



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

“COSTITUZIONE ITALIANA, DIRITTI SOCIALI, PRIMO MAGGIO: IL LEGAME INSCINDIBILE”

Lectio magistralis del Presidente del Cnel al Convegno di Studi “Primo Maggio: Festa del Lavoro” organizzato dalla Fondazione Bruno Buozzi presso l’Istituto Italiano di cultura di New York

Tiziano Treu

1. Il Primo maggio: movimento operaio e diffusione dei diritti sociali

La storia e il significato del primo maggio si legano indissolubilmente al movimento dei lavoratori, alle sue manifestazioni di lotta e agli obiettivi da esso perseguiti fin dal secolo scorso.

La scelta della data ricorda gli scioperi organizzati a Chicago nel 1886 per la giornata lavorativa di 8 ore, ed è stata adottata ufficialmente in Europa a partire dal 1889. Ha assunto poi il valore di momento di festa di tutti i lavoratori, di lotta per affermare i propri diritti individuali e collettivi e di volontà di migliorare le proprie condizioni di lavoro e di vita.

La storia ultrasecolare di questa ricorrenza e delle sue celebrazioni riflette le vicende delle organizzazioni dei Lavoratori nei loro contrastati e travagliati rapporti con i sistemi politici e sociali dei vari paesi. Esprime la evoluzione degli obiettivi perseguiti nel tempo dai lavoratori e dalle loro organizzazioni: dalla lotta per le 8 ore a quella per il suffragio universale, fino ai programmi di riforma e di costruzione del welfare state promossi nel secolo scorso e che hanno contribuito alla crescita economica e al progresso sociale dei nostri Paesi.

Lo sviluppo delle riforme sociali che ha caratterizzato il '900 si è accompagnato con il riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori sanciti all'inizio del secolo scorso dalle prime convenzioni internazionali di Berna nel 1908 e poi dal Trattato di Versailles che ha istituito l' OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, come istituzione tripartita promotrice dei diritti e degli standard fondamentali del lavoro.

Da allora il linguaggio dei diritti sociali, e più latamente dei diritti umani si è diffuso nelle legislazioni e nelle costituzioni di tutti i paesi avanzati.

Il riconoscimento e la pratica di tali diritti non sono stati lineari nella storia del '900. Hanno avuto applicazioni diverse secondo i modelli sociali e politici dei singoli paesi.

Hanno incontrato sovente resistenze e ostacoli nelle politiche dei governi fino alla loro negazione da parte delle dittature fasciste e naziste. Nonostante queste difficoltà la diffusione dei diritti fondamentali dei lavoratori e dei cittadini non si è arrestata. Ha trovato sostegno e alimento nelle organizzazioni nelle lotte dei sindacati e dei partiti con essi solidali.

A livello internazionale l'OIL, con la partecipazione delle parti sociali e degli Stati che ne sono i costituenti, ha contribuito a diffondere e arricchire il contenuto dei Diritti Sociali attraverso le proprie convenzioni e raccomandazioni. Si contano (al 2014): 189 convenzioni e 202 raccomandazioni rivolte ai 185 Stati membri aderenti all'organizzazione. Nel 1998 l'OIL ha adottato uno strumento nuovo, di rango per così dire costituzionale: la dichiarazione dei principi fondamentali e dei diritti del lavoro che codifica i fondamentali diritti umani contenuti nella sua Costituzione.

La terminologia “diritti umani” è stata adottata negli ultimi anni, perché ritenuta più comprensiva di quella diritti sociali e più espressiva del valore universale di tali diritti. Nel corso degli anni l'OIL ha elaborato altresì, con la partecipazione delle parti costituenti e di esperti delle varie discipline, un'ampia serie di standard riguardanti le condizioni principali del lavoro che danno contenuto



Il Presidente

concreto ai principi stabiliti nelle convenzioni e nelle raccomandazioni e che costituiscono i caratteri fondamentali di quello che sarà chiamato, nella Carta del 2010, il lavoro dignitoso (*decent work*).

La ricerca degli standard essenziali che rendono umanamente dignitoso il lavoro è un'opera di grande difficoltà, ma essenziale, per adattare tali standard alle condizioni economiche e sociali così diverse nei vari Stati membri e per adeguarle ai cambiamenti che si sono succeduti nel corso degli anni.

2. La costituzionalizzazione dei diritti dei lavoratori in Europa

Nel secondo dopoguerra i fondamentali diritti dei Lavoratori hanno trovato riconoscimento nelle Carte costituzionali di molti Paesi, europei in particolare, ma anche di altri continenti. L'Unione Europea ha elaborato una normativa comune in materia di lavoro ispirata ai principi fondamentali riconosciuti a livello internazionale e confermati da varie Carte costituzionali. Questa normativa europea è stata prevista con l'obiettivo di armonizzare "nel progresso" i sistemi giuridici e sociali dei vari Paesi. Nel tempo ha dato sostanza a un "*acquis communautaire*" su vari aspetti della regolazione del lavoro e delle relazioni industriali che costituisce espressione di un modello sociale comune. Anche nell'ordinamento europeo l'importanza attribuita ai diritti del lavoro ha portato a un loro riconoscimento a livello costituzionale, cioè fra i principi fondamentali dell'Unione.

Una prima Carta sociale dei diritti fondamentali è stata approvata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e una seguente, più propriamente comunitaria, è stata adottata dal Consiglio Europeo di Strasburgo nel dicembre 1989. Tali documenti riproducono in sintesi i principali diritti riconosciuti nei vari sistemi nazionali.

Gli articoli della Costituzione sui diritti sociali sono stati fondamentali perché hanno tenuto insieme oltre che le istituzioni dello Stato anche la coesione nazionale. Noi studiosi di queste materie riteniamo che in particolare nella seconda metà del secolo scorso i diritti sociali hanno fondato gli istituti dello stato sociale. E hanno contribuito a costruire una comunità nazionale coesa, che ha resistito nonostante la difficoltà dei tempi e per le resistenze manifestate da vari stati non hanno visto riconosciuto il carattere universale sul piano giuridico. Hanno tuttavia acquisito rilievo in sede interpretativa del diritto comunitario anche nell'ambito degli ordinamenti nazionali.

Un salto di qualità è avvenuto in tempi più recenti con l'approvazione, al Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, della cd. Carta di Nizza che riprende tutti i diritti fondamentali, non solo quelli a fruizione individuale ma anche quelli collettivi: dal diritto di associazione e riunione, a quello alla contrattazione e all'azione collettiva compreso lo sciopero, ai diritti di informazione e di consultazione non riconosciuti in molti paesi, e infine i diritti cosiddetti di quarta generazione di contrasto all'esclusione sociale e di promozione della inclusione sociale.

E' questa una scelta che va oltre il minimo comune denominatore degli ordinamenti nazionali. Una novità ancora più importante è stata introdotta dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel dicembre 2009 che riconosce (all'articolo 6) ai diritti della Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei trattati, superando le resistenze che l'avevano per lungo tempo disconosciuto.

La sanzione giuridica dei diritti sociali è inserita in un quadro più ampio definito da due norme generali: la prima è l'articolo 2 che impegna l'Unione alla lotta contro l'esclusione sociale e le



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

discriminazioni, alla promozione della giustizia e delle protezioni sociali, della parità fra i sessi, della solidarietà fra generazioni e della tutela dei diritti dei minori (art.2 TFUE). La seconda è l'art. 9 TFUE secondo cui l'Unione deve tener conto nella definizione e nella attuazione delle sue politiche delle esigenze connesse con la promozione degli obiettivi sopraindicati: garanzia di adeguata protezione sociale, livello elevato di occupazione e di istruzione.

Si tratta di una dichiarazione estremamente impegnativa che rafforza il valore politico dei diritti come ispiratore di tutte le politiche economiche e sociali del continente e della ulteriore concretezza al proprio modello sociale.

Gli eventi europei successivi hanno messo a dura prova la capacità dell'Unione e dei vari paesi di corrispondere all'ambizione di questo orizzonte che spinge in avanti la dimensione sociale europea. Tali indicazioni normative hanno dovuto fare i conti sia con un contesto economico non favorevole, aggravato dalla crisi economica, sia con le incertezze e le divisioni politiche fra gli Stati. Da ultimo le politiche economiche restrittive adottate dalle autorità comunitarie hanno reso difficile il perseguimento degli obiettivi di progresso sociale ed economico solennemente annunciati e hanno aggravato le condizioni economiche e occupazionali di molti lavoratori e cittadini europei.

Queste sfasature tra dichiarazione dei diritti e politiche concrete si è ripresentata più volte nella nostra storia. Superarla nei fatti, costituisce una sfida essenziale per i policy makers dei nostri Paesi. Tale sfida è ora resa più difficile anche dopo la crisi, dalle grandi trasformazioni sociali ed economiche che hanno cambiato in profondità il mondo del lavoro e le basi materiali su cui si sono costruite le politiche sociali del '900.

3. Il lavoro nella Costituzione Italiana

La Costituzione italiana del 1948 presenta alcune peculiarità di rilievo per il tema del lavoro sua discontinuità anche rispetto ad altre Carte sociali. Il suo carattere sociale, oltre che la sua discontinuità rispetto al passato risulta chiaro anzitutto dal preambolo sui principi fondamentali: a cominciare dalla solenne proclamazione dell'art. 1 che assume il lavoro a valore base dell'ordinamento repubblicano, dall'art. 4, 1° co, che riconosce a ogni cittadino il diritto al lavoro, all'art. 3.2 che sancisce il principio di eguaglianza sostanziale.

Come si esprimeva Costantino Mortati all'indomani dell'approvazione della Carta, il suo segnale centrale di discontinuità col passato e di indicazione per il futuro, sta nell'aver indentificato nei valori inerenti al lavoro il criterio ispiratore largamente condiviso del disegno costituzionale. Tale scelta contiene in sé la prospettiva delle legislazioni sociali classiche, espressione di un diritto alla protezione dello Stato di fronte ai rischi tipici e a una parte più equa nella distribuzione del reddito. Ma va oltre, implicando la valorizzazione del lavoro come criterio generale ordinatore dei rapporti fra Stato e società e come fondamento di una maggiore partecipazione delle forze del lavoro nella gestione degli assetti produttivi e sociali.

Il fatto che questi principi costituzionali non costituiscano diritti di per sé azionabili dai singoli ma obiettivi da perseguire da parte della Repubblica nella sua complessa articolazione, a cominciare dal Parlamento, non toglie che essi mantengano una rilevanza non solo interpretativa, ma di criteri valutativi delle attività di governo in termini non solo di congruità politica ma anche di legittimità costituzionale. In particolare ciò vale per l'art. 3, co 2, dove si avverte un'eco del pensiero socialista, e che giocherà un ruolo fondamentale nella giurisprudenza della Corte



Il Presidente

Costituzionale, specie in materia sindacale, e per gli artt. 43 e 46 sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

In questo quadro di principi si collega la parte I del Tit. III dedicata a rapporti economici. Una norma cardine è l'art. 39 su cui si sono incentrati dibattiti pluridecennali, senza esito specifico per quanto riguarda il complicato meccanismo di attribuzione *erga omnes* ai contratti collettivi; mentre l'art. 40 sul riconoscimento del diritto di sciopero ha avuto un'applicazione giurisprudenziale che ne ha definito titolarità e limiti, ma valorizzando il valore dello sciopero come diritto delle persone.

Una influenza rilevante nelle vicende del mondo del lavoro fino ai giorni nostri ha avuto la regolamentazione costituzionale del rapporto di lavoro individuale, che ne stabilisce alcuni contenuti innovativi, coerenti con i principi internazionali sopra ricordati del *decent work*: il principio generale posto dall'art. 35, che sancisce la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni; l'art. 36 sul diritto dei lavoratori a una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del proprio lavoro e in ogni caso sufficiente (e il riposo settimanale e a ferie retribuite); l'art. 37 sulla parità e sul divieto di discriminazione fra i sessi e sulla tutela della donna lavoratrice e dei minori; l'art. 38 sui principali diritti dei lavoratori in tema di assistenza e previdenza sociale sia statale sia privata.

La sanzione a livello costituzionale dei fondamentali diritti del lavoro sta a significare la posizione di vertice e la preminenza che tali diritti rivestono nei sistemi democratici, anche nei confronti di altri diritti. I contenuti di tali diritti si sono evoluti in molti paesi, fra cui il nostro, fino a riguardare tutti i fondamentali aspetti della posizione del lavoratore, dal diritto all'accesso al lavoro, alla giusta retribuzione, alla formazione professionale, alla parità di trattamento, alla protezione e sicurezza sociale alle libertà sindacali. L'ampiezza dei diritti fondamentali conferma, con la solennità della fonte costitutiva, che il lavoro non è una merce e neppure solo un mezzo per ottenere un reddito, ma costituisce un'espressione centrale della persona umana ed una via per la realizzazione della identità dell'uomo sia come singolo sia nei rapporti con gli altri.

4. La sfida delle trasformazioni economiche e sociali all'attuale sistema dei diritti

L'importanza della costituzionalizzazione dei diritti sociali, in Italia come in Europa, non ci esime da considerare le criticità che la prospettiva dei diritti presenta per diventare operativa nella pratica. Le difficoltà della esperienza italiana non sono minori di quelle che abbiamo visto per l'ordinamento europeo. Semmai sono state aggravate da alcuni caratteri storici del nostro contesto nazionale: il ritardo e la precarietà della nostra economia, non adeguatamente sostenuta da efficaci azioni politiche e amministrative; la forte conflittualità politica e ideologica delle nostre vicende sociali, a cominciare dalle divisioni sindacali.

Non è possibile qui fare un bilancio neppure parziale della intensa produzione legislativa e contrattuale e delle molteplici riforme sociali che hanno caratterizzato i decenni del dopo costituzione.

Lo svolgersi delle nostre politiche sociali non è stato lineare per i motivi appena ricordati.

Le diverse fasi economiche, con l'alternarsi degli assetti politici, hanno influito sulla continuità delle scelte anche se alcune linee di queste si sono sviluppate, pure con oscillazioni, in direzione coerente con le direttive europee: da ultimo le politiche del mercato del lavoro e della flexicurity, le riforme degli ammortizzatori sociali e del sistema pensionistico.



Le ricerche in materia indicano che l'Unione Europea, compresa l'Italia, è caratterizzata nel quadro comparato da un alto standard di protezione sociale e da forme di regolazione dei rapporti di lavoro in linea con i principi dell'OIL e con le migliori prassi internazionali.

La ricchezza di quello che viene definito il modello sociale europeo non lo ha peraltro sottratto alle pressioni delle crisi economiche e alle sfide provenienti dalle grandi trasformazioni sociali e produttive indotte dalla globalizzazione e accelerate dalle innovazioni tecnologiche. Tali fattori di cambiamento hanno inciso profondamente sia sulle forme e tipi di lavori sia sulle strutture delle imprese, mettendo in discussione molti postulati su cui si sono basate le regole e le politiche sociali finora prevalenti.

5. Disoccupazione e diseguaglianze: il ruolo delle politiche pubbliche

La gravità dell'impatto di queste trasformazioni sui lavoratori e sulle loro organizzazioni è sotto gli occhi di tutti. Le testimonianze più drammatiche sono costituite dalla crescita della disoccupazione giovanile (milioni di disoccupati) denunciata dall'OIL, che ha colpito anche i paesi più ricchi, e in generale dall'aumento delle diseguaglianze di reddito e di opportunità registrate negli ultimi anni fra aree territoriali e gruppi diversi di persone (ivi compresi gli stessi lavoratori occupati (i cosiddetti *Working Poor*)).

L'Italia ha visto crescere il cosiddetto indice di Gini, che misura tali diseguaglianze, a livelli mai registrati nella nostra storia e simili a quelli riscontrati negli USA. Disoccupazione e disuguaglianze sono oggi le minacce più gravi al nostro modello sociale, che rischiano di vanificare i fondamentali diritti sociali e del lavoro e di pregiudicare le stesse potenzialità di sviluppo dei nostri Paesi.

Rispondere a questa sfida con politiche innovative è un compito che va affrontato con impegno congiunto delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali a livello sia nazionale sia internazionale.

Qui mi limito ad indicare alcuni obiettivi e piste di riforma delle politiche sociali, in parte già affrontati, e che sono ritenuti prioritari nel dibattito italiano ed europeo. Una prima area di interventi va oltre l'ambito delle politiche e dei diritti sociali, coinvolge l'insieme delle politiche pubbliche che devono essere finalizzate all'obiettivo di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. E' quanto indica la cosiddetta clausola sociale del TFUE già ricordata. Ma non è stato sempre così nelle prassi dell'Europa, perché le decisioni più recenti hanno dato priorità a misure finalizzate alla stabilità e all'austerità finanziaria a scapito di politiche economiche utili a sostenere la crescita, provocando effetti depressivi sulle economie di molti Paesi, specie di quelli più colpiti dalla crisi.

Le reazioni delle opinioni pubbliche si sono manifestate in una crescente disaffezione verso l'Europa e hanno contribuito al diffondersi di movimenti politici antieuropei e populistici. Tali reazioni hanno indotto la Commissione Europea ad annunciare un cambio delle proprie priorità economiche verso politiche di sostegno alla crescita e a varare un impegnativo documento (*European Pillars of Social Rights*) di rilancio della dimensione sociale dell'Europa.

6. Le sfide al diritto del lavoro: non deregolazione ma migliore regolazione e flexicurity

Un secondo aspetto riguarda le politiche e le regole con cui rendere operativi i diritti dei lavoratori nei rapporti con le aziende. Le regole di tutela sviluppate negli anni sono state accusate di essere eccessivamente rigide e di ostacolare la efficienza delle imprese.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

Ma se è vero che eccessi di regolazione possono essere controproducenti, d'altra parte una risposta nel senso della deregolazione lascerebbe il lavoratore senza protezione di fronte ai rischi e alle pressioni del mercato. Anche organismi internazionali, come l'OCSE e la Banca Mondiale, hanno riconosciuto che occorre bilanciare le esigenze di tutela dei lavoratori con la necessità delle aziende di adattarsi ai cambiamenti del contesto economico per restare competitive e hanno concluso che la strada giusta non è la deregolazione ma la ricerca di una regolazione adatta ai tempi.

Servono regole più semplici e più flessibili che riducano le inutili pesantezze burocratiche, ma che salvaguardino le principali tutele necessarie a garantire i diritti e la stessa umanità del lavoro. In tal senso si sono orientate alcune riforme recenti, non solo italiane, approvate fra non poche incertezze, perché si tratta di scelte delicate e per molti aspetti controverse. Molti paesi europei hanno introdotto vari tipi di flessibilità nella regolazione del lavoro: sulle forme di contratto, sulle modalità di entrata e di uscita dal mercato del lavoro, sulla mobilità e sugli orari di lavoro.

Le soluzioni più equilibrate suggerite dall'Europa hanno previsto che tali flessibilità, proprio per i rischi cui possono esporre i lavoratori, siano circoscritte e regolate. Anche in Italia la legge ha delegato alla contrattazione collettiva il compito di definire e controllare le varie forme di flessibilità, perché la contrattazione può meglio conoscerne il funzionamento e le implicazioni per le condizioni dei lavoratori. Inoltre le guidelines europee sulla cd. flexicurity, seguite da diverse legislazioni nazionali, fra cui la nostra, hanno stabilito che i possibili effetti negativi della flessibilità, specie quella numerica riguardante assunzioni e licenziamenti dei lavoratori, siano compensati con la introduzione di misure dirette ad assistere i lavoratori in caso di crisi aziendali e di licenziamenti. Tali misure comprendono sia sostegni monetari (le indennità di disoccupazione e le varie integrazioni salariali o istituti simili) sia politiche attive del lavoro (aiuto alla ricerca di impiego e qualificazione professionale) finalizzate a favorire la ricollocazione dei lavoratori in altri posti di lavoro. Le varie misure messe in atto hanno avuto efficacia diseguale nel proteggere i lavoratori non sul singolo posto di lavoro che può essere impossibile, ma nelle transizioni fra impieghi diversi che sono sempre più frequenti nell'attuale economia.

La crisi economica degli ultimi anni ha acuito la difficoltà di governare queste transizioni garantendo sicurezze ai lavoratori. La difficoltà è stata minore in quei paesi, specie del Centro – Nord Europa, attrezzati da tempo con politiche attive del lavoro efficienti e con strumenti di welfare; mentre in altri paesi, fra cui l'Italia, la flessibilità introdotta dalle recenti leggi non è stata sempre compensata dalle garanzie nel mercato del lavoro.

La storica debolezza delle politiche attive italiane, specie in alcune parti del Paese, resta ancora uno dei punti deboli del nostro sistema che non dà sufficiente sostegno ai lavoratori colpiti dalle crisi aziendali.

L'impatto della rivoluzione digitale sul futuro del lavoro, a cominciare dalla quantità dell'occupazione, è incerto. Le valutazioni secondo cui le nuove tecnologie implicherebbero la scomparsa quasi immediata di milioni di posti di lavoro sono troppo drastiche; quelle dell'OCSE sono più prudenti. Ma è certo che la diffusione di queste tecnologie presenterà rischi crescenti per l'occupazione.

Quindi è urgente la ricerca di politiche economiche e sociali in grado di fronteggiare questi rischi, in particolare con investimenti in settori *labor intensive*, dalla *green economy*, alle attività di cura della persona e dell'ambiente.



Il Presidente

Per altro verso è significativo che la rivoluzione 4.0 abbia riattivato in Europa il dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro. Il part time si sta diffondendo, anche se non sempre volontario, e sta diventando un modo comune di redistribuire il lavoro, spesso all'interno della famiglia. Il recente contratto collettivo dei metalmeccanici tedeschi ha sancito il diritto dei lavoratori di ridurre per un certo tempo (due anni) l'orario settimanale di lavoro a 28 ore, con parziale compensazione salariale, offrendo in cambio ai datori di lavoro maggiore flessibilità nell'organizzazione degli orari.

Un'altra innovazione contrattuale utile in questa direzione è il riconoscimento del diritto dei lavoratori di dedicare alla formazione continua un certo numero di ore lavorative. Questa esigenza è sempre più sentita per tutti i dipendenti in quanto è essenziale per arricchire e mantenere il loro patrimonio professionale a fronte delle trasformazioni tecnologiche.

7. L'impatto della rivoluzione digitale sulla quantità e qualità del lavoro: risposte legislative e della contrattazione collettiva

Se l'impatto della rivoluzione digitale sulla quantità del lavoro è incerto, è sicuro invece il suo impatto sulle forme e sull'organizzazione del lavoro che stanno allontanandosi sempre più dalle forme storiche del secolo scorso. Tale trasformazione rende inadeguate le tutele e le stesse categorie tradizionali di valutazione del lavoro. Essa sfida le parti sociali e i *policy makers* a trovare regole e tutele adatte a rispondere ai nuovi bisogni dei lavoratori. E' una ricerca tuttora aperta che deve impegnare tutti in uno sforzo condiviso, perché richiede una grande capacità di innovazione anche culturale nell'approccio alla mutevole realtà del lavoro.

I nuovi tipi di lavoro, dai lavoratori parasubordinati o economicamente dipendenti, al lavoro a distanza, lo *smart work* di recente disciplinato anche in Italia, ai lavori cd. su piattaforma (come i drivers di Uber), che si stanno moltiplicando in tutto il mondo, nella Cig economy, segnalano la profondità e la varietà dei cambiamenti. Sfumano i confini tra tempi di lavoro e di vita, e fra i luoghi dove si presta l'attività. La stessa distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo diventa incerta. La tendenza nelle aree più avanzate del mondo è di passare dal lavoro e da categorie definite, al lavoro *any time any where*, e dalle prestazioni individuate (*jobs*) alle competenze e compiti (*tasks*).

Tali trasformazioni hanno le potenzialità per migliorare le condizioni di lavoro e per le possibilità di conciliare vita e lavoro, ma presentano anche rischi per la privacy e per la stessa salute dei lavoratori.

Le risposte dei vari paesi a simili sfide sono diverse, ma presentano alcune tendenze comuni.

Un primo orientamento, sostenuto dai legislatori e dalla giurisprudenza di vari paesi, è di estendere alcune tutele di base proprie del diritto del lavoro storico anche a lavori cd. atipici, che non hanno più tutti i caratteri propri del lavoro subordinato storico, ma spesso tratti misti di autonomia e di subordinazione: minimi salariali, protezione contro gli infortuni, formazione continua e diritti sindacali.

Inoltre alcune norme di legge e di contratti collettivi hanno introdotte regole nuove, con controlli pubblici e sindacali, per proteggere i lavoratori dall'uso di strumenti informatici che sono potenzialmente invasivi della loro privacy; e per altro verso hanno previsto procedure e sistemi protettivi atti a fronteggiare i nuovi rischi indotti da questi lavori (stress, rapida obsolescenza professionale).



Il Presidente

In risposta a tali nuovi bisogni la contrattazione collettiva di vari paesi, fra cui l'Italia, sta prevedendo, con il sostegno fiscale dello Stato, forme di welfare integrativo, specie a livello di azienda, dirette conciliare tempi di vita e tempi di lavoro e a promuovere il benessere dei lavoratori sui luoghi di lavoro (orari flessibili, servizi di cura per bambini e anziani, pensioni e sanità integrativa).

8. Un nuovo welfare come social investment

In realtà le grandi trasformazioni indotte dalla globalizzazione e dalle tecnologie digitali impongono di rinnovare non solo le regole del rapporto e del mercato del lavoro, ma anche gran parte dei sistemi di welfare costruiti con i patti sociali del secolo scorso, che hanno sostenuto finora il benessere e la qualità della vita dei lavoratori.

Anche questo è un cantiere aperto, con alcune buone pratiche presenti in vari paesi e promosse dall'Unione Europea. Le pratiche migliori segnalano l'opportunità di rafforzare gli aspetti attivi del welfare state, non solo per ridurre i costi ma per valorizzare la capacità delle persone che lo utilizzano, promuovendo il loro sviluppo umano e non solo semplicemente offrendo assistenza. In tale prospettiva le misure di welfare devono essere viste non come costi che pesano sulla economia, ma come "social investments", che possono essere funzionali a uno sviluppo durevole. Una sfida ai nostri sistemi di welfare proviene dalla crescita delle diseguaglianze e delle povertà anche nei nostri paesi relativamente ricchi e anche fra i lavoratori occupati, i cd. *working poors*. Quasi tutti i paesi europei, fra cui di recente l'Italia, hanno introdotto misure specifiche di lotta alla povertà. Si tratta non solo di aiuti economici ai lavoratori e ai cittadini poveri e alle loro famiglie, ma di servizi di assistenza e di formazione finalizzati ad aiutare i lavoratori a uscire dalla trappola della povertà.

Le proposte discusse in sede teorica di adottare misure di reddito di cittadinanza o di *basic income* sono state ritenute impraticabili sia per i loro costi sia anche (e soprattutto) perchè rischierebbero di oscurare il valore del lavoro, non solo quale strumento di acquisizione di reddito ma quale espressione di identità e dignità personale. Inoltre tali misure potrebbero comportare un minore impegno pubblico - se non la rinuncia - alla ricerca degli investimenti e degli strumenti necessari.

9. Le criticità delle Relazioni Industriali. Politiche di sostegno e rinnovamento sindacale: contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori

I fattori di trasformazione globale più volte ricordati, hanno non solo messo in discussione le tradizionali regole di tutela del lavoro, ma hanno influito negativamente sul sistema delle Relazioni Industriali nelle sue varie componenti; l'attività sindacale, la contrattazione e la partecipazione, che sono stati finora essenziali per la difesa dei diritti dei lavoratori. I rapporti di forza fra le parti sociali sono stati alterati a scapito delle organizzazioni dei lavoratori e della loro capacità di contrattare le condizioni di lavoro con i datori di lavoro e con le loro organizzazioni. Lo segnalano tutti gli indicatori significativi delle Relazioni Industriali: declino del tasso di sindacalizzazione, riduzione ancora più marcata degli scioperi che sono largamente confinati nel Pubblico Impiego, difficoltà della contrattazione collettiva. Ma è anche vero che la capacità di



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

risposta dei vari strumenti di relazioni Industriali alle difficoltà del contesto economico e spesso politico, è stata diversa nei paesi europei.

Pur in presenza di queste difficoltà e del generale declino, la densità sindacale è rimasta alta in paesi come quelli nordici e in Belgio; e anche in Italia si è stabilizzata. Queste diverse reazioni confermano la importanza delle scelte poste in essere dagli Stati nazionali e delle strategie adottate dalle parti sociali.

I legislatori dei vari paesi sono intervenuti con provvedimenti diversi in materia di rapporti sindacali. Alcuni Stati hanno adottato politiche non ostili ma di sostegno all'attività sindacale: ad es. provvedimenti di rafforzamento dell'efficacia dei contratti collettivi nazionali, che hanno contribuito a estendere e a mantenere alta la loro efficacia giuridica anche a fronte del declino sindacale e delle stesse organizzazioni dei datori di lavoro; fissazione di salari legali minimi, utili a sostenere le retribuzioni specie dei lavoratori precari e a scarsa professionalità; infine riconoscimento dei diritti dei lavoratori di essere informati e consultati sulle principali decisioni del datore di lavoro rilevanti per l'occupazione, sia di partecipare direttamente alle scelte aziendali, specie di carattere organizzativo.

In questo senso sono significativi i provvedimenti italiani delle leggi finanziarie 2016 e 2017 che hanno favorito con incentivi fiscali la contrattazione di forme di welfare aziendale e la partecipazione diretta dei lavoratori all'organizzazione del lavoro. Questi diritti di partecipazione dei lavoratori, riconosciuti anche da una direttiva comunitaria, sono diventati un tratto caratteristico del modello sociale europeo.

Anche la tendenza comune a tutti i paesi al decentramento della contrattazione collettiva verso i luoghi di lavoro è stata variamente regolata. Talora il decentramento è stato favorito fino a mettere in crisi la funzione regolatrice del contratto nazionale. Altre volte la legge ha lasciato alle parti sociali il compito di regolare i rapporti fra contratto nazionale e contratti decentrati, così da controllare l'equilibrio del sistema contrattuale.

Il sostegno pubblico alle varie forme di attività sindacale è importante oggi più che mai per promuoverne lo svolgimento nel presente contesto economico non favorevole; esso corrisponde alla sostanza se non alle modalità delle direttive costituzionali degli artt. 39 e 46, che riconoscono non solo la libertà sindacale ma la funzione fondamentale della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori per la regolazione dei rapporti del lavoro e per i destini delle persone che lavorano. Tali diritti collettivi sono riconosciuti dalla nostra Costituzione in quanto strumenti fondamentali per dare voce ai lavoratori non solo nelle periodiche elezioni politiche, ma anche sulle questioni che riguardano la loro vita di lavoro, così da dare concretezza a una democrazia sociale oltre politica e rappresentativa.

L'importanza del sostegno pubblico ai diritti dei lavoratori non toglie che il futuro delle relazioni industriali nei luoghi di lavoro e fuori dipende in primo luogo dalla capacità dei lavoratori e delle loro organizzazioni di dare vita a tali diritti, con la loro azione nei confronti dei datori di lavoro. Alle imprese che vogliono essere socialmente responsabili spetta di concordare con i rappresentanti dei lavoratori condizioni di lavoro decorose, a cominciare dal rispetto dei diritti fondamentali.

Entrambe le parti sociali sono sfidate a trovare strumenti e strategie più adatte per rispondere ai bisogni di lavoratori e ai rischi della vita attuale, che sono diversi e più differenziati di quelli del passato.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

I sindacati in particolare devono trovare strategie nuove per dare risposte ai lavoratori che sono distanti dal tipo storico di quegli operai dell'industria che hanno dato avvio alle lotte e alle speranze del 1° maggio: ai lavoratori precari e occasionali come a quelli altamente professionalizzati.

Ci sono molti motivi per ritenere che entrambi questi tipi di lavoratori possono trarre beneficio dalla solidarietà collettiva. Ma occorre che i sindacati sappiano ascoltarli nel loro vissuto. Inoltre le organizzazioni sindacali devono aprirsi alle altre organizzazioni sociali e civili in cui questi lavoratori si identificano; sapendo mostrare i pericoli dell'isolamento individualistico, con proposte concrete sul piano della formazione, della difesa dei beni essenziali propri di tutti i lavoratori e con offerte di servizi nelle varie contingenze della vita.

Per parlare a questi nuovi soggetti, come ai problemi attuali di tutti i lavoratori si richiede una reinterpretazione non dei valori cui si è ispirato il movimento operaio dalle sue origini, ma certo delle modalità con cui tradurli nella vita concreta delle persone.

10. La dimensione internazionale dei diritti sociali

Il senso odierno del 1° maggio è anzitutto questo: trarre ispirazione dai valori e dai principi fondamentali propri del suo messaggio, per rivitalizzarli con una riflessione e azione comune nella realtà dei diversi gruppi sociali e delle diverse nazionalità.

Il messaggio del 1° maggio ha sempre avuto una ispirazione sovranazionale e universale. Anche per questo aspetto il senso del 1° maggio è più che mai attuale, perché siamo in un momento in cui i problemi del lavoro e delle imprese hanno assunto sempre più una dimensione sovranazionale.

Questa costituisce un'ulteriore sfida alle nostre istituzioni politiche e sociali che sono state costruite entro i confini nazionali, alle organizzazioni sindacali che sono ancora troppo rinchiusi negli stessi confini e allo stesso nostro modo di pensare.

Per affrontare tale sfida occorre vincere le chiusure nazionalistiche che si stanno diffondendo in molti paesi, alimentate da paure reali, ma enfatizzate da movimenti politici che le cavalcano irresponsabilmente.

Per sostenere la proiezione dei diritti dei lavoratori a livello transnazionale si sono sviluppate nuove forme di regolazione: dalle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL, ai codici di condotta delle aziende multinazionali, agli accordi collettivi transnazionali, alle clausole sociali inserite in molti accordi commerciali. Si tratta di una rete di regole ancora debole, ma che si sta estendendo. In mancanza di una autorità democratica sovranazionale, il loro rafforzamento dipende largamente dalla iniziativa degli Stati nazionali e dagli attori che operano al loro interno. Imprese e organizzazioni sindacali e sociali.

L'Europa con le sue istituzioni comunitarie che già si sono cimentate nella definizione di standard sociali comuni, può giocare un ruolo attivo anche per promuovere la internazionalizzazione dei diritti sociali. Procedere in questa direzione è necessario se si vuol dare concretezza all'obiettivo della universalità del diritto e della giustizia sociale, proclamato fin dal primo 1° maggio.