerassi. Una legge sulla rappresentanza ci vuole, per affrontare e risolvere insieme al problema del "chi rappresenta chi" quello dell'*erga omnes*.

Naturalmente, quello da disciplinare sarà un contratto diverso da quello che pensavano i padri costituenti. Loro avevano in mente il contratto collettivo nazionale, che era poi quello ereditato dal periodo corporativo. Noi penseremo anche a nuove figure contrattuali e ad altri strumenti per rendere applicabili le norme collettive, ma i criteri legali per misurare la rappresentatività sindacale ci vogliono. L'Italia è l'unico paese che non le ha.

> **Bisogna invece costruire (e magari cogestire) un apparato di controllo dell'esperienza applicativa del contratto nazionale, suddiviso per settori e regioni, in modo da monitorare l'esperienza <**