

Marcella Miracolini

Legge e contrattazione collettiva nel tempo delle crisi



Giappichelli

CAPITOLO I

PROFILI STORICO-EVOLUTIVI

SOMMARIO: 1. Premessa. Continuità e discontinuità nell'evoluzione del rapporto tra le fonti eteronome ed autonome. – 2. I fattori di condizionamento dell'evoluzione del diritto del lavoro a partire dalla crisi economico-finanziaria. – 3. Le trasformazioni indotte dalla digitalizzazione dell'economia. – 4. L'emergenza sanitaria. – 5. Le tappe essenziali degli interventi eteronomi tra le due crisi del terzo millennio. – 6. Le riforme del *Jobs Act*. – 7. Le misure adottate nella pandemia.

1. *Premessa. Continuità e discontinuità nell'evoluzione del rapporto tra le fonti eteronome ed autonome*

«Nella fase odierna il diritto del lavoro, lungi dall'apparire stabilizzato, si presenta percorso da accelerati cambiamenti, di cui però non è dato sempre cogliere quale sia il filo conduttore»¹. Nel 2005, richiamando queste parole di Gino Giugni del 1982, se ne evidenziava la straordinaria attualità vent'anni dopo², quando ancora il diritto del lavoro non sembrava esser riuscito a chiarire la direzione dei suoi cambiamenti.

È trascorso un altro ventennio e quelle parole rimangono attuali, visto che il nuovo millennio si è aperto con una serie di cambiamenti che hanno reso questa età ancora complessa e con essa altrettanto complessa la dimensione della materia³.

¹ G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1982, 373.

² Il riferimento è allo scritto di T. TREU, *Diritto del lavoro: discontinuità e interdipendenze*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 1, 27.

³ In realtà da sempre il diritto del lavoro italiano nelle descrizioni dalla dottrina è stato presentato come diritto connotato dai caratteri della «discontinuità ed eterogeneità», che ne costituiscono pertanto componenti «non accidentali o provvisorie», T. TREU, *Diritto del lavoro* (voce), *Dig. disc. priv.*, vol. VI, Utet, Torino, 2000, 685. Ma già G. GIUGNI, *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, in AA.VV., *Atti del VII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Bari, 23-25 aprile 1982*, Giuffrè, Milano, 1983, 373 ss. e U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro fra disincanto e riforme senza progetto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1983, 12.

L'assunto di base è quello per cui le modificazioni della disciplina lavoristica andrebbero studiate nei loro nessi reciproci e in rapporto a fattori strutturali di cui sono prodotto, a partire dai contesti economici e sociali. La considerazione si estende anche alle dinamiche delle relazioni industriali, alla funzione della contrattazione collettiva e al rapporto di questa con l'ordinamento, nonché ai suoi contenuti. Un simile presupposto arricchisce la prospettiva di analisi giuridico istituzionale e spiega gli «accelerati cambiamenti» della materia, caratterizzata da un'innegabile dimensione "storica", intesa come inclinazione ad assecondare accadimenti, crisi, alterazioni del mercato.

D'altronde lo stretto legame tra il diritto e lo stato di salute dell'economia e, più in generale, tra questo ed i processi economici e politico-sociali, è fatto abbastanza noto⁴. Così, ad esempio, alla negativa congiuntura derivante dalla crisi economico-finanziaria, che ha investito l'Europa, è stata – per lo meno in parte – ricondotta la più recente trasformazione del diritto del lavoro⁵, ritrovatosi ad affrontare una fase di cambiamento epocale delle componenti del suo storico modello⁶, non qualificabile alla stregua di un mero processo di de-regolazione ma come più profondo mutamento di paradigma scientifico.

Se è vero, però, che la materia come – e in certi sensi più di – altre branche del diritto risente nella sua evoluzione dei fattori di influenza esterni, «intrisa com'è di fatti sociali e specchio fedele del divenire della società»⁷, la crisi dello scorso decennio non può considerarsi, nelle sue pur molteplici nature, l'unico elemento di impulso ai cambiamenti frenetici avvenuti negli ultimi anni, e che la rendono per l'appunto percorsa da una continua ridefinizione, vuoi sul piano legislativo vuoi su quello intersindacale.

Lo sviluppo è da leggere piuttosto in chiave di necessaria risposta ad un

⁴H. SINZHEIMER, *Die Krisi Arbeitsrecht*, in ID., *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. II*, Europäische Verlaganstalt, Frankfurt, 1976, 134 ss. Cfr. anche B. HEPPLER, *Diritto del lavoro e crisi economica: lezioni della storia europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2009, 392 ss. e G. DAVIDOV-B. LANGILLE, *Hugo Sinzheimer and the Constitutional Function of Labour Law*, in *The idea of Labour Law*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2011, 4 ss.

⁵Fra i tanti G. LOY (a cura di), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma, 2011, 14 ss.; M.T. CARINCI, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity all'italiana a confronto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 526 ss.; AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle Giornate di Studio nel Cinquantenario della nascita dell'Associazione. Bologna 16-17 maggio 2013*, Giuffrè, Milano, 2014, 4 ss.; F. GUARRIELLO, *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 3 ss.

⁶A. PERULLI, *L'idea del diritto del lavoro, oggi*, in *Lav. dir.*, 2016, 1, 17.

⁷P. GROSSI, *Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del Novecento*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 2, 250.

ben più complesso insieme di fattori che hanno investito, in via endogena e anche esogena, il mercato e più da vicino quello del lavoro⁸.

In effetti, dall'avvio del XXI secolo si è concatenata alla recessione una serie di ulteriori componenti, più o meno rilevanti, tra cui gli effetti della globalizzazione, i bassi livelli di produttività, i problemi di cooperazione sovranazionale, ma anche il definito superamento del fordismo e del post-fordismo ed i fenomeni di rivoluzione digitale e di diffusione di nuovi modelli economico produttivi. Non in ultimo si sono aggiunti eventi imprevedibili, come la crisi indotta dall'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2, che ha aperto nuovi scenari e ha posto dinanzi a ulteriori sfide.

In buona sostanza in Italia, ma così anche in altri Paesi Europei, il diritto del lavoro e con esso le relazioni industriali, in un arco temporale inquadrabile nelle sole due prime decadi del terzo millennio, si è ritrovato a fare i conti con due tra le più grandi crisi della storia (fattori esogeni), e al contempo con fenomeni destabilizzanti non trascurabili (fattori per così dire endogeni), che hanno imposto la ricerca di nuovi equilibri, talvolta raggiunti temporaneamente con interventi eccezionali e di emergenza, altre volte con processi più radicali e strutturali⁹.

Ciò era già accaduto, sebbene in termini e con esiti diversi: il tema della trasformazione dell'ordinamento lavoristico post costituzionale dell'"emergenza", secondo un approccio realista ed un quadro storico-critico, in cui si ripercorre la formazione del diritto del lavoro quale effetto di fattori eterogenei, era stato affrontato¹⁰. La crisi economica degli anni '70 – sebbene profondamente diversa per la sua stessa natura dalle più recenti – aveva portato un grande vento di cambiamento, esigenze di modifiche in termini normativi e al contempo un vistoso rafforzamento del ruolo delle parti sociali. Questo sviluppo aveva condotto al consolidamento di un modello ipergarantista dei diritti individuali¹¹.

⁸Sul carattere strutturale del rapporto tra diritto del lavoro e quadro economico si è espresso, tra i tanti, Romagnoli, il quale sostiene che, sebbene la ciclicità sia una costante dei processi economici, quello avviatosi in tempi più recenti è uno stato d'eccezione, poiché caratterizzato dal confluire di diversi «fattori esogeni», U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 12. Inoltre, G. SANTORO PASSARELLI, *La crisi economica "globale" e il diritto del lavoro italiano. Riflessioni a margine*, in *Giur. It.*, 2012, 11 ss.

⁹D. GOTTARDI, *La crisi, il diritto del lavoro e le relazioni sindacali: una panoramica con tante ombre e poche luci*, in *Ec. e soc. reg.*, 2014, 1, 7 ss.

¹⁰Cfr. G. GIUGNI, *Recent trends in collective bargaining in Italy*, in *Int. lab. rev.*, 1984, vol. 91, 273 ss.; U. ROMAGNOLI, *Divagazioni sul rapporto tra economia e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2005, 534.

¹¹P. LOY, *Il diritto sociale europeo di fronte alla crisi*, in G. LOY (a cura di), *Diritto del la-*

Gli anni successivi, segnati dalle trasformazioni, dall'instabilità del tessuto politico, nonché dai cambiamenti sul piano produttivo hanno indotto mutamenti ulteriori, con interventi frenetici da parte del legislatore, accelerati negli ultimi anni. Tanto che agli inizi del 2000, quando cominciavano a farsi spazio sviluppi innovativi di larga portata, si percepiva già l'impatto dei fenomeni emergenti, del più recente modo di produzione e della modernizzazione in genere sul mercato del lavoro, a tal punto da potere affermare d'essere «di fronte a principi di cambiamento che finiranno per coinvolgere tutti e persino una parte di grande importanza della nostra civiltà»¹². Quello, però, era solo l'inizio.

Sotto la spinta emotiva e ideologica della grande crisi economica e poi di tutti i fatti concomitanti e successivi ad essa, infatti, la materia ha intrapreso un cammino di mutamento di lunga durata. Non è si trattato semplicemente di consuete modifiche dei suoi contenuti – pur inevitabilmente avvenute – ma di qualcosa di più profondo e radicale, anche sul piano delle relazioni industriali.

Ebbene, rispetto a questo processo di trasformazione del diritto del lavoro e delle relazioni sindacali, ormai ultradecennale, un «filo conduttore»¹³, però, può forse individuarsi a differenza dell'affermazione iniziale.

Una costante è stata, per esempio, la dimensione assunta dal rapporto tra fonte autonoma ed eteronoma, almeno da un punto di vista formale. La legge e l'autonomia collettiva hanno cercato un bilanciamento nella condivisione di spazi di regolazione, con un legislatore propenso ad un crescente coinvolgimento delle parti sociali tramite la tecnica dei rinvii e, d'altra parte, una negoziazione sensibile alle esigenze di regolazione, micro e macro, dei processi produttivi, economici e sociali, nonché investita da un crescente decentramento, sostenuto tanto sul piano intersindacale tanto su quello normativo. Va immediatamente chiarito che non vi è in tale considerazione alcuna valutazione di merito sull'efficacia e l'effettività di tale confronto tra le due fonti,

voro e crisi economica, cit., 64 ss.; P. GROSSI-M. PERSIANI-A. PIZZORUSSO-R. DEL PUNTA, *Riordinare il caos: conoscibilità delle norme e ruolo della dottrina*, in *Lav. dir.*, 2001, 554 ss. Gérard Lyon Caen, in apertura del suo manuale traccia una sintetica storia della materia (fino al 1988), mettendo in evidenza come dal 1974, cioè dalla fine del ciclo acquisitivo dei diritti dei lavoratori iniziato nel dopoguerra, essa precedesse a zig-zag. Da quel momento, infatti, che coincide con la prima grande crisi economica del capitalismo occidentale, le politiche sul mercato del lavoro oscillano tra tendenze liberiste e prospettive interventiste di politiche attive e redistributive, declinate in chiave garantista dai governi di sinistra; G. LYON CAEN, *Droit du travail*, Dalloz, Paris, 23 ss.

¹²G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro alla svolta del secolo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000, 180.

¹³ID., *Il diritto del lavoro negli anni '80*, cit., 373.

ma solo una presa d'atto: se un filo conduttore nelle dinamiche della materia c'è, questo può individuarsi in primo luogo in quella continuità – appunto perlomeno apparente – nel coinvolgimento della fonte autonoma da parte di quella eteronoma.

Invero, già da tempo al sistema di contrattazione collettiva erano stati devoluti poteri di regolazione del mercato del lavoro “flessibile”, generando riflessioni in ordine al significato delle deleghe di potere normativo alla contrattazione collettiva ed alla loro portata¹⁴.

A fronte dei cambiamenti in atto, questa spinta devolutiva non è affatto venuta meno, anzi sembra aver assunto un rinnovato vigore. Certo, c'è da chiedersi se e in che misura il diritto del lavoro abbia individuato nelle relazioni collettive un reale luogo di confronto e di produzione di regole del mercato del lavoro e se la fonte autonoma abbia conquistato, attraverso quello attribuitogli dalla fonte legale, uno spazio degno dello storico riconoscimento conferito già dal sistema costituzionale¹⁵. Sul piano concreto dell'effettività ed efficacia del potere regolativo delegato, infatti, sembrano emergere anche profili di discontinuità nell'evoluzione del rapporto tra le fonti, acuiti da una contrattazione collettiva che vive negli ultimi tempi difficoltà derivanti da processi di disintermediazione a vari livelli.

D'altro canto, la stessa discontinuità si registra nel coinvolgimento delle parti sociali dal legislatore nelle scelte riformiste. Solo in tempi più recenti, dopo un deciso e netto allontanamento, si è avviato un processo di riscoperta del confronto con gli attori sindacali, innescato dall'emergenza pandemica.

Muovendo, allora, dall'analisi di alcuni tra i principali fattori di trasformazione del mercato del lavoro, l'obiettivo è quello di tracciare nelle sue linee essenziali, e secondo un approccio diacronico, un percorso finalizzato a mettere in evidenza come il sistema giuridico e più specificamente quello di relazioni industriali abbiano reagito a siffatte dinamiche perturbative¹⁶, non tanto come componenti singolarmente considerate ma nel loro reciproco rapporto. D'altronde il diritto del lavoro ha sempre «respirato con

¹⁴R. PESSI, *Ordinamento statale e ordinamento intersindacale: promozione o regolazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, 1, 1 ss.

¹⁵S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel nuovo Diritto del lavoro*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti del Convegno Aidlass Napoli, 16-17 giugno 2016*, Giuffrè, Milano, 2017, 184 ss.

¹⁶Nel 1962 Giugni, analizzando l'evoluzione delle relazioni industriali e dei fenomeni di contrattazione quali risposte ai fenomeni di industrializzazione e trasformazione del mercato, affermava «*These changes (that ones occurred in industrial relations, institutions and bargaining activities of trade unions) occurred under the stress of economic development and accelerated industrialisation*», G. GIUGNI, *Recent developments in collective bargaining in Italy*, in *Int. lab. rev.*, 1963, vol. 91, 273 ss.

due polmoni»¹⁷, due sistemi in costante relazione dialogica tra loro e sensibili alle sollecitazioni provenienti dall'esterno.

Lo scopo non è quello troppo ambizioso di esplorare il tema del rapporto tra le due fonti, legge e contratto collettivo, in modo conclusivo ed ampio. Esso è piuttosto quello di indagare le loro reciproche interazioni, tramite i principali interventi provenienti tanto dall'ordinamento intersindacale quanto dal sistema legislativo, che proprio in questi anni ha prodotto una quanto mai ampia serie di disposizioni delegative. Ciò comporterà inevitabilmente di interrogarsi anche sulla tenuta del principio dell'inderogabilità.

2. I fattori di condizionamento dell'evoluzione del diritto del lavoro a partire dalla crisi economico-finanziaria

All'inizio del terzo millennio il mondo è stato investito da due gravi crisi globali, collocabili nell'arco di poco più di un decennio avvicendatesi quasi senza soluzione di continuità, imponendo un costante adeguamento, alla ricerca di un rinnovato equilibrio tra Stato e mercato, nonché nei compiti e nei ruoli assegnati alle istituzioni pubbliche e ai corpi intermedi¹⁸. Sebbene, infatti, la crisi del debito sovrano e quella indotta dall'emergenza pandemica risultino profondamente diverse per cause, origini e sviluppo, per gli esiti sul piano non solo economico ma anche legislativo e non in ultimo sociale, esse hanno avuto un effetto comune destabilizzante che induce a dedicarvi alcune considerazioni.

In primo luogo, dal secondo dopoguerra ad oggi, è in particolare a partire dal 2007 che l'Europa Occidentale si è ritrovata a fare i conti con una crisi, sin da subito accostata per effetti a quella degli anni '30 del secolo scorso, tanto da meritarsi il titolo di Grande Recessione, chiaramente rievocante la *Great Depression*¹⁹. Essa è stata seguita di lì a poco da una nuova fase di profonda instabilità per la crisi dei debiti sovrani che ha preso avvio nell'Eurozona.

¹⁷ M. NAPOLI, *La tutela del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, in M. NAPOLI-V. FERRANTE-M. CORTI-A. OCCHINO, *Nuove tendenze nelle fonti del diritto del lavoro. Dagli accordi del 2009 e 2011 al decreto 138*, Vita e Pensiero, Milano, 2014, 4.

¹⁸ M. TIRABOSCHI, *Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, 1, 143 ss.

¹⁹ E. MARELLI-M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche del nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli, Torino, 2015, 352; B. EICHEGREEN, *Hall of mirrors: the Great Depression, the Great Recession, and the uses-and-misuses-of History*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 21 ss.

La crisi, infatti, ebbe origine negli USA, dove nacque come crisi finanziaria. Ne scaturì uno *shock* in buona parte non previsto; si diffuse a livello globale, con modalità ed effetti concreti diversi tra i Paesi nelle varie aree geografiche, in base alla loro esposizione ed alle loro condizioni pregresse; infine, fu seguita nei Paesi Europei dalla crisi del debito sovrano, in un repentino avvicinarsi di fasi critiche.

Ripercorrendo e ricostruendo otto secoli di storia economica²⁰, gli studiosi Reinhart e Rogoff hanno messo in evidenza come il mondo si sia sempre trovato a fare i conti ciclicamente con crisi legate a fattori diversi quali eventi bellici, crisi bancarie, crisi valutarie. Sebbene, però, sia possibile individuare alcune caratteristiche comuni a ciascuna di esse, a partire degli anni '90 dello scorso secolo, le crisi avrebbero assunto anche una connotazione ulteriore, riconducibile principalmente allo sviluppo tecnologico, all'intensificarsi della finanziarizzazione dei sistemi economici, nonché al più generale fenomeno di globalizzazione. L'interdipendenza internazionale, derivante proprio dalla globalizzazione, avrebbe accentuato l'instabilità dei singoli sistemi nazionali sia per l'accresciuta vulnerabilità rispetto agli eventi esogeni (*shock* d'offerta, bolle finanziarie, crisi di fiducia, ecc.), sia per la perdita di autonomia delle politiche economiche nazionali, sempre più sensibili a variabili di determinazione esterna ai confini nazionali²¹. Ebbene, secondo gli autori, neppure questa volta fu diverso. A seguito dello scoppio della bolla immobiliare negli USA, come prevedibile, si inaugurò infatti un periodo di destabilizzazione, caratterizzato dal rapido riversarsi della crisi finanziaria sull'economia reale con una conseguente fase di profonda recessione, e dalla sua diffusione nel resto del mondo, destinata a mettere in luce le debolezze e le asimmetrie delle economie della zona Euro²², dove quella finanziaria si trasformò ben presto in crisi economica, prolungatasi per alcuni anni. Nei Paesi Europei, infatti, se da un lato l'aumento dei debiti pubblici aveva evitato che la crisi si trasformasse definitivamente in una depressione, esso uni-

²⁰ C.M. REINHART-K.S. ROGOFF, *This time is different. Eight Century of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2009, 5 ss.; inoltre si v. ID., *Is the US subprime financial crisis so different? An international historical comparison*, in *American Economic Review*, 2008, 2, 339 ss. e ID., *From financial crash to debt crisis*, in *American Economic Review*, 2011, 101, 1676 ss. Per completezza si rimanda ad una letteratura sulla crisi su posizioni in parte differenti: P. KRUGMAN, *The return of depression economics and the crisis of 2008*, W.W. Norton & Co., New York, 2009, 15 ss.; J.E. STIGLITZ, *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, W.W. Norton & Co., New York, 2010, 10 ss.

²¹ E. MARELLI-M. SIGNORELLI, *op. cit.*, 349.

²² P. ALESSANDRINI-L. PAPI-A.F. PRESBITERO-A. ZAZZARO, *Crisi finanziaria globale, crisi sovrana e crisi bancaria: l'Italia e il confronto europeo*, in *MoFiR Working Paper*, n. 87, 2013, 3 ss.

tamente alle politiche fiscali troppo austere inaugurò un secondo tempo di crisi.

La nuova ondata di recessione, che ebbe come epicentro questa volta l'Europa, sommò alla precedente una crisi di fiducia sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Tra il 2012 ed il 2013 si assistette perciò ad una caduta generalizzata del PIL, che è stata definita come *double-dip recession*, una nuova fase di recessione, appesantita dalle politiche di austerità dell'UE, dalle richieste di urgenti riforme organiche e trasversali tra differenti realtà interne, fra cui quelle per un mercato del lavoro meno rigido e più flessibile; e, ancora, acuita dai dubbi sulla sostenibilità e dalla sfiducia dei mercati finanziari, non accompagnate da progetti di *governance* più radicali e politiche macroeconomiche espansive rivolte alla crescita.

L'Italia visse a pieno i momenti più profondi e più critici della crisi essenzialmente in due tempi: il primo nel 2009, all'esito dello scoppio del crollo finanziario statunitense; il secondo intorno al terzo trimestre del 2011, dopo un timido accenno di ripresa, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani, quando divenne allarmante per la tenuta dell'economia l'ampliarsi del differenziale tra i rendimenti dei titoli di stato italiani e quelli tedeschi e l'Italia entrò ufficialmente in recessione²³. È proprio dell'agosto 2011 la nota lettera indirizzata dalla BCE al governo italiano, con cui la stessa indicava con una certa pressione le misure da adottare con urgenza per «rafforzare la reputazione (da parte dell'Italia) della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali»; chiedendo, quanto al sistema del diritto del lavoro, una revisione del funzionamento della contrattazione collettiva aziendale, una revisione delle regole che disciplinavano l'assunzione ed il licenziamento dei dipendenti, con contestuale adozione di misure di politiche attive, atte a facilitare la ricollocazione delle risorse umane verso settori ed aziende più competitivi.

Il motivo di un simile impatto interno, però, va rintracciato essenzialmente non tanto – o meglio non solo – in fattori esogeni di tipo ciclico, quanto endogeni e strutturali del sistema economico interno, che viveva da anni una fase di ristagno, un declino lungo e latente. C'è, nella recessione vissuta, una specificità italiana non riconducibile del tutto alla crisi finanziaria ed economica, né solo alle politiche di austerità e ai vincoli di bilancio europei. Piuttosto l'economia del Paese soffriva di una combinazione di fattori negativi che si sono alimentati a vicenda.

In primo luogo, il sistema socio-economico era da tempo caratterizzato da difetti strutturali di vario tipo: perdita di competitività a livello globale e

²³ Per il testo integrale <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>.

crescita troppo lenta a causa di un modello di specializzazione e di produzione ritenuto obsoleto, non aperto all'innovazione e all'investimento in R&S²⁴ e a causa delle barriere istituzionali e giuridiche²⁵; costi del lavoro troppo alti. La letteratura, che si è occupata di analizzare la crisi italiana, ha messo in luce in maniera pressoché unanime come un fattore chiave alla base della stagnazione dell'economia andasse rintracciato nei problemi di produttività²⁶, il cui cammino a partire già dagli anni '90 ha cominciato a rallentare inesorabilmente sino ad arrestarsi, allorché a peggiorare la situazione sopraggiunsero elementi quali la rivoluzione tecnologica e la globalizzazione dei mercati.

Il Paese insomma faceva già i conti con una serie di condizioni nel complesso determinanti una dinamica del tutto insoddisfacente della produttività²⁷, sia del lavoro sia degli altri fattori²⁸. Proprio la dinamica della produttività

²⁴ Il sostegno all'innovazione gioca un ruolo chiave nello sviluppo economico di un Paese. Nel caso dell'Italia l'economia, benché abbia proseguito il processo di accumulazione del capitale a tassi positivi fino al 2011, ha continuato a perdere terreno rispetto alle altre realtà europee sostanzialmente a causa di una diminuzione di efficienza nella gestione dei fattori produttivi. Per un'analisi più dettagliata relativa a quel periodo ISTAT-CNEL, *Report inter-medio Progetto CNEL-ISTAT sul tema "Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa"*, 2016, in <https://www.istat.it/it/archivio/struttura+e+competitivita%20C3%A0?>, 17 ss.

²⁵ P. CIOCCA, *La specificità italiana nella crisi in atto*, in *Moneta e Credito*, 2010, vol. 63, 56.

²⁶ C. D'IPPOLITI-A RONCAGLIA, *L'Italia: una crisi nella crisi*, in *Moneta e Credito*, vol. 64, 2011, 191 ss.; E. CENCIG, *Italy's economy in the euro zone crisis and Monti's reform agenda*, in *Working Paper FG 1*, 2012, n. 5, 4 ss.

²⁷ Sono diverse le definizioni possibili di produttività. Secondo quella offerta dall'OECD, nelle linee guida indicate nel Manuale per la misurazione della produttività, e poi adottata anche dall'ISTAT, per produttività deve intendersi il rapporto tra una misura del volume di *output* realizzato e una misura del volume di uno o più *input* impiegati nel processo produttivo. A partire da tale definizione, è comune ricorrere al valore aggiunto quale misura di *output*, utilizzata per stimare sia la produttività del lavoro (valore aggiunto per ora lavorata o per addetto) sia la produttività totale dei fattori (PTF). Cfr. OECD, *Measuring Productivity. OECD Manual. Measurement of aggregate and industry-level productivity growth*, Parigi, 2001, in <https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/2352458.pdf>.

²⁸ Sul forte rallentamento della produttività occorre richiamare la conclusione cui sono pervenuti alcuni studi, che suggeriscono come certe "ricette" considerate standard per accrescere la produttività, in particolare la produttività del lavoro, in Italia siano state controproducenti. Un'eccessiva compressione dei salari e un'altrettanta flessibilità del lavoro avrebbero determinato più un calo della produttività che non il suo incremento; cfr. K. ARMINGEON-L. BOCCARO, *Political Economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation*, in *Industrial Law Journal*, vol. 41, 2012, 257 ss. Il dato sarebbe confermato da alcune ricerche empiriche tra cui, ad esempio, F. LUCIDI, *Is there a trade-off between labour flexibility and productivity growth? Some evidence from Italian firms*, in T. ADDABBO-G. SOLINAS (edited by), *Non-standard employment and quality of work. The case of Italy*, Physica-Velag, Hei-

vità totale dei fattori, che ha trainato verso il basso la crescita della produttività del lavoro in generale, registrava un costante declino per una serie di concause²⁹, quali – oltre alla mancata propensione all’innovazione – la capacità delle imprese di organizzare efficientemente il lavoro dei propri dipendenti, nonché la struttura stessa delle imprese, fortemente frammentata in una massa di piccole e tutt’al più medie realtà, tanto da indurre a parlare di un vero e proprio nanismo del sistema produttivo³⁰. D’altronde la compagine industriale italiana si è da sempre distinta per la prevalenza di piccole e piccolissime aziende, poche di media dimensione e ancor meno di grandi imprese; una struttura che se da un lato garantisce una certa flessibilità e capacità di adeguamento, dall’altro frena la spinta ad innovare prodotti e processi produttivi, di recepire nuove tecnologie investendo in R&S. Questo ha conseguenze sull’efficienza del sistema e sulla competitività, soprattutto sul piano internazionale, dove le imprese più capaci di espandersi e con maggiori capacità innovative sono quelle più grandi.

Ebbene, le problematiche pregresse, unitamente alle condizioni congiunturali dovute alla due fasi della crisi, e non in ultimo alle nuove sfide lanciate nel frattempo dall’avvento delle nuove tecnologie – come si metterà in luce a breve – ebbero effetti inevitabili sull’assetto del mercato del lavoro³¹, ritrovatosi a testare la propria resilienza. Quando sopraggiunse la crisi, nelle due fasi descritte, i bassi livelli di sviluppo delle realtà aziendali, poco produttive

delberg, 2012, 261 ss.; R. VERGEER-A. KLEINKNECHT, *Do Labour market reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960-2004)*, in *International Labour Review*, 2014, 3, 365 ss.

²⁹F. DAVERI-C. JONA LASINIO, *Italy's decline: getting the facts right*, in *Gior. economisti*, vol. 64, 4, 365 ss.

³⁰Per analisi più risalenti è possibile far riferimento agli studi pubblicati dalla Confcommercio sulla base dei dati Istat, e disponibili in <https://www.confcommercio.it/-/le-piccole-e-medie-imprese-in-italia>, nonché nel registro statistico delle imprese (ASIA) di Istat, in <https://www.istat.it/it/archivio/imprese>. Più di recente, e in particolare nel 2019 l’Istat, invece, ha svolto il primo censimento permanente delle imprese italiane, con l’obiettivo di aggiornare il quadro sulla loro struttura e la loro competitività e cogliere i cambiamenti del sistema produttivo nazionale (<https://www.istat.it/it/censimenti/imprese>). Nel 2020 sono stati resi noti i risultati della rilevazione legata a tale Censimento permanente delle imprese e dal quale è merso che: i due terzi del campione di imprese considerate sul territorio nazionale sono rappresentati da microimprese (con 3-9 addetti in organico), poco più del 18% è costituito da piccole dimensioni (10-49 addetti), mentre le medie (con 50-249 addetti) e le grandi imprese (con 250 addetti e oltre) rappresentano il 2,3% delle realtà osservate.

³¹Sulla dipendenza delle politiche del lavoro e quelle politiche economiche perseguite dagli Stati cfr. N. BRUUN-B. HEPPLÉ, *Economic Policy and Labour Law*, in B. HEPPLÉ-B. VE-NEZIANI (edited by), *The transformation of Labour Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2009, 31 ss.; ma anche T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 15 ss.

e con scarso livello di innovazione, furono terreno fertile per la destabilizzazione definitiva di un sistema già fortemente in difficoltà.

Dal punto di vista giuridico, si susseguirono allora in maniera esponenziale interventi, generalmente coincidenti proprio con l'acuirsi delle difficoltà vissute dal Paese e dipendenti anche dalle spinte comunitarie all'adozione di modelli considerati flessibili. Il tentativo era quello di superare l'incapacità di attuare riforme strutturali adeguate soprattutto nel campo del mercato del lavoro, snodo fondamentale della capacità concorrenziale del Paese in un contesto di crescente liberalizzazione dei mercati dei beni.

Proprio le istituzioni comunitarie sono più volte intervenute non solo mettendo in campo un sistema di vincoli di bilancio e meccanismi di sorveglianza, ma anche influenzando le legislazioni interne dei singoli Stati, verso l'adozione di misure regolative da attuare in senso uniforme e rigoroso³². La logica – che pure deve ritenersi fortemente controversa³³ – era quella per cui le regole giuslavoristiche e sindacali costituirebbero un freno allo sviluppo economico di un paese, che pertanto dovrebbe liberarsi da rigidi vincoli verso maggiori e sempre più ampie forme di flessibilità che incentivino gli investimenti. Sicché, caratteristica trasversale di risposta alle trasformazioni dell'economia e dei processi produttivi è stata la flessibilità, divenuta filo rosso delle riforme e definita già in tempi non sospetti come «punto focale del nuovo diritto del lavoro»³⁴.

Il binomio crisi endogena del sistema e sopraggiunta crisi economica va letto, dunque, senza soluzione di continuità, unitamente ai problemi sociali, all'instabilità politica del Paese, che nel complesso hanno fatto emergere definitivamente le problematiche della disciplina lavoristica, sino ad essere percepite in alcuni casi come vera e propria crisi di una cultura³⁵.

³² Sul punto Gottardi parla di un «effetto di appiattimento a senso unico e uniformità degli assi portanti delle riforme legislative nazionali» facendo riferimento alle pressioni provenienti dalle istituzioni europee, D. GOTTARDI, *La crisi, il diritto del lavoro e le relazioni sindacali*, cit., 17.

³³ A. PIZZOFERRATO, *Il percorso di riforme del diritto del lavoro nell'attuale contesto economico*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 56 ss.

³⁴ L. MENGONI, *Il contratto di lavoro del secolo XX*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro alla svolta del secolo. Atti del Convegno Aidlass Ferrara, 11-13 maggio 2000*, 2002, Giuffrè, Milano, 3.

³⁵ E. GHERA, *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 692.

3. Le trasformazioni indotte dalla digitalizzazione dell'economia

Invero, l'avviato processo di metamorfosi della materia e le misure adottate a partire dal 2008 solo in una piccola parte rispondono agli stimoli diretti ed immediati indotti dalla "prima" grande crisi. Essi piuttosto si inseriscono nell'alveo di un processo di trasformazione del sistema già in atto, dovuto ad una pluralità di ulteriori coefficienti, che ne hanno in un certo senso amplificato gli effetti finali, determinando inevitabilmente una progressiva modificazione delle coordinate di base della materia.

Tra questi, l'avvento delle nuove tecnologie, di cui non può individuarsi con precisione l'anno di nascita ma che ha avuto una decisiva accelerazione proprio all'avvio del nuovo millennio, ha posto dinanzi a quella che è stata etichettata come una nuova "Grande Trasformazione". Ben diversa da quella descritta da Polanyi³⁶, ma con un impatto non meno dirimpente, questa ha mutato tutti i segmenti della società e dell'economia in senso fortemente dinamico e a ritmi sempre più veloci. Rispetto al lavoro tale trasformazione ha comportato la digitalizzazione dell'industria e l'inaugurazione di una Quarta Rivoluzione Industriale³⁷, nonché la diffusione di moderni modelli di *business* e con essi di forme di lavoro nuove nell'ambito delle cosiddette piattaforme digitali, innescando o per lo meno alimentando un clima di rinnovata incertezza.

La digitalizzazione, ovvero l'introduzione delle nuove tecnologie nell'ambito della cosiddetta *Industry 4.0*³⁸ (formula derivante dal tedesco *Industrie 4.0*³⁹ ma presto divenuta di uso corrente nel linguaggio socioeconomico), ha comportato cambiamenti sul campo delle mansioni e delle competenze ri-

³⁶K. POLANYI, *The Great Transformation: The political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston, 1974, 3 ss. L'A. riferiva l'espressione alla nascita dell'economia di mercato; il concetto è richiamato ed applicato al contesto del diritto del lavoro, ad esempio, da F. SEGHEZZI, *Lavoro e relazioni industriali nell'Industry 4.0*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 178 ss.

³⁷M. WEISS, *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 3, 653 ss.

³⁸Parere Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema dell'Industria 4.0 e la trasformazione digitale: la direzione da seguire, 2016/C, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE1017&from=IT>.

³⁹L'espressione è stata utilizzata nel 2011 in Germania dove il Governo ha per primo investito ingenti risorse per l'iperdigitalizzazione dell'industria col Piano *Industrie 4.0*. Si v. H. KAGERMANN-W.D. LUKAS-W. WAHLSTER, *Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. Industriellen Revolution*, VDI Nachrichten, 2011, 10 ss. La terminologia ha trovato più ampia diffusione poco dopo in numerosi studi e in diversi Paesi; è stata adottata nel 2015 dal *World Economic Forum* (WEF), dando anche il titolo all'opera del presidente del WEF, K. SCHWAB, *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, Colonia-Ginevra, 2016.

chieste ai lavoratori impiegati, dell'istruzione e della formazione, dei profili professionali, ma anche dell'ambiente di lavoro e dei sistemi di controllo, e prima ancora una mutazione dell'organizzazione dei processi industriali, dei metodi di lavoro nelle imprese, derivanti dalla capillare diffusione di internet e in generale delle ICTs (*Information and Communication Technologies*). L'impatto è evidente, ad esempio, sul *manufacturing*, ovvero su tutte le attività riconducibili alla produzione e trasformazione di prodotto. Sui loro sistemi produttivi l'implementazione delle ICTs è orientata alla realizzazione di alti livelli di efficienza, all'integrazione delle catene del valore e alla riduzione dei tempi di produzione. Qui l'introduzione di tecnologie avanzate cambia il modo stesso di lavorare e determina in via del tutto definitiva il superamento del modello di lavoratore tipico dell'era fordista, quella della produzione di massa della catena di montaggio dell'industria Novecentesca; ma anche di quella post-fordista, che aveva visto con l'introduzione dei computer un primo mutamento della gestione dell'organizzazione del lavoro, pur avvenuto tuttavia nell'ambito di quel sistema capitalistico lontano da una marcata polarizzazione del lavoro, e dunque in modo meno profondo e radicale.

Un secondo aspetto, invece, il cosiddetto *crowd sourcing*, attiene al piano del coinvolgimento dei lavoratori, derivante dalla diffusione delle piattaforme digitali e più in generale di nuovi modelli economici, variamente definiti (*sharing economy; collaborative economy; on-demand economy, gig-economy, platform economy*)⁴⁰. Esso ha abilitato forme di flessibilità e di decentramento produttivo e sfruttato la connettività continua e le dinamiche di liberalizzazione digitale dei servizi e delle attività produttive⁴¹, ma al contempo con conseguenze e problematiche rilevanti sul piano della loro stessa qualificazione, dell'applicazione della disciplina giuslavoristica tipica e della regolazione dei rapporti⁴².

⁴⁰P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi di tutela*, Giappichelli, Torino, 2017, 3; A. DONINI, *Il lavoro su piattaforma digitale "prende forma" tra autonomia e subordinazione. Nuove regole per nuovi lavori?*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 1, 164 ss.; P. LOI-V. SPEZIALE (a cura di), *Come cambia il diritto del lavoro nell'economia delle piattaforme*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2017, 2, 171 ss.; T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2017, n. 136, 4 ss.

⁴¹C. DEGRYSE, *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, in *Working Paper ETUI (European Trade Union Institute)*, Bruxel, 2016, in <https://www.etui.org>, 8.

⁴²È oramai noto che la terminologia utilizzata negli studi sulla digitalizzazione è variegata, con il conseguente rischio di sovrapposizioni. L'espressione *Industry 4.0* va distinta, ad esempio, da quella largamente in uso di *gig economy*, da non considerarsi a sua volta alternativa all'espressione di *crowd working*, sebbene tutti risultino fenomeni riconducibili al più ampio scenario della rivoluzione digitale del mercato e dell'innovazione tecnologica. Nelle

Nell'immediatezza la letteratura scientifica lavoristica ha mostrato di prediligere l'analisi dei profili innovativi assunti dalle forme di lavoro che si sviluppano nel web, il lavoro su piattaforma digitale appunto⁴³, soprattutto per i fattori di destrutturazione di elementi fondamentali del lavoro subordinato che ad esso conseguono⁴⁴. Si è dedicato tendenzialmente meno spazio alle

elaborazioni più comuni, l'espressione *gig economy* viene riferita ad un modello economico in cui si lavora *on demand*, utilizzando piattaforme digitali che intermediano facendo incontrare domanda ed offerta di lavoro ed organizzano in vario modo il lavoro delle persone. L'espressione *Industry 4.0* attiene, invece, al piano della produzione e si riferisce alla digitalizzazione ed automazione dei processi produttivi per il tramite dell'introduzione delle nuove tecnologie. Cosicché può dirsi genericamente che se i beni vengono prodotti secondo le modalità organizzative di *Industry 4.0*, essi possano essere distribuiti secondo le modalità della *gig economy*. Sul punto, ad esempio, M. FAIOLI, *Jobs "App", Gig economy e sindacato*, in *Riv. it. dir. lav. prev. soc.*, volume monografico, 2017, 2, 294. Infine, quando si parla di *crowdworking* e di lavoro a chiamata tramite piattaforma si fa riferimento alle forme di lavoro in senso stretto tipiche della *gig economy*, che fra loro si differenziano per le modalità di svolgimento della prestazione, sebbene il più delle volte è in uso riferirsi genericamente ad entrambe con il termine unico *crowdworking*. Mentre nel *crowdwork*, però, l'attività lavorativa viene svolta nel mondo virtuale (*on line*), erogando alla fine un servizio digitalizzato, più o meno complesso, dalle micro *tasks* ai progetti più complessi, e potendo connettere lavoratori ed utenti da ogni parte del mondo; nel secondo caso la piattaforma viene utilizzata sempre per far incontrare domanda ed offerta ma la prestazione viene poi resa nella realtà concreta (*off line*), con la conseguenza di un mercato potenziale per l'esecuzione di alcuni lavori più limitato nello spazio. Sul punto, *ex alii*, A. ALOISI, *Il lavoro 'a chiamata' e le piattaforme online della collaborative economy: nozioni e tipi legali in cerca di tutele*, in *Labour & Law Issues*, 2016, n. 2, 2 ss.; V. DE STEFANO, *Lavoro "su piattaforma" e lavoro non standard in prospettiva internazionale e comparata*, in *Riv. it. dir. lav. prev. soc.*, volume monografico, 2017, 2, 241 ss.

⁴³ P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro*, cit., 6. Tra i sempre più numerosi contributi, si v. A. DONINI, *Il lavoro su piattaforma digitale "prende forma" tra autonomia e subordinazione. Nuove regole per nuovi lavori?*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 1, 164 ss.; il volume monotematico P. LOI-V. SPEZIALE (a cura di), *Come cambia il diritto del lavoro nell'economia delle piattaforme*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2017, n. 2, 7 ss.; T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2017, n. 136, 2 ss.; ID., *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2018, n. 371, 4 ss.

⁴⁴ Senza entrare nel merito della questione, che esula dagli scopi del presente contributo, si rinvia a titolo esemplificato e non esaustivo ad alcuni tra i molti contributi sul problema qualificatorio dei lavoratori operanti nella *on demand economy*: M.V. BALLESTRERO, *La dicotomia autonomia/subordinazione. Uno sguardo in prospettiva*, in *Labor & Law Issues*, 2020, vol. 6, 2, 13 ss.; G. PROIA, *Le "collaborazioni organizzate" dal committente: punti fermi (pochi) e incertezze (tante)*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 2, 500 ss.; A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2020, n. 410, 3 ss.; A. MARESCA, *Brevi cenni sulle collaborazioni eteroorganizzate*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 1, 80 ss.; O. RAZZOLINI, *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in *Dir.*

trasformazioni che coinvolgono il lavoro nel contesto del fenomeno della cosiddetta *Industry 4.0*, ovvero allo studio dell'impatto della digitalizzazione sui tradizionali rapporti e sulla loro gestione, in esito alla stretta interazione tra lo svolgimento della prestazione e le tecnologie applicate ai processi produttivi esistenti, che può esplicarsi in termini di sostituzione o complementarità. Eppure, l'effetto sui tradizionali modelli, sulle categorie del diritto del lavoro e direttamente sui rapporti di lavoro non è stato meno dirompente. Esso, anzi, impone un'indagine altrettanto impegnata, anche attraverso la lente della contrattazione collettiva, chiamata ad intervenire nella regolazione di questioni nuove in vecchi contesti produttivi⁴⁵. Si pensi, solo per fare un esempio, al lavoro digitale, la cui genesi va ricondotta proprio alla diffusione delle tecnologie in realtà aziendali già esistenti, consentendo nuove modalità per lo svolgimento della prestazione.

Tutti i processi in atto, dunque, sotto i loro molteplici profili hanno sfidato le tradizionali categorie del "vecchio" diritto del lavoro.

Beninteso, va sin d'ora chiarito che ciò non significa che ne sia stata messa in un angolo la dimensione assiologica. Alla domanda se l'esigenza di strumenti dinamici in grado di dare solido riferimento ad un lavoro che muta, adeguandosi ai cambiamenti dovuti alla molteplicità di fattori descritti, significhi alterazione della funzione storica del diritto del lavoro, agli albori del post-fordismo rispondeva Supiot. Questi affermava che l'esigenza di cambiamento non si traduceva affatto nella rinuncia o perlomeno nell'alterazione della funzione di garantire la coesione sociale⁴⁶. Ebbene, sembra in linea generale di potersi confermare ancor oggi lo stesso. C'è una certa propensione ad abbandonare una costruzione finalistica coerente con quell'obiettivo di protezione sociale, cui il diritto del lavoro mira, e a sostituirla con meccanismi e soluzioni orientate alla tutela più degli interessi economici che della libertà e dignità del lavoratore. Tuttavia, il significato valoriale sotteso al dato positivo è connesso alla dimensione umana del lavoro, al fatto cioè che nel lavoro è coinvolta la persona nella sua unità indissolubile⁴⁷. «L'og-

rel. ind., 2020, 2, 360 ss.; A. GARILLI-C. DE MARCO, *L'enigma qualificatorio dei riders. Un incontro ravvicinato tra dottrina e giurisprudenza.*, in *Dir. lav. merc.*, 2021, 1, 1 ss.

⁴⁵ È stato osservato come nella *gig economy* rilevi una flessibilità esterna nel senso di flessibilità contrattuale che attiene ai tipi di lavoro, mentre rispetto a *Industry 4.0* si possa discutere della flessibilità interna, ovvero ad esempio della gestione della disciplina di inquadramenti professionali, del nuovo regime *ex art.* 2103 c.c. e delle funzioni della contrattazione collettiva aziendale nella gestione di tali elementi di flessibilità. M. FAIOLI, *op. cit.*, 295.

⁴⁶ A. SUPIOT, *Travail, droit et technique*, in *Droit Social*, 2001, 13 ss.

⁴⁷ Si v. le osservazioni in A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, in *Dir. merc. lav.*, 2020, 8 ss.

getto principale del diritto del lavoro è sempre stato, e mi azzardo a dire che sempre sarà, di costituire una forza di bilanciamento atta a compensare la disuguaglianza di potere contrattuale che è inerente, e tale non può non essere, al rapporto di lavoro»⁴⁸. L'affermazione della persona come valore giuridico unitario è l'idea di valore che ha presieduto allo sviluppo dei moderni ordinamenti e rimane intangibile⁴⁹, imponendo quelle che oggi vengono definite risposte "sostenibili"⁵⁰.

Il risultato finale è, pertanto, che l'attuale diritto del lavoro è una costruzione continua, la cui sfida è quella di garantire che le ragioni dello sviluppo non contrastino con le esigenze di sostenibilità in relazione alle categorie generali di tutela del lavoro e degli istituti protettivi che ne caratterizzano storicamente la funzione⁵¹. Cambiano i modelli e le tecniche, ma la funzione del diritto del lavoro resta: predisporre una rete protettiva che corregga l'asimmetria contrattuale e tuteli i valori fondamentali dell'esistenza umana, quali la libertà, la dignità e l'uguaglianza⁵².

4. L'emergenza sanitaria

Questa necessità di adattamento della materia dinanzi ad una *escalation* di trasformazioni, senza rinunciare alla missione di garanzia insita nella sua dimensione valoriale, è emersa in maniera altrettanto evidente con l'emergenza indotta dalla diffusione del Covid-19, un evento di portata storica e più di altri inaspettato e del tutto imprevedibile.

L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità dichiarava che il focolaio internazionale di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2 do-

⁴⁸ O. KAHN-FREUND, *Labour and the Law*, Steven & Sons, London, 1977, 6.

⁴⁹ M. GRANDI, *Il lavoro non è una merce: una formula da rimeditare*, in *Lav. dir.*, 1997, 4, 557 ss. D'altra parte, Mengoni sosteneva che nella formula costituzionale il sostantivo "lavoro" andasse inteso come una *sineddoche pars pro toto*, cioè come espressione di un valore oggettivo che riporta alla persona, poiché il lavoro come oggettività non è mai disgiungibile dal soggetto che lo esplica e che in esso è implicato. L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. NAPOLI-L. MENGONI, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, 63 ss.

⁵⁰ Il tema è oggi fortemente avvertito. Tra i diversi contributi, ad esempio, B. CARUSO-R. DEL PUNTA-T. TREU, *Manifesto per un Diritto del Lavoro sostenibile*, 20 maggio 2020, in *www.csde.lex.unict.it*, 3 ss.; S. BORELLI-D. IZZI-V. SPEZIALE, *Quali responsabilità per l'impresa sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 4, 489 ss.; D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *Dir. merc. lav.*, 2021, 1, 35 ss.

⁵¹ A. VALLEBONA, *L'incertezza del diritto del lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, 4, 1047 ss.

⁵² A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro*, cit., 8.

veva considerarsi una pandemia. Ad un decennio di distanza dall'avvio della prima grande crisi del terzo millennio, dunque, una seconda di diversa natura coinvolgeva il Paese, portando con sé un ulteriore carico di elementi destabilizzanti che inevitabilmente hanno investito, certamente non in minor misura rispetto alla precedente, il mercato del lavoro.

La pandemia, infatti, ha causato una serie effetti diretti, determinati dalla chiusura forzata delle attività prima del commercio e quelle inerenti ai servizi, poi delle attività produttive industriali, nonché dai blocchi territoriali.

È stato sin da subito evidente che già il primo *lockdown* stesse determinando la drastica perdita di posti di lavoro, avendo tra le proprie “vittime” le categorie considerate più fragili. In un certo senso l'emergenza ha velocemente aggravato alcune diseguaglianze economiche e sociali già tipiche del mondo globalizzato, e a due anni di distanza circa, la tendenza è stata negativamente confermata. Basta osservare solo i dati relativi alla disoccupazione riconducibile in via prevalente all'emergenza pandemica⁵³.

Dall'altro lato, la crisi epidemiologica ha richiesto l'adozione di misure urgenti, susseguitesi a ritmi serrati, per tamponare anche effetti meno diretti ma destinati ad avere conseguenze nel medio-lungo periodo. Lo Stato è dovuto intervenire sul funzionamento del mercato in modo sistemico, per fronteggiare una emergenza nata come sanitaria, ma che ha ben presto travolto il sistema economico e sociale, mettendo alla prova le politiche pubbliche e del lavoro.

5. Le tappe essenziali degli interventi eteronomi tra le due crisi del terzo millennio

Nel complesso scenario descritto, inauguratosi già agli inizi degli anni 2000, le classiche esigenze di stabilità avevano progressivamente ceduto il passo a crescenti istanze di flessibilità⁵⁴. Ciò sulla base dell'ideologia impe-

⁵³ Sul punto l'OIL fornisce analisi costantemente aggiornate sull'impatto del Covid-19 sul mondo del lavoro tanto a livello internazionale che interno. Tra la fine del 2021 e gli inizi del 2022 l'Organizzazione evidenziava, solo per fare un esempio, un chiaro impatto ineguale sull'occupazione, così come sulle tendenze di ripresa. Rispetto ad entrambe i giovani e soprattutto le giovani donne costituiscono la categoria con un deficit occupazionale maggiore, con una situazione peggiore nei Paesi a reddito medio. OIL, *Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 8ª edizione*, 27 ottobre 2021, in www.ilo.org.

⁵⁴ Utilizza questa espressione A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro: bilancio e prospettive*, in M. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006, 193; ma anche T. TREU, *Diritto del lavoro: discontinuità e interdipendenze*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 1, 32.

rante, di stampo neoliberalista nella sua variante economica (la teoria neoclassica), secondo cui un più ampio livello di tutela attraverso una normativa protezionistica, e dunque una maggiore restrizione giuridica in materia di lavoro, unitamente ad un alto livello di sindacalizzazione e contrattazione collettiva, costituissero fattore “nocivo” per il buon funzionamento del mercato. Beninteso, le stesse istituzioni economiche comunitarie ne avevano fatto la linea guida portante della propria politica, con un grado di vincolatività nei confronti dei Paesi Europei tale per cui le scelte nazionali sono state fortemente orientate in questo senso⁵⁵, che prometteva progresso e ripresa economica.

Ne è derivata dunque una serie di riforme, principalmente di impronta liberista, nella convinzione che il rilancio produttivo e l’occupazione, minate da tutti quegli elementi di destabilizzazione del mercato del lavoro, passassero attraverso l’abbassamento dei costi normativi e delle garanzie nell’impresa.

La legislazione a tutela del lavoro non era l’esclusiva e principale causa di debolezza di un’economia capitalista coinvolta in una crisi senza precedenti⁵⁶, ma poteva in parte costituire un’ancora di salvezza, nella misura in cui

⁵⁵ Nell’eurozona da una parte furono istituiti fondi salva Stati, inizialmente avviati per ridurre i disavanzi eccessivi, così tra il 2010 e il 2012 fu istituito prima l’EFSM (*European Financial Stability Mechanism*) per fornire immediata liquidità agli Stati con elevato debito pubblico in cambio di un rigido programma di riforme macroeconomiche; poi fu istituito l’EFSF (*European Financial Stability Facility*), uno strumento temporaneo con lo scopo di concedere prestiti a tassi agevolati agli Stati europei che ne facessero richiesta grazie alla vendita sul mercato di EFSF-bond, deliberata dal Consiglio europeo nel 2010; infine, l’ESM (*European Stability Mechanism*), un meccanismo permanente per la concessione di prestiti condizionali a Paesi in difficoltà. Cfr. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/standard_ffa_15122015_clean.pdf. Dall’altra parte furono imposti rigidi vincoli normativi e politiche nazionali atte a rimuovere le fragilità delle singole economie. Sono stati fondamentali in questo senso i pacchetti normativi conosciuti come *Six-pack*: l’Unione è intervenuta rendendo più rigida l’applicazione del Patto del 1997 (adottato con regolamenti attuativi Ce n. 1466/97 e 1467/97), attraverso l’approvazione di sei provvedimenti legislativi che hanno riformato il Patto di Stabilità (regolamenti Ue n. 1175/2011, n. 1177/2011; n. 1173/2011), nonché introducendo procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (regolamenti Ue n. 1176/2011, n. 1174/2011) e sui quadri nazionali di bilancio (direttiva 2011/85/Ue). Inoltre, nel 2012 veniva firmato il *Fiscal Compact*, noto tra le altre cose per aver richiesto l’introduzione del vincolo del pareggio di bilancio, che è avvenuta in Italia con la modifica dell’art. 81 Cost., nonché degli artt. 97, 117 e 119 Cost. (l. cost. n. 1/2012). Nel 2013 l’Ue, ancora, ha approvato due regolamenti conosciuti con l’espressione di *Two Pack* (regolamenti Ue n. 472/2013, n. 473/2013) con l’obiettivo di implementare la trasparenza e la sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali, ma anche la sorveglianza sugli Stati della zona euro, soprattutto quelli colpiti dai dissesti finanziari.

⁵⁶ R. FREEMAN, *Il lavoro in tempi di crisi tra riforme legislative ed evoluzioni della contrat-*

fosse stata in grado di contenere le perdite sul piano sociale derivanti dalle fasi critiche.

In questo contesto, i più immediati interventi legislativi riguardarono la disciplina delle eccedenze del personale, per sua natura rivolta a contrastare criticità temporanee o durature.

Invero, occorre chiarire immediatamente un aspetto: alcune misure adottate a partire dal 2008 si inserivano in un processo ben più generale – già in atto da tempo – di de-regolazione e flessibilizzazione del sistema, di cui non può non tenersi debitamente conto. In tal senso le riforme succedutesi sino al *Jobs Act* si porrebbero in sostanziale continuità rispetto al moto riformista inaugurato già a partire dal '97 (l. n. 196/1997, cosiddetto “pacchetto Treu”). L'ordinamento interno aveva avviato, soprattutto agli inizi del nuovo millennio, un lento cammino di riforma in risposta alle *guidelines* che, sebbene in modo più *soft*, le istituzioni comunitarie già da allora avevano iniziato ad impartire, mettendo in discussione alcuni caratteri fondativi il diritto del lavoro⁵⁷.

Le trasformazioni del sistema e i fenomeni contingenti che seguirono non avrebbero che accelerato incisivamente la pressione dell'Unione, in ultimo con l'intervento della *Troika* (BCE, Commissione, FMI), verso l'adozione di misure ispirate al canone della cosiddetta “*flexicurity*”⁵⁸ ov-

tazione collettiva. Nuovi ruoli per i sindacati e per la contrattazione collettiva dopo l'implosione del capitalismo di Wall Street, in *Dir. rel. ind.* 2012, 2, 267 ss. L'A., all'esito di uno studio condotto all'indomani del crollo della borsa di Wall Street e allo scoppio della crisi economico-finanziaria che ne conseguì, giunse a ritenere fallace l'idea di una fiducia cieca nel mercato e a far proprio, di contro, il pensiero espresso anni prima da Keynes (J.M. KEYNES, *Letter of february 1 to Franklin Delano Roosevelt*, in D. MOGGRIDGE (edited by), *The collected writings of John Maynard Keynes. Volume XXI. Activities 1931-1939. World crises and policies in Britain and America*, Macmillan, London, 1938), circa la necessità di una regolamentazione del mercato ad opera della contrattazione collettiva e delle istituzioni, non essendo la disciplina a tutela del lavoro “il male” da cui deriverebbe il fallimento del mercato. La materia e in special modo la contrattazione collettiva sarebbero, invece, idonee a ridurre la disegualianza economica ed innalzare il potere di acquisto della forza lavoro.

⁵⁷ T. TREU, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies e-book Series, 2016, n. 54, 3 ss. Si pone, invece, su posizioni opposte, ad esempio, Ricci, che parla di una sostanziale discontinuità, argomentata dal fatto che la l. n. 196/1997 si baserebbe sul principio di flessibilità contrattata, consentendo all'autonomia collettiva di decidere il *quantum* di flessibilità da immettere nell'ordinamento giuridico, mentre oggi la scelta delle recenti riforme sarebbe stata sovvertita, attribuendo una maggiore flessibilità gestionale a favore del datore di lavoro. Una nuova era, rispetto alla quale le riforme attuali vanno lette senza soluzione di continuità, si sarebbe inaugurata più correttamente a partire dalla l. n. 20/2003. M. RICCI, *Brevissime note sui recenti provvedimenti legislativi sulle politiche del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, cit., 18 ss.

⁵⁸ «Stella polare della legislazione è stata la *flexicurity* di marca europea, la cui credibilità

vero di una flessibilità compensata dalla sicurezza⁵⁹.

Un'altrettanta considerevole parte degli interventi adottati all'indomani dello scoppio della crisi economico-finanziaria rispondeva, invece, al bisogno quanto mai urgente di immediate soluzioni concrete alle esigenze contingenti. Tanto che le prime risposte legislative, quando gli effetti della destabilizzazione dei mercati finanziari cominciarono a farsi sentire sull'economia reale, furono in verità provvedimenti singoli, lontani da un progetto di riforma organico, che non solo risultava più difficile da programmare ed attuare in concreto ma sarebbe stato inidoneo a realizzare effetti positivi nel breve periodo.

È di questa prima fase una serie di misure di emergenza riconducibili sotto la comune etichetta di "pacchetto anticrisi". Dopo un primo intervento attuato con il d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), il d.l. n. 185/2008, come convertito nella l. n. 2/2009, tra le disposizioni eterogenee in tema di leve fiscali e garanzie di *welfare*, introdusse in via principale misure in materia di ammortizzatori sociali. Nel tentativo di tutelare i lavoratori dai danni sociali derivanti, favorendo la continuità dei rapporti e del reddito ma consentendo al contempo alle imprese di sopravvivere, in un bilanciamento di interessi contrapposti, la legge concedeva l'accesso a trattamenti in deroga alla normativa vigente, in settori produttivi esclusi dalla CIG. In questo modo, attraverso uno strumento non nuovo nel panorama giuridico nazionale⁶⁰, al fine di favorire la sospensione dei lavoratori in luo-

è legata a plurime scommesse: l'incremento della produttività del sistema, la riduzione dei tassi di disoccupazione e di lavoro sommerso, nonché la costruzione di un sistema di sicurezze sufficienti a rendere sostenibili le dosi di flessibilità introdotte, costruzione resa problematica invero dalle difficoltà finanziarie ed economiche degli ultimi anni» R. DE LUCA TAMAJO, *Riflessioni sulla riforma del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, cit., 569. Già nel 2006 la Commissione Europea, in un Libro Verde, aprendo il dibattito su come valorizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo, aveva utilizzato la parola chiave *flexicurity* come modello per riformare la regolamentazione lavoristica dei Paesi Europei. Cfr. COM(2006) 708 def., Bruxelles, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, in [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_it.pdf).

⁵⁹ A. PERULLI, *Le parole chiave della riforma del mercato del lavoro*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, 5 ss.

⁶⁰ Lo schema adottato non era nuovo, poiché analoghe misure erano state sperimentate già con il d.l. n. 35/2005, convertito nella l. n. 80/2005 sulla sospensione dei lavoratori nel solo settore dell'artigianato. Gli interventi del 2008 avevano portata ampia, estendendo l'accesso ai benefici oltre che ai lavoratori subordinati addirittura ai collaboratori coordinati