

LO STATUTO DEI LAVORATORI 50 ANNI DOPO: UN'AGENDA PER IL FUTURO

di Mariella Magnani

*After 50 Years of the Workers' Statute:
A Roadmap for the Future*

Dopo aver evidenziato che dalle riforme apportate dal *Jobs Act* è rimasta esclusa la materia dei rapporti collettivi, il contributo si interroga sugli interventi necessari in tale ambito, suggerendo la definizione, per via legislativa, delle regole e dei criteri di rappresentatività delle parti sociali con l'attribuzione a un'autorità amministrativa del compito di certificare l'effettiva misurazione. Viene, inoltre, ipotizzata l'adozione di strumenti legali di fissazione dei salari, demandando tale ruolo alla contrattazione collettiva, ma prevedendo, al contempo, un salario legale, che funga da minimo invalicabile e da parametro per i settori scoperti. Il contributo mette, inoltre, in luce la necessità di un'universalizzazione – anche oltre il lavoro subordinato e graduando le stesse in relazione alle esigenze di protezione – delle tutele previste dal diritto del lavoro, nonché l'importanza delle politiche concertate per governare la transizione e affrontare l'incertezza legata alla crisi in atto.

Parole chiave: Contrattazione collettiva e relazioni sindacali, salario minimo, lavoro autonomo, concertazione.

After noting that the reforms introduced by the *Jobs Act* have not impacted the domain of industrial relations, the present contribution focuses on the necessary interventions in such field, suggesting the definition, by means of legislation, of the rules and criteria for the social partners' representativeness, the actual measurement of which, in the author's view, should be certified by an ad hoc administrative body. Moreover, the author considers the possibility of adopting legal wage-setting mechanisms, assigning this role to collective bargaining, as well as envisaging a legal minimum wage serving as a parameter for those sectors that are not covered by collective bargaining. Furthermore, the essay points out the need to extend labour law protection patterns to everyone, i.e. also to those who are not in employment status, *inter alia* by tailoring them on specific protection needs. Finally, the significance of concerted action policies with a view to governing transition and to coping with the uncertainty linked to the current crisis situation is stressed.

Keywords: Collective bargaining and industrial relations, minimum wage, self-employment, social concertation.

1. IL RUOLO STORICO DELLO STATUTO DEI LAVORATORI E LA MODERNITÀ DEL SUO IMPIANTO

Non sono della generazione di giuristi che ha seguito le fasi dell'elaborazione dello Statuto dei lavoratori, ma di quella che si è formata con esso. Per me lo Statuto dei lavoratori è l'anno zero del diritto del lavoro e, come tutti quelli che partono da zero e non da meno uno, sono stata avvantaggiata perché sono stata subito in grado di metabolizzarlo.

Mariella Magnani, Università di Pavia, Corso Strada Nuova 65, 27100 Pavia, mariella.magnani@unipv.it.

Sono però testimone delle battaglie ideologiche ingaggiate a ridosso e all'indomani della sua entrata in vigore. In effetti, non era facile passare dalla disciplina codicistica del rapporto di lavoro e, sia pure attraverso la legislazione sui licenziamenti, arrivare al vero e proprio salto (qualcuno l'ha chiamata rivoluzione) compiuto dallo Statuto dei lavoratori che, attraverso strumenti giuridici innovativi, ha finalmente sanzionato che il potere del datore di lavoro è legittimamente esercitabile solo nel rispetto della dignità della persona del lavoratore e per finalità tecniche. Il che riconduce meglio, tra l'altro, la disciplina del rapporto di lavoro a una logica contrattuale.

Ma, sopitasì la battaglia ideologica, è diventato comune il riconoscimento che lo Statuto dei lavoratori ha dato un grande contributo all'evoluzione civile del nostro Paese, come, con sintesi efficace, ha osservato Franco Liso, perché ha affermato un modello di gestione del personale antitetico alle prassi paternalistico-autoritarie degli anni Cinquanta-Sessanta, sia ribadendo in capo ai lavoratori alcuni diritti civili e sociali già riconosciuti in Costituzione nei confronti di tutti i cittadini, sia promuovendo la presenza e l'attività sindacale all'interno delle imprese.

Sappiamo dei due blocchi normativi di cui lo Statuto dei lavoratori si compone: il primo, di stampo garantistico, con cui si riconosce, appunto, una serie di diritti ai singoli lavoratori; il secondo, di stampo promozionale, costituisce, invece, una "legislazione di sostegno" del sindacato per favorire il suo insediamento nell'impresa, consentendogli così di presentarsi come forza di controbilanciamento del potere imprenditoriale. Notoriamente, dietro a questi blocchi normativi, vi sono due linee di pensiero: quella cosiddetta "costituzionalista", sostenuta principalmente dalla Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) e dai giuristi della Rivista giuridica del lavoro, e quella promozionale o sindacale, sostenuta principalmente dalla Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL) e dai giuristi riformisti a essa vicini, volta a spostare il baricentro della tutela dei lavoratori sulla presenza e sull'azione del sindacato nell'impresa.

Storicamente, si è trattato di prospettive (mettere al centro i diritti dei singoli lavoratori ovvero l'azione del sindacato) non diverse, ma opposte: basti pensare alle "critiche di fondo" del Partito comunista alla legge. Quindi, essa è nata all'insegna di un compromesso.

Successivamente alla sua approvazione, molti hanno ridimensionato l'importanza di quei contrasti, affermando che le due linee, entrambe confluite nella legge, esprimevano una forte sinergia, perché, da una parte, un vero e proprio rispetto della libertà e dignità del lavoro non avrebbe potuto darsi senza un'azione di sostegno e di promozione dell'attività sindacale in azienda e, d'altra parte, le garanzie attribuite ai singoli erano funzionali anche al rafforzamento del sindacato.

E in occasione di uno degli ultimi anniversari (il quarantesimo) si è pure detto che la modernità del suo impianto starebbe proprio nell'aver realizzato un intreccio tra la dimensione individuale e quella collettiva, evidenziando la "solitudine dei diritti individuali" se non sono sorretti da una strumentazione che ne garantisca l'effettività (che, nel caso, è, appunto, la normativa di sostegno sindacale).

2. IL MUTAMENTO DI SCENARIO 50 ANNI DOPO

Tributato il giusto omaggio al ruolo dello Statuto dei lavoratori, al contributo dato al nostro sistema di relazioni industriali, oltre che alla cultura italiana del lavoro, è del tutto evidente che lo scenario con riferimento al quale esso è stato concepito è completamente cambiato; e ciò, sia per quanto riguarda l'organizzazione di impresa, sia per quanto riguar-

da l'organizzazione sindacale. Semplificando, un'organizzazione di impresa sempre più flessibile, esternalizzata, decentrata, internazionalizzata, digitalizzata; un'organizzazione sindacale sempre più plurale e frammentata.

3. STATUTO DEI LAVORATORI E RIFORME DEL NUOVO MILLENNIO

Ogni decennio lo Statuto dei lavoratori è stato celebrato con bilanci molto interessanti e che, dai 20 anni in poi, un po' si ripetono.

Ma quest'anno, al compimento dei 50 anni, non possiamo riprendere pari pari le riflessioni del quarantesimo anniversario perché nel frattempo ci sono state riforme importanti e in particolare il *Jobs Act*, che, come sappiamo, contiene un ambizioso programma di riforma della disciplina del rapporto di lavoro e del mercato del lavoro. Tutti gli snodi della materia sono toccati: ammortizzatori sociali, politiche attive del lavoro, semplificazione e razionalizzazione delle procedure in materia di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, riordino dei contratti di lavoro vigenti, conciliazione dei tempi di vita e tempi di lavoro. Ne resta fuori solo la materia della rappresentanza sindacale e dei rapporti collettivi, di cui diremo successivamente.

Così come lo Statuto dei lavoratori, anche il *Jobs Act* riflette lo spirito dei tempi, razionalizzando e portando a compimento precedenti interventi riformatori concepiti all'insegna della flexicurity, incoraggiata dalle istituzioni europee.

Sarebbe sbagliato, per diversi motivi, contrapporre il *Jobs Act* allo Statuto dei lavoratori, che non ha perso attualità, ma si incunea, con i suoi valori fondativi, nel primo. È vero che alcune norme dello Statuto dei lavoratori sono state modificate, ma si tratta di norme che l'evoluzione tecnologica già da decenni aveva reso obsolete (l'art. 4 sui controlli) ovvero non più adeguate alle nuove organizzazioni del lavoro (l'art. 13 sulle mansioni).

Certo, toccato, anzi accantonato, è stato anche l'art. 18, nel quale molti, nell'opinione pubblica e anche accademica, identificano lo Statuto dei lavoratori. Ma si tratta di un'identificazione erronea, per una serie di motivi che già si desumono da quel che ho detto prima circa la complessità dell'impianto dello Statuto dei lavoratori. Del resto, non è un caso che, come tutti sappiamo, nel disegno di legge governativo di quello che sarebbe poi divenuto lo Statuto dei lavoratori, la reintegrazione fosse stata prudentemente contemplata solo come rimedio contro i licenziamenti di carattere discriminatorio, quindi come misura volta a conferire effettività alla libertà sindacale. Per i restanti casi, si confermava l'impostazione indennitaria della legge 15 luglio 1966, n. 604.

Ora, si può anche discutere circa il modo in cui il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 è uscito dal regime reintegratorio per passare a quello indennitario (provocando già un intervento della Corte costituzionale e oggi diverse ordinanze di rimessione alla stessa Corte, oltre che di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia). Ma si aprirebbe una parentesi che brucerebbe il poco tempo ancora a disposizione per le indicazioni prospettiche su cui siamo stati invitati a riflettere.

4. UN'AGENDA PER IL FUTURO: LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE

Piuttosto, è da sottolineare che l'unica parte rimasta fuori dall'ambizioso disegno riformatore del 2015 è quella dei rapporti collettivi, vale a dire della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva.

Ci siamo fin qui cullati nel modello statutario alternativo a, sebbene non incompatibile con, quello prefigurato dall'art. 39 della Costituzione: vale a dire quello del sostegno e della promozione dell'attività sindacale in azienda, senza regolazione.

Ora, a parte il fatto che la norma cardine di questo modello – l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori – ha perso, dopo l'amputazione da parte del referendum del 1995, il nucleo più significativo della sua anima promozionale e che i problemi posti dall'attuale regolazione legislativa delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) sono solo occultati dalla tenuta della disciplina interconfederale delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU), è probabile – ed è riconosciuto dai più – che il modello del sostegno senza regolazione non sia più sufficiente.

La frammentazione sindacale, anche datoriale, con la realizzazione di diversi ordini contrattuali, mette in crisi il sistema di relazioni industriali e, dunque, anche il virtuoso sistema dei rinvii della legge ai contratti collettivi. Il compito co-regolativo è, come noto, assegnato solo a sindacati qualificati, prima ai sindacati maggiormente rappresentativi, oggi ai sindacati comparativamente più rappresentativi. Una nozione che proprio l'accentuata frammentazione della contrattazione collettiva nazionale ha reso in molti casi controversa, se non addirittura inapplicabile.

Ebbene ritengo, senza avere qui il tempo per argomentare, che la legge possa e debba intervenire a stabilire le regole fondamentali sulla rappresentatività sindacale, compresa quella dei datori di lavoro, attribuendo a un'autorità amministrativa, naturalmente dopo averne fissato i criteri, il compito di certificare i dati sull'effettiva rappresentatività. E ciò è possibile perfino a prescindere dalla disciplina della contrattazione collettiva e dalla semipeterna questione della legge sindacale. Proprio in questo senso, pragmatico, si sono mosse alcune proposte: si pensi alla proposta di legge C. 788, a firma delle on. Gribaudo e Cantone, presentata alla Camera nel 2018.

5. (SEGUE) LA QUESTIONE SALARIALE E IL SALARIO MINIMO

Il tema si salda con quello del salario minimo. Bisogna prendere atto che l'interruzione dell'integrazione sistematica dell'ordinamento statuale e di quello intersindacale ha reso problematica la determinazione dell'equa retribuzione ex art. 36 della Costituzione. Sul tema ho scritto ampiamente e più volte per manifestare il mio favore per l'introduzione di un salario minimo fissato per legge, rispetto alla quale ipotesi si possono comprendere assai più le cautele delle associazioni datoriali, che non quelle delle associazioni sindacali dei lavoratori. Vorrà pure dire qualcosa se, nella quasi totalità dei Paesi europei, vi sono meccanismi di determinazione legale dei salari, oggi incoraggiati anche dalle istituzioni europee.

La questione del rapporto tra determinazione legale del salario e contrattazione collettiva è vecchia quanto il diritto sindacale. Anche i coniugi Webb l'hanno affrontata nel loro Industrial Democracy, giungendo alla conclusione che, lungi dall'ostacolare la contrattazione collettiva, il salario minimo risponde alle esigenze sia di garantire una tutela minimale a settori che il sindacato non è in grado di raggiungere, sia di fornire un sostegno generalizzato di base all'azione sindacale, sempre suscettibile di miglioramento.

Vi sono disegni di legge presentati in Parlamento che realizzano un'integrazione interessante tra fissazione legale del salario minimo, demandata in prima battuta ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, e, appunto, misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale; con la previsione, comunque, di un limite

quantitativo – che, non lo nasconde, non è facile fissare – operante come pavimento per la contrattazione collettiva e come parametro applicabile per i settori non coperti dalla stessa.

Tutto ciò darebbe una risposta, perfino tardiva, ai possibili inceppamenti del sistema di contrattazione collettiva, alla base del sistema promozionale statutario.

6. (SEGUE) L'ARTICOLAZIONE DELLE TUTELE

Ma c'è un punto su cui lo Statuto dei lavoratori è ineluttabilmente incompleto: esso non è adatto al lavoro disperso, frammentato, non concentrato, effettivamente semi-indipendente, che è una delle cifre dei cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro.

La questione di graduare le tutele in relazione alle esigenze di protezione di tutto il lavoro personale (o prevalentemente personale), a prescindere dalla qualificazione in termini di lavoro subordinato o autonomo, è in discussione da almeno 20 anni. Ma il legislatore del *Jobs Act* non ha seguito alcuno dei sofisticati tentativi riformistici proposti dalla dottrina e sfociati anche in sede parlamentare (tra cui un disegno di legge del 2002, primo firmatario il sen. Treu – d.d.l. A.S. n. 1872/2002).

Ed è evidente che quest'operazione di articolazione delle tutele non può essere compiuta dal giudice sulla base dell'esile dato normativo contenuto nell'art. 2 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sul lavoro organizzato dal committente, come sembra lasciare intendere, sia pure in un obiter dictum, la ormai famosa sentenza della Cassazione 24 gennaio 2020, n. 1663 sui ciclofattorini di Foodora.

Simile operazione può essere compiuta solo dal legislatore o, perché no, dagli stessi contratti collettivi, anche in questo caso stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, cui il secondo comma dell'art. 2 del D.Lgs. 81/2015, con un'intuizione felice, demanda di articolare fattispecie e tutele “in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore”.

Sul punto, la discussione non verte sul se simile articolazione di disciplina sia necessaria, ma su quali possano essere le tecniche regolative possibili e adeguate. Non a caso, la migliore dottrina europea è impegnata da tempo a definire l'ambito di rilevanza discrezativa della fattispecie di riferimento della legislazione protettiva, al di là della subordinazione in senso stretto e tecnico.

A ben vedere – e non solo su questo tema – il problema non riguarda tanto la teoria, perché molte soluzioni sono state individuate e ormai raccolgono un significativo consenso, quanto la mancanza di una visione e della cultura del riformismo necessaria per realizzarle.

7. CRISI PANDEMICA E RIFORME STRUTTURALI. IL RITORNO DELLA CONCERTAZIONE?

In questo contesto anche il lavoro autonomo tout court va protetto, più di quanto sia avvenuto finora. Ce ne siamo accorti nel corso di questa crisi pandemica, che proietta pure sulle nostre riflessioni un quadro di incertezza che non si può ovviamente ignorare.

Tutti i Paesi europei, almeno continentali, hanno adottato una serie di misure lavoristiche per proteggere la popolazione colpita dalla semiparalisi dell'attività economica. Tra essi, lo strumento principale è la “sospensione del contratto di lavoro” (o anche la riduzione dell'orario) accompagnata dall'erogazione di redditi sostitutivi da parte dello Stato, con chiara influenza del sistema italiano della Cassa integrazione e del Kurzarbeit tedesco.

Il secondo strumento generalizzato è l'utilizzazione del lavoro da remoto, resa quasi obbligatoria in Francia e in Spagna.

Terzo elemento comune è l'espansione dei gruppi tutelati dal sistema di protezione sociale (ricomprendendovi, in particolare, i lavoratori autonomi e quelli a tempo determinato).

Una domanda interessante circolante nel dibattito – e che non riguarda solo il diritto del lavoro – è se dalle misure emergenziali possano scaturire riforme strutturali, magari perché con l'emergenza sono venuti al pettine nodi già esistenti. Per quanto riguarda il diritto del lavoro e il welfare, potrebbe consolidarsi (condizioni di finanza pubblica permettendo) la tendenza all'universalizzazione delle tutele e alla previsione di misure di sostegno per chi si trova in stato di povertà.

Purtroppo, siamo nel mondo dell'incertezza che concerne le istituzioni, l'economia, il lavoro e l'impresa. Assistiamo a uno scontro, oggi titanico, tra i valori dell'occupazione e dell'impresa, che la rende possibile, e quello della salute.

Ma, a governare l'incertezza e per il bilanciamento dei valori, abbiamo a disposizione – diversamente da altri sistemi – una risorsa, forse insostituibile, rappresentata dalla concertazione sociale: si pensi al ruolo che ha avuto il Protocollo condiviso da Governo e parti sociali sulle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, ai fini della ripresa delle attività produttive. Politiche concertative sono in effetti necessarie per governare la transizione.

E non è azzardato pensare che anche questa risorsa, a dispetto della paventata disintermediazione, costituisca un lascito dello Statuto dei lavoratori.