"TRANSFORMATIONS OF WORK: CHALLENGES TO THE NATIONAL SYSTEMS OF LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY"

Turin 4-7 September 2018

Prof. Tiziano Treu
Presidente ISLSSL

1. Ricerche su temi di frontiera del diritto del lavoro

Al congresso mondiale di Capetown del 2015 la nostra Società Internazionale ha lanciato sette gruppi di ricerca su temi che abbiamo ritenuto particolarmente rilevanti per il futuro del lavoro e per le sfide che essi rappresentano per le nostre discipline.

La scelta dei temi è stata operata tenendo conto dei nostri dibattiti di questi anni. Non ha pretese esaustive ma crediamo, anche alla luce dei lavori svolti dagli stessi gruppi di ricerca, che intercetti alcune delle questioni cruciali che si pongono non solo ai giuristi ma a tutti gli studiosi di scienze sociali.

L'obiettivo che ci siamo proposti in questa attività di ricerca, come del resto nella nostra tradizione, è di avvalersi dell'esperienza e della conoscenza dei sistemi nazionali, propria delle diverse associazioni, per offrire analisi comparate e interdisciplinari alla comunità internazionale degli studiosi e degli operatori.

Siamo convinti che solo ricerche approfondite, il più possibile oggettive, sui vari aspetti di tali questioni possano fare luce su un futuro che si presenta più che mai incerto; bisognoso di "critical thinking". Così si possono evitare controversie ideologiche e soluzioni semplicistiche che sono purtroppo comuni nel nostro campo così esposto a tensioni sociali e influenzato da interessi contrastanti. Ricerche analitiche e partecipate sono anche la base per poter avanzare, con tutti i *caveat* necessari, suggerimenti e proposte ai *policy makers* nazionali e sovranazionali.

Siamo convinti, io personalmente, che nonostante la radicalità dei cambiamenti introdotti nel mondo del lavoro e delle imprese dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie digitali, l'impatto di questi fattori non è predeterminato. Può essere influenzato dalle scelte delle istituzioni e degli attori pubblici e privati che

operano nei vari ambiti. Le nostre analisi offrono esempi significativi di tale influenza e quindi dello spazio che si apre sia all'azione istituzionale e sociale sia ai nostri studi.

Sottolineo qui, come ho fatto altre volte, l'importanza dell'approccio comparato. Anche se la nostra disciplina è stata costruita per un secolo su basi nazionali, ora il suo oggetto si sta trasformando ad opera della crescente interdipendenza non solo fra imprese e istituzioni finanziarie in diversi paesi ma anche fra gli interi sistemi nazionali, giuridici e sociali.

L'analisi comparata, se deve essere diversa dalla semplice giustapposizione descrittiva fra istituti nazionali, è difficile per studiosi e per *policy makers* che sono stati finora concentrati su problemi nazionali e convinti della specificità delle proprie soluzioni. La nostra Associazione, con le sue ricerche, i suoi seminari, può fornire alimento all'innovazione di questi studi e buoni esempi di pratiche comparate nell'ambito del Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali.

La complessità delle sfide e delle esperienze presenti nei vari sistemi è tale che non permette soluzioni facili né conclusioni affrettate.

Anche analisi generali dei grandi trend economici e sociali possono essere inadeguate se non fuorvianti. Servono analisi in profondità, anche di dettaglio per afferrare la realtà complessa del diritto e delle relazioni di lavoro e per cogliere le diverse risposte dei vari sistemi nazionali alle sfide comuni.

Analisi specifiche di questo tipo sono importanti in un periodo di transizioni rapide e incerte in cui innovazioni parziali in certi ambiti, che non sono colte dalle indagini (troppo) generali, possono essere rilevanti per indicare le tendenze in atto.

I temi di ricerca affrontati dai nostri gruppi sono significativi delle trasformazioni, qualcuno direbbe della crisi, che investono la nostra disciplina. In effetti le analisi mettono in discussione aspetti fondamentali delle strutture regolative ricevute dal passato. La sfida riguarda anzitutto il ruolo dello Stato regolatore dei rapporti e del mercato del lavoro che ora deve esercitarsi anche in ambiti più ampi dei confini nazionali dove operano soggetti privi dei tradizionali poteri statali e che agiscono con strumenti convenzionali ma di rilievo generale e, in senso lato, pubblico: dai contratti collettivi transnazionali alle clausole sociali degli accordi commerciali.

Inoltre il contesto internazionale è teatro di fenomeni epocali come le migrazioni di massa che presentano aspetti drammatici per la regolazione delle condizioni di lavoro, mettendo a dura prova la effettività dei diritti e minacciando la vita stessa delle persone. Altri aspetti di sicurezza, di accoglienza, di integrazione degli immigrati, sono oggetto di accordi interstatali fragili e inadeguati, come si è visto con le drammatiche vicende europee, riferite in particolare ai rifugiati e agli immigrati irregolari. Il rapporto del gruppo di ricerca - presentata da Kübra Doğan Yenisey - affronta i complessi problemi posti da queste migrazioni,

rilevando la scarsità degli strumenti internazionali di regolazione vincolanti e, (anche qui) il ruolo decisivo degli stati nazionali che si è espresso finora con soluzioni fra loro contrastanti e spesso conflittuali. Segnala inoltre come le migrazioni portino al cuore del diritto del lavoro un conflitto fra lavoratori, fra i diritti dei migranti e quelli dei lavoratori locali.

2. Crisi delle categorie giuridiche

I temi della qualità dei rapporti di lavoro e della produttività in azienda hanno assunto una dimensione inedita e potenzialmente dirompente per la nostra materia, a seguito dei processi di decentramento che hanno investito le relazioni industriali come in generale i sistemi produttivi e sociali.

Si tratta di tendenze che accentuano gli aspetti di aziendalizzazione delle relazioni di lavoro collettivi ma anche individuali, con implicazioni far *reaching* più che mai su tematiche di frontiera come il welfare e i legami fra lavoro e produttività. D'altra parte le stesse tendenze aprono, sia nell'uso innovativo delle tecnologie sull'organizzazione aziendale sia nella regolazione del lavoro digitale, possibili spazi per l'azione sindacale e anche per un management innovativo.

. Ma il tema posto al centro della nostra riflessione, che influisce su molti aspetti specifici come quello da ultimo ricordato, riguarda il concetto stesso di lavoro e le categorie giuridiche in cui inquadrarlo ai fini della regolazione

Il tema emerge nelle riflessioni trasversali di vari gruppi e di quasi tutti i nostri convegni.

Le riflessioni che impegnano la nostra disciplina sono soprattutto incentrate sulle molteplici forme in cui si manifestano i lavori diversi da quelli prevalenti nel '900, su cui si è costruita la nostra materia, cioè il lavoro subordinato (in particolare quello inserito nell'impresa). Ma l'espressione lavoro informale si riferisce anche a quelle attività che si sviluppano nei settori dell'economia informale. Di questo secondo aspetto si occupa il primo gruppo di ricerca, con la relazione di H. Villasmil. Il primo aspetto è oggetto di analisi della relazione di T. Araki.

L' economia e il lavoro informale, come ricorda l'ILO, nei paesi e nelle società emergenti comprendono oltre il 75% delle attività di business e dei lavoratori occupati. Ma voglio sottolineare fin da ora che settori e lavori informali sono presenti anche nelle economie cd. avanzate. Si tratta di una convivenza di moderno e di antico che costituisce uno dei *cleavages* più profondi dei sistemi economici e sociali e che interroga la effettività del nostro lavoro e della sicurezza sociale. Anzi, come sottolineano con preoccupazione i sindacati europei, le forme più recenti di *crowdworking* possono portare a una diffusione incontrollata di lavoro informale.

Le nostre analisi comparate ci offrono un quadro di persistente incertezza e di consistenti diversità delle soluzioni adottate dai vari paesi. L'impatto delle nuove tecnologie digitali sulla organizzazione del lavoro e dell'impresa è la manifestazione estrema di tale incertezza.

Lo è per quanto riguarda la quantità del lavoro. Probabilmente sono esagerate le stime che annunciano a breve la distruzione di maggior parte dei lavori tradizionali. Ma l'impatto è destinato a crescere. I lavori su piattaforma, quelli della Gig Economy che sono un esempio estremo di lavoro "*any time any where*", sono già esplosi in tutto il mondo. In California, che spesso anticipa alle tendenze dell'innovazione, già 400.000 autisti di Uber si sono mobilitati e hanno fatto causa alla piattaforma aziendale. E le stime parlano di oltre 14 milioni di lavoratori digitali già attivi negli USA.

In ogni caso l'incidenza delle innovazioni digitali sull'occupazioni è destinata a crescere soprattutto in lavori tradizionali ripetitivi.

E' significativo che la minaccia della rivoluzione digitale per il lavoro ha riaperto in Europa il dibattito non solo sulla flessibilità degli orari, ma sulla loro riduzione. Il recente contratto dei metalmeccanici tedeschi ha riconosciuto il diritto dei lavoratori di ridurre (per due anni) l'orario settimanale a 28 ore (con parziale riduzione del salario) con il diritto a ritornare all'orario normale (di 35 ore). In cambio ai datori di lavoro è stata riconosciuta una maggiore flessibilità nell'organizzazione di tali orari. E il part time sta diffondendosi (non sempre volontario) configurandosi come un sistema diffuso di ridistribuzione del lavoro spesso all'interno della famiglia. (Nota: Olanda)

Al di là delle dimensioni complessive dell'occupazione, le forme e la qualità del lavoro saranno investite da un cambiamento senza precedenti che riguarderà soprattutto lavori ripetitivi portando a una globalizzazione delle posizioni di lavoro (Scarpetta, OECD Employment Outlook 2016). Il cambiamento è così profondo che sta manifestando la inadeguatezza non solo delle regole tradizionali ma delle stesse categorie fondative del diritto del lavoro, a cominciare da quella di lavoro subordinato. Non si tratta di dubbi espressi da giuristi teorici, ma da incertezze che pervadono, il legislatore, le parti sociali e le stesse decisioni della magistratura.

L'analisi del gruppo di ricerca presentata da T. Araki illustra e commenta le diverse soluzioni avanzate dagli ordinamenti dei vari paesi alla qualificazione e al trattamento dei nuovi lavori su piattaforma.

3. I lavori della Gig Economy

I giudici europei, come quelli di Common Law, si dividono fra quelli che cercano di includere i lavori della Gig economy nell'ambito della subordinazione per riconoscere loro i relativi diritti e chi viceversa rileva la presenza prevalente di tratti di autonomia. Ma tutti rilevano la novità di tali fattispecie, dovuta al fatto che

esse spesso combinano aspetti di autonomia e di subordinazione. Non a caso alcuni giudici, specie di Common law, evitano di inquadrare i loro casi nelle due categorie tradizionali e si concentrano sulla necessità di rispondere ai bisogni di tutela di questi lavoratori (tutela contro gli infortuni, standard minimi di salario e simili). I casi di Uber e Foodora enfatizzano una tendenza più generale. Ci sarà un po' di autonomia nelle forme più avanzate di subordinazione e un po' di dipendenza nei lavori autonomi inventati dalla rete.

Sono convinto da tempo che per cogliere bene questa tendenza e darvi risposte adeguate occorre guardare più alle esigenze di tutela dei nuovi lavori (senza dimenticare quelli vecchi) che alle categorie tradizionali.

È una pista di ricerca già avviata anche da noi. Si tratta di ricercare una base comune di regole che risponda alle esigenze fondamentali delle persone che lavorano, ispirata agli standard del "decent work" fissati dall' Organizzazione Internazionale del Lavoro.

La variabilità di questi lavori sconsiglia soluzioni affrettate, come suggeriscono anche le nostre riflessioni comparate, e non è utilmente contrastata moltiplicando i tipi di contratti, come hanno fatto alcuni paesi, fra cui l'Italia.

Molti giudici europei hanno interpretato in un modo elastico la nozione una volta rigida di subordinazione per adattarla a molti di questi lavori che, pur inseriti anche formalmente nelle organizzazioni dell'impresa, manifestano tutti questi cambiamenti di dipendenza e di autonomia.

Altrettanto diversificati sono gli atteggiamenti dei lagislatori. Alcuni hanno creato categorie intermedie di contratti di lavoro variamente denominate: lavori parasubordinati, (Italia) economicamente dipendenti, (Spagna) rapporti simili al lavoro subordinato, (Germania) workers (nel Regno Unito). Ad essi sono applicate non tutte ma parte delle tutele tradizionali del lavoro subordinato: in particolare i minimi salariali, norme sulla sicurezza del lavoro, tutele previdenziali e infortunistiche, ecc. Ma la creazione di queste nuove categorie non ha reso più certi i confini fra gli stessi e tali normative si sono rivelate di difficile applicazione.

4. Dalla qualificazione giuridica alla modulazione delle tutele

Mi sembra più opportuna la soluzione adottata dal legislatore francese, (legge 8 agosto 2016 n. 1088 art. 6) che ha fornito una risposta generale concentrata su alcune tutele e diritti essenziali senza pretese di fornire definizioni legali del lavoro digitale e abbandonando la logica del tutto o niente, propria delle categorie tradizionali per se stesse rigide.

Una strada possibile in parte praticata dal legislatore italiano è stata di riconoscere alla contrattazione collettiva il potere di ridefinire e precisare i confini fra forme di lavoro, anche adattandone la disciplina alle specifiche esigenze delle singole forme di attività e di business (dlgs 81/2015, art 2, 2° comma).

Analoghe difficoltà si incontrano nella individuazione degli inquadramenti delle varie qualifiche professionali, perché le tecnologie digitali stanno cambiando il rapporto fra macchine intelligenti e i lavoratori che con esse operano, con la conseguenza di modificare in radice il contenuto delle mansioni tradizionali e di rendere obsoleto il concetto stesso di inquadramento contrattuale. Il che rafforza la convinzione, non solo mia, che il rafforzamento dell'identità professionale e degli skills dei lavoratori, con investimenti mirati di formazione è la strategia fondamentale per agire positivamente alle sfide dell'innovazione tecnologica e promuovere eguaglianza di opportunità nell'era digitale.

5. Criteri ordinatori delle tutele

La categoria lavoro subordinato corrisponde ancora a una parte consistente delle attività lavorative presenti nei vari settori della economia, e non si può semplicemente dichiararla superata per un esasperato senso di nuovismo. Ma considerarla un filtro qualificatorio esclusivo oscurerebbe le diverse forme di svolgimento delle attività di lavoro che si moltiplicano nelle economie attuali e le diverse esigenze di regolazione e di tutela di queste attività.

I materiali giuridici offerti dalla nostra comparazione confermano quanto si accennava, cioè che la variazione delle forme di lavoro ha ricevuto risposte regolative e sociali diverse dai vari ordinamenti, spesso lontane dalla tradizione.

In tal senso è significativa la indicazione della commissione europea circa le forme di lavoro digitale oggi più controverse. Pur richiamando i possibili criteri identificativi della subordinazione per risolvere i casi e il contenzioso dei cd. *platforms workers*. La Commissione si limita a invitare gli Stati membri a garantire a questi *fair working conditions* e *adequate and sustainable social protection* da individuarsi considerando "*the different needs and the innovative nature of collaborative business models".*

Come si vede si tratta di una indicazione aperta che suggerisce di incentrare la ricerca più che sulle tradizionali categorie qualificatorie sulle esigenze di regolazione proprie di questi lavori. E si segnala che vanno considerati al riguardo due elementi principali: da una parte i bisogni delle persone di avere condizioni di lavoro eque e una protezione adeguata e dall'altra la novità di questi modelli di impresa. L'accenno al loro carattere collaborativo sembra alludere a certi aspetti della *sharing economy,* che peraltro sono lungi dall' essere presenti in tutti i casi oggetto di discussione e di controversia.

Qui si apre un campo di ricerca per i giuristi e per i *policy makers* che permetta di individuare alcuni criteri ordinatori di tale nuova regolazione, al di là del richiamo alla fairness e alla adeguatezza sociale, per evitare che, abbandonato l'ancoraggio alle categorie qualificatorie tradizionali, ci si limiti a registrare la esistenza di confini mobili fra diverse fattispecie e a distribuire le tutele con la casualità di una prassi senza dottrina.

La mobilità e variabilità delle fattispecie rendono poco efficaci come si è visto rigidi interventi qualificatori della legge. Può essere più funzionale una regolazione flessibile da parte dei contratti collettivi, a condizione che essi sappiano rappresentare le esigenze di questi nuovi lavori.

In ogni caso i criteri guida della regolazione devono ispirarsi ai principi generali dell'ordinamento sanciti dalle costituzioni nazionali e dalle Carte europee e internazionali dei diritti.

6. Valorizzazione dei basic standards

Per questi nuovi lavori che rappresentano una zona di confine del nostro diritto assume particolare rilievo la valorizzazione dei *basic standards* di trattamento, quelli che Corrispondono alla concezione del *decent work* propugnata dalla organizzazione internazionale del lavoro.

I *basic standards* dell'OIL sono di diversa natura. Alcuni si riferiscono a diritti come quelli di libertà e di autotutela sindacale riconosciuti in molti paesi, ma spesso ancora controversi. Molti diritti sociali richiedono di essere specificati con norme attuative di legge o di contratto collettivo che ne determinino i contenuti, *in primis* il diritto a una equa retribuzione per il lavoro svolto. Esso ha assunto un rilievo più che mai centrale in tutti I paesi a fronte delle pressioni competitive sulle imprese e sul costo del lavoro che hanno fatto emergere il fenomeno tradizionalmente sconosciuto dei *working poors*.

Più di recente hanno assunto crescente importanza nuovi diritti insieme individuali e sociali, come quello alla formazione continua e a seguito del diffondersi delle nuove tecnologie digitali il diritto alla protezione della *privacy* (anche) sul lavoro e quello dei lavoratori che operano in connessione digitale di potersi disconnettere dalla rete a certe condizioni.

Questi *standards* acquistano un rilievo nuovo nel momento attuale perché la diversificazione dei lavori in forme spesso sfuggenti alle qualificazioni giuridiche tradizionali rafforza l'esigenza, da tempo avanzata in dottrina, di individuare un nucleo fondamentale di regole e di tutele applicabili a tutte le attività dell'uomo che lavora, quale che sia la loro qualificazione giuridica. Si tratta di una base comune espressione di principi universali di dignità del lavoro umano la cui traduzione concreta nei vari ordinamenti è un obiettivo di policy essenziale se si vuole fornire una base unificante ai lavori frammentati del futuro e sottrarli al rischio di deregolazione o di anomia regolativa.

E In realtà un'opera di adattamento e di selezione delle tutele si richiede anche per molti lavori che si collocano entro o vicino agli ambiti della subordinazione, ma che presentano caratteri nuovi tali da rendere inapplicabili molte regole tradizionali. Si pensi alle forme di *smart working* già diffuse in molte imprese che non solo accentuano i tratti di autonomia delle prestazioni ma le sottraggono ai tradizionali vincoli di spazio e di tempo.

La mutata geografia del lavoro postula una pluralità di soluzioni innovative nella regolazione dei rapporti di lavoro e come vedremo anche in altre aree delle nostra disciplina, dalla gestione dei mercati del lavoro alla sicurezza sociale. La complessità dei nuovi lavori richiede un diritto del lavoro a più livelli, o come si è detto, "*tailor made"*, che poggi su una base di regole comuni e inoltre si adatti alle specifiche esigenze delle varie forme di attività.

7. La regolazione dell'economia e dei lavori informali

La prospettiva dei *basic standards* più essere significativa anche per affrontare il fenomeno dei lavori nella economia informale che sono diffusi fuori o al margine degli ordinamenti legali. In buona parte anche della portata dei contratti collettivi. Le esperienze di vari paesi confermano la difficoltà di raggiungere l'obiettivo di formalizzare l'informale e la debolezza degli strumenti sia di incentivazione sia di controllo e repressione fin qui utilizzati a tale fine.

I tentativi operati in alcuni paesi, fra cui l'Italia di perseguire un avvicinamento e una armonizzazione variamente incentivata per via contrattuale delle condizioni del lavoro informale a quelle prevalenti nel mercato del lavoro regolare non hanno avuto successo.

In realtà per perseguire con successo questo obiettivo serve un approccio integrato di policies, come propone l'ILO, cioè interventi che vanno oltre le misure e le regole del lavoro, riguardanti il contesto economico e sociale in cui matura la economia informale, che riguarda non solo aree arretrate ma anche settori moderni investiti dalle nuove tecnologie come la logistica.

Si tratta di interventi per lo sviluppo sia economico sia istituzionale e sociale; di azione per il sostegno alla legalità, alla formazione di capitale e al rafforzamento delle reti sociali. Iniziative specifiche sono raccomandate dall'OIL per rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla formalizzazione e alla crescita delle attività in questione. Fra queste si menzionano in particolare la semplificazione degli adempimenti burocratici per la costituzione e lo svolgimento delle attività e per la gestione dei lavoratori, nonché le misure per favorire l'accesso agli strumenti necessari a tal fine: servizi finanziari, informazioni e consulenze sulle opportunità di business e di lavoro, possibilità di competere per gli appalti pubblici, sostegno alla formazione manageriale.

Nelle materie direttamente attinenti al lavoro è sottolineata l'importanza di rafforzare i servizi ispettivi che sono quasi dovunque sottodimensionati rispetto alle necessità, qualificandone il personale per adeguarlo al difficile compito di prevenzione e controllo dell'illegalità. Peraltro si riconosce che questo tipo di interventi non è sufficiente e va integrato con un insieme di misure preventive e di incentivi alla regolarità.

Un intervento più diretto può configurarsi nei confronti di quel lavoro informale o irregolare che si manifesta nei processi di decentramento produttivo (catene di appalti e subappalti) diffusi anche in settori avanzati dell'economia. Molti ordinamenti giuridici hanno introdotto forme di corresponsabilità variamente estesa in capo alle imprese capofila del decentramento per la inosservanza dei trattamenti standard lavoristici e di sicurezza sociale da parte degli appaltatori e subappaltatori.

Anche gli interventi per la regolarizzazione dei lavori informali vanno adattati alle condizioni del contesto economico e sociale, che possono richiedere gradualità nel processo di adeguamento e anche livelli diversi di armonizzazione, che puntino all'*enforcement* degli standard di base piuttosto che a un irrealistico allineamento ai trattamenti delle aree forti dell'economia. La accettazione di un certo grado di differenziazione delle regole può essere necessaria per ottenere risultati effettivi e per poterli migliorare nel tempo.

Le trasformazioni del lavoro che hanno messo in crisi le categorie tradizionali del diritto del lavoro hanno avuto un impatto non meno diretto sugli assetti della sicurezza sociale.

I motivi e le implicazioni di questo cambiamento della sicurezza sociale sono oggetto di uno specifico gruppo di ricerca; sono stati presentati dal collega prof. Marhold già al Congresso Europeo di Praga del settembre 2017 e sono ora ripresi qui a Torino.

8. Le trasformazioni della sicurezza sociale: sostenibilità finanziaria e adeguatezza sociale

Mi limito a segnalare alcune linee di tendenza di questo cambiamento che sono più direttamente connesse alle trasformazioni fin qui analizzate delle regole del rapporto di lavoro.

Anche nella sicurezza sociale i legislatori di molti paesi hanno introdotto a più riprese varie riforme dei sistemi tradizionali per rispondere alle nuove condizioni di contesto. Anzitutto alla riduzione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa sociale riscontrabile già prima della crisi e da questa aggravata. Quindi alla crescente volatilità dei percorsi di lavoro che riduce la base imponibile e contributiva su cui si sono basati molti istituti, dalle pensioni, ai sostegni del reddito in caso di disoccupazione. Infine ai radicali cambiamenti demografici consistenti nell'allungamento delle aspettative di vita combinato spesso con decrescenti tassi di natalità.

Le riforme nazionali hanno risposto a queste sfide con strategie e risultati diversi, ma con l'obiettivo prevalente di garantire la sostenibilità finanziaria dei principali istituti e del sistema sociale complessivo.

I risultati sono stati meno sodisfacenti nel garantire la sostenibilità sociale e la adeguatezza delle misure di protezione sociale. Anzi in molti casi, come rilevano le indagini ufficiali dell'Ocse ed europee, la sostenibilità finanziaria è stata raggiunta a scapito della adeguatezza delle prestazioni per i beneficiari attuali e ancora più per quelle destinate ai beneficiari futuri.

Ne sono drammatiche conseguenze le diseguaglianze e la povertà che sono cresciute in modo particolare fra le giovani generazioni fino al punto di mettere a rischio quel patto intergenerazionale che ha retto finora i nostri sistemi di welfare.

Gli interventi necessari per soddisfare entrambe le condizioni, di sostenibilità finanziaria e di adeguatezza sociale, degli istituti di sicurezza sociale richiedono strategie complessive: anzitutto economiche per una crescita e qualità della occupazione in grado di sostenere gli istituti della sicurezza sociale che da questa dipendono. Il nesso fra occupazione e sicurezza sociale può essere più o meno diretto a seconda delle strutture dei vari istituti ma è in ogni caso decisivo.

9. Oltre gli schemi assicurativi

D'altra parte gli schemi tradizionali di questi istituti, in particolare quelli a base assicurativa, vanno modificati. Tali schemi, come le regole tradizionali dei rapporti di lavoro, sono stati costruiti sul presupposto di un mercato e di lavori stabili. Oggi devono essere ricalibrati per riflettere i cambiamenti del lavoro, *in primis* la loro frammentazione e le frequenti interruzioni e transizioni dei percorsi lavorativi. Mantenere immutati i vecchi schemi è destinato a mettere a rischio, come già si sta verificando, la adeguatezza della protezione sociale per tutti i lavori non standard.

Le modifiche necessarie, in parte avviate in alcuni paesi, sono molteplici e presentano non pochi paralleli con quelle sopra segnalate per le regole dei rapporti di lavoro.

Una prima linea di riforma è stata di superare la impostazione categoriale di molti istituti di protezione sociale propria di alcuni paesi europei, per adottare un approccio universalistico volto ad estendere alcuni trattamenti di base a tutte le forme di lavoro, comprese quelle non standard.

Un altro intervento, attuato da tempo ma via via esteso, ha reso rilevanti in particolare a fini pensionistici, vari periodi di interruzione del lavoro dovuti a motivi personali (malattia, infortuni, congedi parentali, ecc.) e a ragioni economiche (disoccupazione).

Una previsione analoga è stata adottata in qualche paese per sostenere la base contributiva dei lavoratori part time. Questo tipo di lavoro è stato finora trascurato non solo in ambito di sicurezza sociale, perché ritenuto marginale. Ma la sua crescente diffusione nelle economie moderne impone di rivederne lo statuto al fine di garantire anche ai *part timers* trattamenti adeguati di retribuzione e di protezione sociale.

Una correzione ulteriore e più radicale degli schemi tradizionali è stata di svincolare in larga misura le prestazioni della sicurezza sociale dalla dipendenza con il lavoro prestato dal beneficiario.

Alcuni paesi hanno garantito prestazioni pensionistiche legate solo allo stato di cittadinanza, o altre volte commisurate agli anni di lavoro svolto, ma a prescindere dalla misura dei contributi versati.

Tali interventi hanno in comune il superamento del principio commutativo proprio degli schemi di protezione assicurativi, che è stato integrato con il principio solidaristico, introducendo così nel sistema elementi redistributivi volti a garantire una migliore sostenibilità non solo finanziaria ma sociale delle prestazioni.

Queste correzioni degli schemi di sicurezza sociale dirette a sostenere la adeguatezza delle prestazioni, specie per lavoratori atipici e con percorsi lavorativi irregolari, sono mirati a frenare la tendenza presente in molti paesi la generalità o gran parte delle forme di protezione sociale verso l'area della assistenza sociale.

La distinzione fra i due sistemi di sicurezza e di assistenza sociale resta importante, ancorché i confini siano andati sfumando. Essa è sancita da alcune Costituzioni, fra cui quella italiana che distingue il diritto dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere al mantenimento e alla assistenza sociale aver garantiti, dal diritto dei lavoratori di avere assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

La differenza è rilevante per il livello delle prestazioni garantite, poiché quelle della assistenza sono di norma minori; e non sono state adeguate negli anni recenti. Ma lo è anche per le condizioni di fruizione delle prestazioni. Quelle assistenziali sono condizionate a test di mezzi che in alcuni paesi sono diventati così rigorose da ridurre di fatto l'accessibilità ai benefici o a indurre i beneficiari a rinunciare a richiederli.

10. Reddito minimo e contrasto alla povertà

La inadeguatezza dei sistemi esistenti di sostegno al reddito a rispondere ai bisogni delle persone in difficoltà e la crescente diffusione delle varie forme di povertà hanno stimolato la previsione in quasi tutti i paesi europei di forme di reddito minimo. Pur nella loro varietà, questi istituti di contrasto alla povertà hanno mantenuto l'approccio comune ad altre forme di assistenza e di welfare di combinare la loro erogazione con politiche dirette a impegnare i beneficiari in modo più o meno vincolante in prestazioni di lavoro, nella propria formazione o in altre attività socialmente utili.

Le proposte di istituire un reddito di cittadinanza (o di base) generalizzato e svincolato da ogni condizione sono state ampiamente discusse; hanno avuto sperimentazioni limitate e di esito ancora incerto; ma non sono state finora adottate come misura generale.

Una questione dirimente è quella dei costi di una simile misura, tanto più se come illustra il rapporto del Prof. Marhold, essa è vista in rapporto con le altre misure di welfare presenti nell'ordinamento. L'adozione del reddito minimo in aggiunta alle misure esistenti comporterebbe un aumento della spesa sociale difficilmente sostenibile. Viceversa la sua introduzione in sostituzione delle altre misure rischierebbe di aumentare, invece che di diminuire, le diseguaglianze sociali, in quanto le persone ricche sono più in grado dei poveri di accedere alle varie prestazioni di protezione sociale.

L'analisi fin qui svolta conferma la complessità dei nessi fra le varie prestazioni di sicurezza sociale e le dinamiche del mercato del lavoro, e segnala la necessità di approfondire il significato di tali nessi al fine di stabilire forme efficaci di coordinamento fra le misure di policy da adottare nei due ambiti.

La crescente frammentazione dei percorsi lavorativi richiede alle politiche del lavoro di adottare misure nuove per garantire alle persone continuità di occupazione nelle variabilità dei lavori. D'altra parte dovrebbe stimolare il welfare a sostenere le transizioni fra lavori con strumenti più efficaci di quelli attuali: in particolare con ammortizzatori sociali finalizzati a favorire la ricollocazione lavorativa dei disoccupati e l'inserimento degli inoccupati, con congedi pagati per rendere utili periodi di inattività per motivi personali (non solo genitorialità, malattia, infortunio, ma anche riqualificazione professionale) e in generale con servizi alle persone fiscalmente agevolati volti a facilitare la conciliazione fra vita e lavoro nonchè la mobilità professionale e territoriale. Cosi le prestazioni di welfare si integrano con le politiche del lavoro per sostenerle nel difficile compito di combattere le precarietà e favorire una occupazione di qualità.

11. Politiche del lavoro e politiche di welfare

Mi limito a segnalare come esempio della contiguità dei due ambiti e della necessità di coordinare le strategie, la diffusione in quasi tutti i paesi di forme di salario legale minimo. Si tratta di un istituto che integra la funzione corrispettiva della retribuzione con la funzione sociale di garantire livelli di compenso adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori e quindi di prevenzione e di contrasto della povertà. Come si vede è questa una funzione convergente con quella degli istituti di sicurezza sociale ora esaminati, ispirata anche qui non più solo a principi commutativi ma solidaristici.

La convergenza fra queste diverse strategie si può avvertire anche nella funzione degli istituti di reddito minimo. Il loro obiettivo di contrasto alla povertà riguarda ora non pochi lavoratori che sono in condizioni di indigenza, o e per avere salari bassi o per aver esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione previste dagli istituti assicurativi dei lavoratori.

Come si diceva gli istituti di tutela previdenziale dei lavoratori restano distinti dalle generali misure di assistenza sociale; ma i confini tendono a sfumare. Alcune tutele previdenziali vedono allentarsi i nessi con i percorsi lavorativi e d' altra parte istituti assistenziali come il reddito minimo coinvolgono ampie fasce di lavoratori a rischio di povertà.

La contiguità delle funzioni opera anche in una diversa accezione, cioè nel senso che alcuni istituti di sicurezza sociale assumono oltre la tradizionale funzione risarcitoria anche quella di stimolare la attivazione dei beneficiari sul mercato del lavoro.

In realtà le funzioni tradizionali degli istituti di welfare sono suscettibili di arricchimenti ulteriori, in parte prospettati in parte realizzati: quelli che configurano tali istituti come forme di *social investment* finalizzate non solo a difendere certi livelli di reddito, ma anche a promuovere le capacità delle persone e lo sviluppo umano. [1]

Si è più volte rilevato che le questioni di regolazione e di policy oggetto della nostra analisi hanno ricevuto soluzioni diverse nei vari paesi e che queste diversità confermano la importanza delle scelte delle istituzioni e degli attori nazionali nel rispondere alle trasformazioni del contesto globale.

12. Il ruolo dello Stato nella globalizzazione

Negli anni recenti si è anche registrato un crescente interventismo statale in molti settori del diritto del lavoro, della sicurezza sociale, e financo nelle relazioni industriali che sono da sempre un'area particolarmente resistente a interventi eteronomi.

Questi interventi legislativi hanno solo in parte seguito traiettorie comuni. Per lo più hanno accentuato le divergenze normative e di policy anche in aree relativamente omogenee e da tempo impegnate alla convergenza come la Unione Europea, fino al punto di profilare inedite tendenze al nazionalismo anche in ambito sociale (Pedersini).

Le analisi comparate presentate dal prof. Cruz confermano che il ruolo dello Stato come attore di regolazione e di policy continua ad essere decisivo e senza *competitors*, (anche) per il fatto che la globalizzazione non ha portato ad emergere organizzazioni pubbliche dotate di poteri regolatori simili a quelli statali.

[1] La diversità di queste fonti trasformano dall'interno gli istituti ricevuti dalla tradizione.

Ma le stesse analisi mostrano che tale ruolo risulta indebolito per il convergere di motivi diversi. Da una parte la concorrenza fra Stati e il trasferirsi di molte decisioni essenziali per il vivere comune in ambiti più vasti di quelli ove operano le istituzioni e delle politiche statali riducono gli spazi per scelte autonome degli Stati nazionali. I fattori alla base delle trasformazioni in atto sono senza frontiere e agiscono con una intensità senza precedenti nell'accrescere la interdipendenza fra i vari sistemi nazionali.

Inoltre le trasformazioni tecnologiche e sociali hanno inciso sulla efficacia degli strumenti di regolazione e di policy con cui gli Stati hanno operato, la legge *in primis* e in parte la contrattazione collettiva. Si può ritenere che l'indebolimento della autorità degli Stati nazionali riflette anche la crisi degli strumenti tradizionali di regolazione e delle categorie giuridiche. Non solo le fonti tradizionali, quelle legislative, "perdono smalto" a favore di normative soft o di principi generali, ma le fonti "nuove" transnazionali sopra ricordate si sviluppano secondo traiettorie incerte che risentono delle debolezze e/o delle discordanze fra gli attori.

Una manifestazione fra le più discusse di tale crisi è la trasformazione delle fonti legislative, con l'emergere di varie forme di *soft law*. Non a caso queste nuove forme regolative sono state utilizzate con particolare ampiezza nella regolazione di vari tipi di rapporti sovranazionali, non solo di lavoro, dove non si può esercitare la autorità normativa degli Stati. Nell'ordinamento dell'Unione europea le tecniche di *soft law*, sono state ritenute le più adatte a fornire linee guida proprio per la regolazione delle nuove forme di lavoro emergenti alla frontiera dei mercati del lavoro.

La crisi della regolazione ha investito anche i contratti collettivi, specie nazionali, che hanno tradizionalmente riprodotto le tecniche normative della legge. Mentre nella contrattazione aziendale prendono piede forme di intervento a mezzo fra la regolazione "micro" e la gestione spesso bilaterale dei rapporti di lavoro nella amministrazione quotidiana dei contratti.

La conseguenza da molti rilevata è che nella nostra materia sono venute a operare una pluralità sia di forme sia di livelli di regolazione, quelli nazionali e internazionali oltre che nel nostro continente quelli europei. Inoltre si sono sviluppate anche sui temi del lavoro fonti regolative regionali e locali sollecitate dalle tendenze al decentramento dell'economia e dei rapporti sociali.[2]

Questo carattere multilivello della regolazione è un ulteriore sollecitazione a rinnovare i nostri studi e le nostre analisi nazionali e soprattutto comparate. La teoria, ancora sostenuta da alcuni, dell' incomparabilità dei sistemi è smentita nei fatti ed è scalfita anche dalle deboli autorità internazionali. Anzi la vicinanza e

[2] La eterogeneità degli ambiti entro cui si muovono queste nuove fonti e la loro diversa natura, trasformano dall'interno gli istituti ricevuti dalla tradizione del '900. La mutazione è già visibile nei prodotti della contrattazione collettiva transnazionale di settore e soprattutto di impresa. Questi accordi - specie quelli stipulati fra le Imprese Multinazionali e i CAE - hanno contenuti più circoscritti di quelli spesso onnicomprensivi della contrattazione tradizionale di categoria e sono per lo più specializzati in rapporto alle tematiche di interesse prioritario per le aziende stipulanti. Inoltre l'enfasi principale è sulla parte cd. obbligatoria e sui rapporti fra varie entità del gruppo,

spesso l'osmosi fra istituti di diversi ordinamenti cambiano la stessa natura della comparazione; non si tratta più (solo) di guardare con occhi attenti e "distanti" i vari modelli giuridici e sociali, ma di scandagliare gli intrecci e le influenze "ravvicinate" fra questi modelli e/o fra settori di essi, che si verificano giorno per giorno nella vita economica e sociale di tutti i paesi.

L' analisi comparata dei vari sistemi nazionali e delle soluzioni da essi apportate è non solo un essenziale strumento di conoscenza teorica, ma anche presupposto per risolvere i problemi con cui devono confrontarsi gli operatori delle imprese, dei sindacati e delle istituzioni. Tali problemi, che determinano le scelte economiche e sociali, sono sempre più spesso transnazionali - nonostante le reazioni nazionalistiche in atto anche nelle politiche del diritto di vari paesi.[3]

Se è vero che l' origine e la ricaduta delle regole del lavoro si manifestano sul piano nazionale, la loro efficacia, oggi e ancor più in prospettiva, non è assicurata se tali regole e l'azione dello Stato non dimostrano di reggere alla sfida dei mercati internazionali.

D' altra parte la proiezione delle norme, oltre i confini nazionali trova un limite di efficacia nel fatto che gli strumenti di definizione e di implementazione delle regole dipendono ancora dalla autorità e dai poteri statali.

Le nostre analisi comparate segnalano come si siano sperimentati diversi vettori e tecniche per la regolazione dei rapporti sovranazionali di lavoro.

13. Strumenti per la regolazione internazionale del lavoro: le clausole sociali dei trattati di commercio

Le clausole sociali dei trattati internazionali di commercio sono uno strumento largamente utilizzato e coinvolgono direttamente il ruolo regolativo e amministrativo dello Stato. Si può dire, mutuando una nota formula, che tali clausole hanno la forma consensuale del contratto, ma una sostanza, interstatale che si accentua nella fase della implementazione. Questa infatti si avvale essenzialmente dei rapporti fra burocrazie pubbliche; è priva di interventi giudiziari e, quando prevede momenti di verifica di terzi, ricorre ad arbitrati che sono incardinati nelle procedura pubblica, ma mantengono anima privata, spesso di parte.

---

piuttosto che sulla regolazione dei rapporti individuali di lavoro, che sono per lo più lasciati alla gestione delle risorse da parte del management locale dei vari Paesi. La distanza rispetto alla contrattazione operante entro i singoli paesi è ancora più netta per quanto riguarda i meccanismi di efficacia degli accordi transnazionali. Essi non possono poggiare su strumenti giuridici (diretti), data la eterogeneità delle regole vigenti nei vari paesi ove agiscono le multinazionali; e quindi l'influenza si esprime più che mai sul piano dell'effettività, garantita dalle regole e decisioni proprie delle stesse imprese. Analogamente peculiari, come si vedrà, sono i contenuti e i meccanismi di efficacia delle clausole sociali dei trattati di commercio.

Come illustrano i rapporti del prof. Perulli e della prof.ssa Bellace, esse si sono diffuse in un numero crescente di trattati internazionali e si sono evolute nei contenuti, esprimendo impegni via via più stringenti delle parti, in particolare all' osservanza dei *core labor standards* dell'OIL. Ma, come osserva Bellace, il link delle clausole sociali con le convenzioni OIL sui diritti fondamentali è in molti casi ancora incerto e va rafforzato. Anche le procedure per la Implementazione di tali impegni si sono articolate in formule complesse.

Da ultimo accordi come quello fra Europa e Canada (CETA) e quello col Giappone (EPA) hanno introdotto significative innovazioni nelle procedure prevedendo panel di esperti con il coinvolgimento della società, covile per fornire osservazioni e pareri sulla implementazione delle clausole e istituendo anche un tribunale specializzato imparziale per dirimere le controversie con privati investitori riguardanti il Trattato. (Nota: ISDS)

Ma tali procedure continuano a essere la parte più debole di questa strumentazione, perché il loro *enforcement* dipende essenzialmente dalla iniziativa dei governi stipulanti i trattati (in realtà dalle loro burocrazie).

Inoltre la pubblica opinione di molti paesi continua a guardare con sospetto i trattati di commercio, perché le modalità della loro conclusione sono spesso poco trasparenti e perché si dubita che le clausole sociali siano in grado di proteggere dal rischio che tali trattati aprono la strada a una concorrenza al ribasso negli standard sociali e ambientali.

D'altra parte la stessa esistenza e utilità delle attuali forme di negoziazione multilaterale delle regole sul commercio internazionale sono ora messe in dubbio da un rinascente protezionismo propugnato da molti Stati, in primis dagli USA.

In realtà, come nota il rapporto di Perulli, la giustificazione delle clausole sociali non può essere solo economica, ma va vista in un quadro più ampio che le consideri come strumento di promozione di uno sviluppo sostenibile e dei diritti umani.

14. Continua: codici di condotta e contratti collettivi transnazionali

Altri veicoli di regolazione internazionale dei rapporti di lavoro sono attivati dalle parti sociali. Alcuni come i codici di condotta rispecchiano l'iniziativa unilaterale delle imprese multinazionali, altri come i vari tipi di contratti collettivi sono di natura bilaterale.

I codici di condotta si sono andati diffondendo e arricchendo di contenuti fino a includere principi coincidenti con quelli delle carte internazionali dei diritti. Ma restano privi di efficacia giuridica vincolante e il loro impatto dipende dalle procedure di monitoraggio interne alle imprese, quindi dalla loro effettiva volontà di

compliance. Più di queste procedure si e rivelata efficace la pressione della opinione pubblica e delle organizzazioni civile dei paesi coinvolti, le cui denunce possono danneggiare la reputazione delle aziende.

Prospettive diverse e potenzialmente più rilevanti, sono offerte dallo sviluppo delle varie forme di contratti collettivi transnazionali. La relazione di F. Guarriello mostra una positiva evoluzione sia dei contenuti sia delle procedure di applicazione di tali contratti.

Alcune aziende multinazionali in particolare europee, forse influenzate dal contesto sociale e istituzionale, hanno consultato le organizzazioni sindacali nella predisposizione dei loro codici di condotta, e hanno concluso un numero crescente di accordi collettivi con le stesse organizzazioni o più spesso con i consigli aziendali europei (CAE).

La moltiplicazione di tali accordi è stata favorita dalla tendenza al decentramento delle relazioni industriali a livello aziendale. Ma un limite alla loro efficacia consiste nel fatto che i contratti collettivi non hanno uno statuto legale comune in Europa. D'altra parte le organizzazioni sindacali internazionali che firmano i contratti collettivi, come quelle datoriali, non hanno ricevuto dalle loro associazioni nazionali sufficienti poteri di rappresentarli con effetti vincolanti.

Anche a questo proposito il ruolo dello stato può essere decisivo per ovviare alla debolezza di questi contratti con strumenti innovativi di regolazione e di promozione.

L'efficacia di tali accordi internazionali come di altre fonti internazionali, si esercita in ogni caso all'interno degli ordinamenti nazionali. In mancanza di uno statuto giuridico comune di fonte sovranazionale, gli Stati possono riconoscere a tali accordi rilevanza giuridica secondo le norme valide per i contratti collettivi nazionali. Lo possono fare con interventi regolativi e di sostegno, tenendo conto dei caratteri degli accordi sovranazionali che presentano spesso contenuti diversi e specializzati rispetto a quelli nazionali.

Molti ordinamenti, non solo europei, riconoscono ai contratti collettivi stipulati dalle parti sociali più rappresentative effetti oltre l'ambito delle stesse parti (*erga omnes*). Riconoscere ai contratti stipulati da organizzazioni sovranazionali effetti giuridici in capo alle associazioni nazionali a queste aderenti e ai loro associati sarebbe una forma di estensione diversa, ma giustificabile se ritenuta utile per la regolazione di rapporti riferibili all' ambito di rappresentanza delle parti stipulanti, ancorché operanti in diversi contesti nazionali.

Un simile intervento garantirebbe una effettività alle regole sovranazionali maggiore di quella realizzabile con l'esercizio da parte delle organizzazioni internazionali dei loro (deboli) poteri di influenza sulle associazioni nazionali ad esse aderenti.

Gli accordi collettivi conclusi dalle imprese multinazionali con i sindacati o con i consigli aziendali possono incidere direttamente sulla regolazione dei rapporti di lavoro tramite le decisioni applicative prese dalle

stesse imprese nell'esercizio del loro potere direttivo ma in adempimento degli obblighi assunti con gli stessi accordi.

15. Strumenti per rafforzare l'efficacia giuridica dei contratti collettivi transnazionali

Il sostegno degli ordinamenti statali a questa contrattazione multinazionale di impresa si può esercitare riconoscendo la vincolatività di tali accordi per le parti stipulanti, in particolare degli obblighi assunti dalle imprese multinazionali Gli effetti di tale riconoscimento e l'*enforcement* degli obblighi contrattuali dipenderanno delle singole normative statali e possono essere variamente configurati. Tali modalità andrebbero esplorate con analisi giuridiche specifiche che attendono di essere intraprese.

Inoltre il sostegno statale si può configurare a monte della contrattazione, nelle modalità già seguite da alcuni ordinamenti, cioè attribuendo alle rappresentanze dei lavoratori in queste imprese poteri negoziali e partecipativi del genere previsto dalla normativa sulla cogestione tedesca.

Una simile normativa rafforzerebbe la capacità di tali rappresentanze di codeterminare le condizioni di lavoro nelle varie unità delle imprese multinazionali e darebbe sostegno alla proiezione su scala transnazionale di relazioni di lavoro virtuose come quelle ampiamente sperimentate nella storia delle relazioni industriali e riscontrabili anche in alcuni recenti accordi fra imprese multinazionali e consigli aziendali europei (CAE).

La possibilità di verificare sul piano giuridico gli effetti di questi accordi transnazionali ha avuto pochi test pratici, perché le parti rendono a risolvere le controversie relative alla applicazione degli accordi tramite procedure compositiva interne. I tribunali nazionali sono riluttanti a decidere questioni sorte in altri ordinamenti, perché questo implicherebbe riconoscere efficacia extraterritoriale alle leggi del lavoro.

La contrattazione collettiva presente nei gruppi di imprese può essere un terreno adatto per sperimentare soluzioni innovative in argomento, perché gli accordi di gruppo possono influire sui comportamenti delle varie unità del gruppo, anche situate in diversi paesi, facendo leva sui vincoli interni al gruppo presidiati dai poteri dell'impresa posta in posizione dominante.

Tali vincoli possono essere sostenuti anche sul piano giuridico esterno, facendo leva sulla tendenza, già presente per vari aspetti in molti ordinamenti, a riconoscere rilevanze giuridica unitaria al gruppo di imprese, in particolare al fine di attribuire alla impresa dominante responsabilità variamente configurate per i comportamenti delle aziende del gruppo. La normativa più esplicita in questa direzione è la legge francese del 2017, richiamata da F. Guarriello, che impone all'impresa madre (e anche all'impresa appaltatrice) il dovere di supervisione sulle attività delle unità periferiche e delle imprese legate da contratti di appalto o fornitura, stabilisce inoltre la responsabilità delle stesse imprese per i danni causati dalle violazioni dei diritti umani e degli standard ambientali anche avvenuti fuori dello Stato.

Non a caso uno dei pochi casi di efficacia transnazionale di accordi collettivi riguarda una controversia di gruppo avviata dal ricorso di un sindacato coreano contro un licenziamento deciso da un'azienda in violazione di un accordo collettivo di gruppo, ricorso presentato contro la casa madre americana della azienda coreana. Il giudice di New York ha ammesso la propria competenza, riconoscendo la violazione del contratto collettivo e la indebita interferenza dell'azienda capogruppo sul management locale, anche se non ha ritenuto di confermare la responsabilità della società madre adducendo una particolare eccezione procedurale.

Se una simile indicazione si confermasse, la rilevanza unitaria del gruppo, già riconosciuta per vari aspetti dalla giurisprudenza, anche italiana, all'interno dell' ordinamento nazionale, verrebbe estesa "attraverso i confini". Si tratterebbe di un'innovazione di grande rilievo, perché sancirebbe la capacità degli accordi transnazionali di gruppo di operare come una fonte di regolazione dei rapporti di lavoro, senza i limiti e il tramite giuridico degli ordinamenti statali.

Per concludere su questo punto l' esperienza indica che lo sviluppo di più efficaci regole sociali nei rapporti economici globali deve avvalersi, in mancanza di una autorità sovranazionale, di una molteplicità di strategie e di strumenti applicativi diversi. Questi sono attivabile sia dalle istituzioni pubbliche, Stati nazionali e istituzioni internazionali con le forme giuridiche loro proprie, trattati, convenzioni e regolamenti, sia dalle organizzazioni sociali, con codici di condotta, *guidelines* e accordi collettivi. La debolezza degli attuali organismi internazionali competenti in materia sociale limita la loro capacità di contribuire alla regolazione sociale della globalizzazione; per questo è importante utilizzare al meglio gli strumenti esistenti per fare avanzare per via convenzionale la convergenza e l'applicazione internazionale almeno dei principi e degli standard sociali fondamentali. [4]

16. L'impatto del decentramento su natura e contenuti della contrattazione collettiva

Il gruppo di ricerca su "*organization productivity wellbeing* at *work*" coordinato da T. Araki e S. Laloum, ha confermato come le trasformazioni in atto nel mondo del lavoro e dell'impresa abbiano esercitato forti pressioni a decentrare la contrattazione collettiva, in paesi come i maggiori europei tradizionalmente provvisti di un assetto contrattuale incentrato sulla contrattazione nazionale di categoria o comunque *multiemployer.* Questo sistema si è sempre distinto da quello dei paesi anglosassoni e di molti paesi asiatici, dove il livello prevalente o esclusivo di contrattazione è tradizionalmente quello aziendale.

Le tendenze al decentramento produttivo e contrattuale hanno implicazioni generali che segnalano una (rinnovata o acquisita) centralità della impresa nell' economia nazionale e globale. Tanto più che tale

[4] La difesa dei diritti fondamentali acquisiti in alcuni paesi è essenziale, ma non basta; anzi rischia di esporsi, come si è già verificato, alle critiche di protezionismo da parte dei paesi meno sviluppati.

decentramento non è solo 'spaziale' e tecnico, ma diventa anche normativo e attribuisce all'impresa o all'azienda un ruolo centrale anche nel 'sistema regolativo del mercato' (Bavaro).

Il rapporto del gruppo di ricerca mostra come i legislatori nazionali che sono intervenuti in materia abbiano incoraggiato il processo di decentramento contrattuale sia pure a varie condizioni e con diversi impatti sul sistema.

Alcuni ordinamenti hanno modificato radicalmente, fino a sovvertirla, la gerarchia tradizionale del sistema riconoscendo ai contratti collettivi aziendali una rilevanza primaria e poteri modificativi generali dei contratti superiori. Altri, come quello francese, hanno adottato posizioni più sfumate, attribuendo agli accordi aziendali decentrati priorità nella regolazione di alcune materie non riservate ai contratti nazionali; ma nel contempo hanno stabilito l'obbligo del datore di contrattare collettivamente sulla gran parte delle condizioni di lavoro.

Anche la capacità delle organizzazioni centrali delle parti di controllare i processi di decentramento è risultata diversa. In alcuni paesi come Germania e Italia è stata significativa almeno nelle aree economiche forti e nelle aziende medio grandi e ha potuto contenere la portata delle deroghe aziendali peggiorative.

Ma in ogni caso questa tendenza ha comportato una sostanziale alterazione del sistema e della natura dei contratti. Quelli nazionali tendono a diventare simili a contratti quadro che si concentrano sulla regolazione di livelli salariali e di standard minimi. Il ruolo della contrattazione centrale sul coordinare le regole fondamentali del lavoro dei vari settori, in particolare dei salari, resta comunque importante, perché un sistema contrattuale coordinato, come rileva l'Ocse, comporta minore squilibri retributivi e porta a migliori risultati occupazionali, in particolare per i gruppi più vulnerabili (OECD Employment Outlook 2018).

La contrattazione decentrata tende a essere più gestionale che normativa in senso proprio e in ogni caso *firm-specific,* cioè a riflettere temi prioritari ed esigenze proprie della azienda.

Le condizioni di contesto e la qualità delle relazioni industriali sono decisivi per determinare il senso di questa evoluzione della contrattazione decentrata; per valutare se essa fornisca una regolazione dei contratti di lavoro meglio capace di contemperare gli interesse delle parti perché più vicina alle esigenze di entrambe quale si esprimono nei luoghi di lavoro, ovvero se gli accordi aziendali conclusi in presenza di rapporti di potere squilibrati avallino una prevalenza della razionalità aziendale sulle ragioni del lavoro, e un peggioramento dei trattamenti economici e normativi.

Nelle aziende più avanzate la contrattazione collettiva e in genere l'azione sindacale si trovano spesso a competere con un management innovativo nella definizione di condizioni di lavoro e di welfare e nella creazione di un clima relazionale capace di attrarre la fedeltà dei dipendenti.

17. Retribuzioni a risultato e welfare aziendale

Due aree particolarmente significative su questo versante sono i sistemi di retribuzione premianti e le varie forme di welfare aziendale.

Forme di retribuzione a risultato appartengono alla storia delle relazioni industriali, dai cottimi tradizionali che si riproducono con nuove modalità nei lavori della *gig economy*, alle molteplici variante di premi legati a indicatori anche alquanto sofisticati di produttività e redditività aziendale fino a varie forme di profit sharing e azionariato dei dipendenti.

Queste forme retributive sono state sempre oggetto di valutazioni contrastanti, perché se da un lato possono stimolare la motivazione dei lavoratori e contribuire a una gestione flessibile dei costi aziendali, dall'altra trasferiscono parte del rischio dell'impresa sugli stessi lavoratori.

In realtà il significato e l'impatto di questi istituti retributivi incentivanti dipendono da fattori diversi: dal tipo di indicatori prescelti, dalla dimensione quantitativa della parte variabile rispetto a quella fissa della retribuzione, dal grado di influenza e di partecipazione dei lavoratori alla definizione e alla amministrazione degli stessi istituti.

Le tendenza al decentramento contrattuale ne enfatizzano la importanza e la criticità, perché è in sede aziendale che questi sistemi di retribuzione si sono maggiormente sviluppati. E la qualità delle relazioni fra le parti in azienda è l'elemento decisivo per determinarne gli esiti.

Le ricerche in materia confermano questo dato. Anzi specificano che la efficacia dei sistemi premianti rispetto agli obiettivi di promozione della produttività aziendale, non può valutarsi osservando solo il disegno e le dinamiche interne dei premi, ma deve tener conto del contesto complessivo delle relazioni fra le parti, cioè del grado di partecipazione di tutti gli interessati alla gestione del sistema incentivante.

Anche le forme di welfare integrativo di quello pubblico sono risalenti nel tempo in molti sistemi; ma hanno acquisito contenuti diversi e nuova rilevanza in anni recenti anche in conseguenza delle limitazioni intervenute nella sicurezza sociale pubblica e per altro verso del diffondersi fra i lavoratori di bisogni nuovi e personalizzati.

In molti paesi, compresi quelli con una sistema consolidato di welfare pubblico, forme di benefits aziendali, unilaterali o contrattati, sono diventate una componente importante del sistema di protezione sociale. Cosicché questo sistema poggia ormai su due o più pilastri, oltre che su quello pubblico su un welfare collettivo e su una previdenza privata. Questi due pilastri hanno contribuito a mobilitare quote crescenti di spesa sociale privata destinate a soddisfare bisogni che in molti casi sarebbero destinati a rimanere insoddisfatti.

Le ricerche testimoniano che i benefits del welfare integrativo possono contribuire non solo al benessere dei lavoratori e alla produttività aziendale, ma, se adeguatamente diffusi e orientati, anche alla efficienza complessiva del sistema, in particolare con la promozione di una economia mista di servizi. In generale risulta che tali effetti positivi dipendono dalla loro destinazione a rispondere a bisogni sociali prioritari non sodisfatti dal sistema pubblico e per altro verso da una diffusione equilibrata nel sistema, in particolare nelle piccole imprese.

Una selezione delle priorità nelle scelte di questo welfare e una distribuzione equilibrata delle risorse necessarie a sostenerlo sono condizioni necessarie affinché la diffusione di tali istituti integri in modo socialmente equilibrato il sistema delle tutele e non aumenti le disparità nella loro fruizione.

Il realizzarsi di tali condizioni dipende dalla regia delle parti sociali e dalle scelte di policy dei vari ordinamenti. In molti paesi lo sviluppo degli istituti di welfare aziendale è stato sostenuto dal legislatore con diversi tipi di incentivi fiscali; In alcuni casi come in Italia la condizione posta è che tali istituti siano negoziati fra le parti o gestiti in forme partecipative, nel qual caso gli incentivi sono incrementati. In effetti queste forme di welfare si prestano per loro natura a essere gestite con modalità collaborative e si dimostrano particolarmente apprezzate se i beneficiari sono informati e coinvolti nel loro funzionamento.

Le innovazioni introdotte nelle due aree sopra segnalate hanno implicazioni non solo per la concezione dell' impresa ma anche per il contenuto del rapporto di lavoro.

Lo schema di scambio tradizionale, retribuzione fissa contro lavoro stabile, si è andato modificando a seguito delle variazioni intervenute sia nelle forme di lavoro, sempre più variabili, sia nelle modalità delle controprestazioni. L'alterazione rispetto allo scambio tradizionale è particolarmente accentuata quando i parametri di queste forme retributive sono riconducibili non direttamente alla qualità e qualità del lavoro, ma a fattori esterni legati all'andamento economico e/o finanziario dell'azienda, come negli istituti di partecipazione agli utili, realizzata anche attraverso la distribuzione di azioni e le *stock opinions*.

Le misure di welfare contrattuale introducono un'ulteriore variante nel rapporto, perché esse non si traducono in prestazioni monetarie ma introducono controprestazioni in servizi. A differenza dei premi, esse non sono direttamente incentivanti. Sono pur sempre apportatrici di utilità al lavoratore, ma in riferimento a bisogni, personali o collettivi, attinenti al benessere della persona ed alla sua famiglia. In tal modo si può dire che arricchiscono il contenuto del rapporto con elementi di scambio sociale e non solo di mercato.

Questa innovazione corrisponde a un'evoluzione generale del concetto di retribuzione, da tempo intervenuto, che la distingue da un semplice corrispettivo, quale conosciuto negli altri rapporti sinallagmatici.

La crescita del welfare costituisce una manifestazione ulteriore dell'arricchimento in senso sociale dello cambio proprio del rapporto di lavoro, in quanto lo correla a bisogni personali e familiari del lavoratore che possono essere soddisfatti anche all'interno dell'azienda e del rapporto di lavoro. Questa evoluzione riflette i cambiamenti nei caratteri non solo dei rapporti individuali, ma delle relazioni collettive di lavoro, orientandole verso forme, in senso lato partecipative.

18. Percorsi da approfondire

Le osservazioni qui proposte inducono a riflettere sui nuovi problemi che ci stanno davanti. Forniscono solo indicazioni di possibili percorsi da approfondire, perché come si può riscontrare le vicende del lavoro e della sua regolazione presentano più incertezze che tendenze definite. Le tessere del nuovo mosaico del lavoro sono chiare solo in parte e rendono problematici tutti i profili di novità fin qui analizzati.

Gli obiettivi e le funzioni del diritto del lavoro si presentano più articolati di quelli protettivi dei lavoratori propri della sua storia e non sono facilmente componibili. La nostra materia, con i suoi diversi protagonisti e ora sempre più con plurimi livelli di regolazione, è chiamata a soddisfare bisogni materiali e immateriali più complessi di quelli propri dei lavoratori dell' industrialismo.

Le esigenze di protezione dei lavoratori continuano a essere essenziali; ma esse stesse si articolano perché devono rispondere a bisogni e condizioni diverse sia dei vari tipi di lavori, subordinati, autonomi e di contenuto meno definito o misto, sia dei contesti produttivi in cui si svolgono. Anche gli attuali sistemi produttivi sono lontani dal modello dell'impresa fordista, che è stata disarticolata dalle tecnologie digitali e limitata nelle sue decisioni dalla competizione globale.

Gli obiettivi e le tecniche di protezione, per essere ancora efficaci, vanno modulati tenendo conto delle varietà del lavoro digitale e delle esigenze di funzionalità dell'impresa globale. Tale composizione di interessi, da sempre richiesta al diritto del lavoro, implica scelte innovative, esse stesse da svolgersi in condizioni di incertezza.

Per questo la nostra materia è sollecitata a differenziare i suoi interventi e a valorizzare uno zoccolo comune di standard di trattamento da applicarsi a tutti i lavori. In tale sua area applicativa più vasta, essa è indotta a misurarsi con i diritti della persona.

Inoltre la accresciuta mobilità e variabilità sia dei lavori sia delle organizzazioni produttive richiedono alla nostra materia di attrezzarsi con nuovi strumenti giuridici e gestionali per il governo delle transizioni fra lavori diversi che sempre più di frequente caratterizzano i percorsi lavorativi.

Per questo aspetto il diritto del lavoro assume il ruolo di istituzione del mercato del lavoro in grado di renderlo economicamente e socialmente più efficiente. Anche su questo versante la nostra materia dovrà svolgere compiti nuovi: quello di ottimizzare le occasioni di lavoro, di tutti i lavori, da quelli subordinati a quelli autonomi e associativi fino a quelli di servizio e di rilevanza sociale che il mercato penalizza perché è incapace di valutarli. Per altro verso, avrà il compito di migliorare la qualità del capitale umano offrendo sostegno alla continuità professionale nella mobilità dei lavori e fra lavori. (2000, p. 521)

Nelle migliori pratiche internazionali il sostegno alle transizioni lavorative non si dirige solo ai disoccupati, ma si svolge già durante il corso dei rapporti di lavoro per anticipare i cambiamenti e le crisi aziendali coinvolgendo le stesse imprese in politiche di valorizzazione e riconversione professionale dei lavoratori (Ocse, 2018). Così la regolazione dei rapporti di lavoro si integra con compiti di promozione dei lavori sul mercato e di garanzia della continuità e delle opportunità di occupazione.

In questa visione, che invero è appena delineata nelle varie prassi, il diritto del lavoro può diventare per la sua parte uno strumento in grado di contribuire alla efficienza delle imprese e del mercato nonché allo sviluppo economico (Davies).

In tale direzione sono significativi gli istituti sopra ricordati delle retribuzioni incentivanti e del welfare complementare, specie se inseriti in un contesto di relazioni di lavoro partecipative. Col diffondersi di simili orientamenti Il compito della nostra materia da sempre chiamato a bilanciare gli interessi e i valori contrapposti (o non coincidenti) del lavoro e dell'impresa, si svolgerebbe tenendo conto della necessità di perseguire entrambi in una prospettiva di sviluppo comune orientato a una crescita di qualità e alla equità distributiva.

Le incertezze e la volatilità dei mercati danno nuova centralità alle politiche di welfare e della sicurezza sociale e ne postulano più stretti legami con le politiche del lavoro. Entrambe le politiche sono chiamate a soddisfare bisogni di sicurezza di tutti i lavoratori subordinati e autonomi, che sono diversi e più diffusi dei rischi coperti dalle tradizionali assicurazioni sociali e che richiedono forme di tutela adatte alla instabilità dei mercati e capaci di realizzare una sicurezza attiva in contesti economici instabili.

Le relazioni industriali sono investite anche più direttamente del diritto individuale del lavoro dalle mutate condizioni economiche e dai cambiamenti dei rapporti di forza fra le parti. Come si è visto, lo spostamento del baricentro della contrattazione collettiva a livello di impresa costringe le parti, *in primis* i sindacati, ad affrontare i nuovi problemi del lavoro e dell'impresa senza gli schermi della regolazione nazionale, legale e contrattuale, spesso in competizione con iniziative di un management innovativo.

Gli ambiziosi obiettivi che si pongono ai protagonisti della nostra materia sono perseguiti in condizioni diverse all'interno dei vari contesti nazionali, e spesso anche fra i vari settori produttivi perché questi sono variamente esposti agli shock competitivi.

La ricerca di nuove soluzioni procede come si è visto non solo con tempistiche diverse, ma secondo orientamenti divergenti. Tali divergenze si verificano anche fra paesi vicini come quelli europei, che pure hanno creato istituti di regolazione comune, i quali non hanno retto al crescente protagonismo e spesso nazionalismo statale.

La diversità dei sistemi regolativi coesiste con spinte contrastanti alla omogeneizzazione dei trend globali, che secondo alcuni porterebbero a una convergenza in senso deregolativo degli ordinamenti lavoristici tradizionali.

La dimensione transnazionale sempre più incombente delle vicende del lavoro e della impresa sollecita ricerche e azioni che sappiano cogliere fino in fondo le implicazioni della crescente interdipendenza fra i sistemi nazionali.

La regolazione di queste vicende si è appoggiata finora su una rete di strumenti di origine convenzionale sviluppatisi nel tempo, ma ancora fragili anche perché privi di appoggi adeguati da parte dei governi nazionali.

Se tutti i settori degli ordinamenti nazionali sono messi in difficoltà dalla loro territorialità, la crisi dell'ordinamento del lavoro è aggravata dalla asimmetria strutturale fra la crescente mobilità delle imprese e la limitata mobilità del lavoro.

In mancanza di regole transnazionali efficaci delle condizioni di lavoro, le tendenze alla competizione e alla divaricazione fra i sistemi nazionali sono destinate ad accrescersi. Tali tendenze sono rafforzate dal crescere delle diseguaglianze nelle condizioni economiche e sociali fra paesi e all'interno dei singoli paesi.

Le vicende degli ordinamenti del lavoro non hanno ancora esiti predeterminati, come si è riscontrato nelle nostra analisi. Gli Stati nazionali, che sono stati decisivi nel secolo scorso per costruire al loro interno sistemi giuridici e sociali capaci di migliorare le condizioni di lavoro e di vita dei loro cittadini, sono ora chiamati a cimentarsi nella diffusione di regole e di istituzioni sovranazionali in grado di promuovere con strumenti efficaci per tutti i cittadini del mondo gli stessi obiettivi di benessere e di progresso sociale.

Accettare le attuali disparità nelle vicende globali del lavoro concentrando i poteri statali sulla difesa dell'esistente, accrescerebbe gli squilibri e le ingiustizie e tradirebbe la missione della nostra materia, che è di regolare con equità le condizioni di lavoro e di vita di tutte le persone che lavorano.