

Mariella Magnani

Politiche del lavoro tra segni e bisogni

1. Nell'attesa, tra l'incuriosito e il preoccupato, di rispondere ai molti interrogativi su quali saranno le politiche del lavoro del neonato governo di centrodestra, l'attenzione si è subito concentrata sul recente decreto lavoro, nel momento in cui si scrive ancora in fase di conversione, dal contenuto più strutturato rispetto ad altri interventi legislativi che pure l'hanno preceduto.

A parte la previsione dell'esaurimento del reddito di cittadinanza e l'ampliamento della possibilità di ricorrere al lavoro occasionale, secondo quanto previsto dal programma di governo, deve essere ricordata come emblematica dell'attenzione prestata all'ampia fetta del lavoro autonomo la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023 n. 49), forse non casualmente entrata in vigore il 20 maggio 2023. Certo, si tratta di una legge di iniziativa parlamentare, prima firmataria on. Meloni; tuttavia, l'accelerazione nell'iter della sua approvazione è del tutto sintonica con l'attenzione prestata dal governo al mondo del lavoro autonomo e delle libere professioni.

Col d.l. 4 maggio 2023 n. 48, poi, l'attenzione si è essenzialmente spostata sul lavoro dipendente. Il decreto consiste di un insieme di norme su temi eterogenei, da molti criticato proprio per questo. Tra le misure previste, tre mi appaiono le più significative.

La prima concerne la riduzione (temporanea) del cd. cuneo fiscale dal 1° luglio al 31 dicembre 2023. Si tratta di un segnale importante ma, appunto, per ora solo un segnale, dato il carattere temporaneo della riduzione, attesa l'insufficienza dei fondi disponibili. Sebbene costituisca una misura largamente condivisa, sulla relativa efficacia pesa inevitabilmente il suo carattere non strutturale.

La seconda misura degna di rilievo concerne la normativa sui contratti

a termine. Essa lascia intatta l'impostazione precedente, consegnataci dal decreto dignità. Per i contratti superiori a dodici mesi e per proroghe oltre questo termine nonché per i rinnovi la cd. causale non viene meno, ma la sua individuazione viene, in prima battuta, demandata ai contratti collettivi di cui all'art. 51, del d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81 e, solo in mancanza di essi, alla contrattazione individuale.

È dunque smentita la comune ricostruzione mediatica per cui il contratto a termine sarebbe stato liberalizzato; e ciò perché permangono non solo il limite massimo di durata, ma pure il requisito, di per sé non necessario alla luce della normativa comunitaria, della presenza di una causale per il suo prolungamento rispetto alla durata di dodici mesi.

L'intento è sicuramente semplificatore; tuttavia l'innovazione rischia di non raggiungere lo scopo perché, a fronte degli incerti esiti della contrattazione collettiva, il rinvio all'autonomia individuale è solo apparentemente liberalizzante. Il riferimento alle "esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti" rischia di dare la stura a quel pernicioso contenzioso giudiziale che già abbiamo conosciuto nei decenni passati, quando la validità del contratto a termine era assoggettata al cd. "causalone", cioè, appunto, alla sussistenza delle stesse cause oggi previste per la proroga (v. d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368).

Essa comunque – e qui torniamo ai segni – sembra esprimere la tendenza a dare valore al contratto individuale nella regolazione dei rapporti di lavoro e, più in generale, rispondere alle spinte all'individualizzazione dei rapporti emergenti non solo nel mondo del lavoro, ma anche in altri aspetti della società e della vita attuale.

Ovviamente non si può aprire qui il capitolo del ruolo dell'autonomia individuale nel diritto del lavoro riandando alle origini del dibattito e al tentativo effettuato già nei primi anni '90, in ben altro contesto normativo, di valorizzarla contro la colonizzazione dell'individuo da parte degli apparati e delle strutture dello Stato sociale.

Basterà osservare che l'importanza della fonte individuale era stata teorizzata nel cd. Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001 e ha trovato diseguali riconoscimenti nella legislazione successiva, specie nella forma dell'autonomia individuale assistita al fine di garantire l'autenticità del consenso del lavoratore (si pensi alle cc.dd. clausole elastiche nel part-time o alla deroga all'art. 2103 cod. civ. là dove ricorrono gli interessi del prestatore tippizzati dalla legge).

Nel nostro caso, tuttavia, il rinvio all'accordo individuale, in mancanza delle disposizioni dei contratti collettivi, subisce la pesante ipoteca dell'atteggiamento, più o meno sorvegliato, che potranno assumere i giudici; ed in questo senso si è parlato di "segni" e di ottica "apparentemente liberalizzante".

La terza misura concerne la nuova regolamentazione del reddito minimo. Conosciamo tutti le ragioni pro e contro la previsione del reddito minimo. Ci basterà dire che la sua configurazione concreta dovrà fare i conti con la recente raccomandazione del Consiglio europeo del gennaio 2023 (2023/C41/01) diretta a sostenere e ad integrare le politiche degli Stati membri in questa materia.

Le indicazioni della raccomandazione, per quanto si tratti esclusivamente di *soft law*, sono alquanto significative e alcune di esse particolarmente rilevanti per la normativa italiana: si pensi, per fare solo un esempio, alle restrizioni nell'accesso ai benefici basate sulla durata della residenza e della cittadinanza.

2. La politica emergente da questi primi interventi è quella dei piccoli passi in un'ottica più semplificatrice, e talora emergenziale, che veramente riformatrice. Del resto, abbiamo già avuto una stagione di grandi riforme del diritto del lavoro in tempi ravvicinati. La mente corre ovviamente al cd. Jobs Act che, in un ambizioso programma di riforma della disciplina del rapporto di lavoro e del mercato del lavoro, ha toccato tutti gli snodi della materia, delineandone un nuovo impianto. Ne sono rimaste fuori, e non a caso trattandosi di materie grandemente controverse, solo le questioni della rappresentanza sindacale e dei rapporti collettivi.

Intendiamo: l'ottica della semplificazione, quando sia veramente tale, cioè in primo luogo attuata con soluzioni tecniche appropriate, non è per nulla trascurabile né tanto meno disprezzabile. Sono vent'anni che la semplificazione viene invocata soprattutto per fare fronte alle esigenze delle piccole e medie imprese: tant'è che ogni provvedimento normativo dovrebbe essere sottoposto al test delle PMI, come suggerito da una risoluzione del Parlamento europeo risalente al 2009.

Occorre tuttavia essere consapevoli che ciò non basta e che restano sullo sfondo questioni già presenti ma non toccate nelle precedenti stagioni e questioni recentemente emerse o in via di emersione con particolare evidenza: dalla misurazione della rappresentatività sindacale agli strumenti di contrasto

alla povertà lavorativa, che non possono esaurirsi nella giusta ma insufficiente riduzione del cd. cuneo fiscale.

L'urgenza, in particolare, della questione salariale, oggi ulteriormente aggravata dall'inflazione, è stata messa in luce da ultimo dal governatore della Banca d'Italia, che si è spinto a proporre, quale specifica soluzione, quella del salario minimo, che “*definito con il necessario equilibrio, può rispondere a non trascurabili esigenze di giustizia sociale*”. Sebbene le politiche di contrasto al lavoro povero non si riducano al salario minimo, non vi è dubbio che esso ne costituisca il nucleo centrale, come è stato evidenziato anche dalla Commissione istituita dal Ministro del lavoro nel 2021 allo scopo di proporre “*interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa*”. È evidente, ad esempio, che la corresponsione di *in-work benefits* (vale a dire trasferimenti monetari a chi lavora) ha un effetto sui redditi dei lavoratori solo in presenza di minimi salariali e di controlli sul loro rispetto, nonché su eventuali comportamenti opportunistici di imprese e lavoratori. Allo stesso modo, la creazione di incentivi per le imprese al pagamento di salari adeguati e di un meccanismo informativo efficace per lavoratrici e lavoratori sull'accesso a misure di sostegno al reddito e sulle proprie aspettative pensionistiche ha effetti apprezzabili sui redditi di lavoro in presenza di un sistema di minimi salariali semplice e leggibile (si tratta di una delle proposte del gruppo di lavoro di cui sopra).

Stupisce lo stallo ideologico e conservatore che affligge la discussione sul salario minimo legale e che accomuna le associazioni sindacali e quelle datoriali, oltre che il ceto accademico e parte di quello politico. Stupisce che le indicazioni della Direttiva europea sui salari minimi adeguati (dir. 2022/2041 UE del 19 ottobre 2022) non siano valutate con la dovuta attenzione, trincerandosi dietro il *refrain* (non documentato) dell'ampio tasso di copertura che avrebbe in Italia la contrattazione collettiva: rilevazioni di esperti e della Banca d'Italia mostrano che in molti settori deboli dell'economia la copertura dei contratti collettivi nazionali non raggiunge la soglia dell'80% e che, inoltre, è alto il tasso di evasione e di erosione di molti contratti, anche di quelli conclusi fra parti sociali rappresentative. Stupisce che nel discorso sui diritti e sui “nuovi” diritti necessari nella rivoluzione tecnologica e in particolare digitale si obliteri quello per così dire primigenio: il diritto ad un'adeguata retribuzione.

Tra l'altro, non è “solo” una faccenda di diritti, ma di leale competizione tra le imprese e in definitiva di efficienza del Paese.