



Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato

Una delle difficoltà più serie nell'elaborazione di un sistema unitario di protezione dei diritti dei lavoratori su scala globale, che rappresenti l'interfaccia 'garantista' del processo ormai molto avanzato di globalizzazione dei mercati con l'attenuarsi o, in alcune zone, addirittura l'eliminazione delle barriere statali, sta nel diverso impatto nei vari paesi delle dinamiche di trasformazione delle caratteristiche tipiche di quella attività che convenzionalmente chiamiamo 'lavoro'. In gran parte del pianeta e anche nelle aree le cui economie sono prepotentemente cresciute negli ultimi anni, il lavoro si presenta ancora con caratteristiche tradizionali: è cioè eterodiretto e consiste in una attività rigidamente coordinata secondo schemi spazio-temporali. Si svolge in un luogo definito, secondo orari prestabiliti e osserva un ordine gerarchico: un superiore impartisce istruzioni a un soggetto che le esegue. Anche se in genere è pattuito all'origine quale tipo di mansioni si è destinati a svolgere, l'obbligazione del lavoratore non è 'di risultato', spettando all'imprenditore e al datore di lavoro in concreto conformare la prestazione in relazione ai fini imprenditoriali che si vogliono raggiungere. Questo tipo di contratto è stato, in tutti i codici civili dei paesi occidentali, formalizzato dagli inizi del 900 come 'lavoro subordinato'. Negli Stati più avanzati, soprattutto in Europa, Usa, Giappone, questi schemi sono, però, da tempo sottoposti a una profonda revisione che investe soprattutto due aspetti del 'lavoro subordinato'.

Da un lato sempre più spesso luogo e durata della prestazione diventano 'flessibili' e comunque non sono gli stessi per tutti: accanto ai contratti 'standard' (a tempo indeterminato, full time, in un'azienda con mansioni omogenee nel tempo) si aggiunge un arcipelago di contratti 'atipici' che modificano alcuni aspetti dei primi: a termine, part-time, a carattere intermittente, lavoro 'a distanza' o telelavoro, distacco ecc. Inoltre, è lo stesso contenuto del 'lavoro' che muta con un più ampio margine di iniziativa del soggetto o con l'attenuazione delle sue caratteristiche gerarchiche e disciplinari. Si creano zone d'ombra tra lavoro dipendente e lavoro 'autonomo' (in cui in astratto si offre una prestazione di 'risultato' e la persona è un piccolo imprenditore di se stesso), in quanto anche il secondo viene integrato più direttamente ai processi produttivi imprenditoriali.

Il problema dell'universalità delle regole

Scopo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) con sede a Ginevra, organismo collegato alle Nazioni Unite, previsto già nel primo dopoguerra con il Trattato di Versailles (1919), ma rilanciato a Filadelfia nel 1944 nella nuova temperie internazionalista che dette origine all'ONU e poi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), è proprio quello di approntare regole uniformi in materia di diritti del lavoro (in senso lato, ivi compresa la sicurezza sociale). L'originalità dell'OIL risiede nel suo sistema di rappresentanza 'tripartito'; mentre in genere l'architettura del diritto internazionale si incentra sul principio della rappresentanza per 'Stati', l'OIL vede la compresenza di delegati dei governi dei singoli paesi ma anche dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. L'OIL dispiega il suo ruolo soprattutto attraverso l'elaborazione di Convenzioni, ormai circa 200, nella quali vengono definite le

norme essenziali riguardo i rapporti di lavoro e i sistemi di sicurezza sociale e una connessa attività di monitoraggio sul rispetto delle prime. Il limite più marcato delle iniziative dell'organo di Ginevra risiede nel carattere molto 'a maglie larghe' delle Convenzioni che in genere prevedono ampie deroghe soprattutto per i paesi meno sviluppati, nei quali la formazione di un vero e proprio diritto del lavoro, formalizzato e separato dal costume e dalla prassi sociale a carattere generale, è ancora un obiettivo tutto da costruire. Inoltre le Convenzioni non hanno valore obbligatorio e devono essere sottoscritte dai singoli Stati per essere esigibili. In ogni caso, anche dopo la ratifica, manca un vero sistema sanzionatorio per la loro violazione in capo all'OIL. Moltissime Convenzioni, anche le più basilari come quelle sulla libertà sindacale, non sono state ratificate dai paesi di cultura anglosassone (USA, GB, Irlanda) nei quali alle pretese a carattere socio-economico non viene in genere riconosciuto lo stesso carattere 'fondamentale' dei diritti civili e politici. Insomma, molte delle Convenzioni non trovano applicazione né nei paesi più bisognosi di tutela nelle condizioni di lavoro, né in quelli che guidano il processo di 'mondializzazione economica'. Per rimediare a questo paradosso nel 1998 l'OIL ha approvato una Dichiarazione sui *core labour rights* (diritti minimi del lavoro), affermando che il rispetto di tali 'superdiritti' (diritto alla contrattazione collettiva, divieto del lavoro minorile e di quello forzato e proibizione di ogni discriminazione) deve valere per ogni paese, indipendentemente dalla ratifica delle specifiche Convenzioni che disciplinano queste materie. L'OIL ha sostenuto che si tratta di diritti che costituiscono la base di ogni altro avanzamento del mondo del lavoro e che sono preordinati a tutelare la 'dignità essenziale' della persona lavoratrice. Si è ricordato che l'ordinamento internazionale già considera *ius cogens*, come tale vincolante non solo gli Stati ma anche gli individui in ogni parte del globo, il divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui, in sostanza, i *core labour rights* costituiscono una specificazione (cfr. G. Bronzini, *La dichiarazione sui core labour rights e la rinascita dell'OIL*, in *Diritti sociali e mercato globale*, a c. di G. Bronzini, Rubbettino 2007). Inoltre nel 1999 l'OIL ha lanciato un progetto sul *decent work* che mira, per un insieme più vasto di pretese, ad arrivare a definire soglie minime di trattamento esigibili ovunque, anche direttamente nei confronti delle imprese. Sono importanti passi avanti verso l'adozione di regole universali anche nel diritto del lavoro, giustiziabili senza l'intermediazione degli Stati (spesso i paesi più arretrati hanno sistemi giudiziari inesistenti o del tutto inefficaci), come si è riuscito a fare, nella materia dei crimini contro l'umanità, attraverso l'istituzione della Corte penale internazionale.

L'Europa e i 'nuovi' diritti

Discorso ben diverso deve invece farsi per quanto riguarda l'Unione Europea che progressivamente ha esteso il suo ambito di competenza nel settore del lavoro e in quello delle misure di *welfare*. Inizialmente gli interventi normativi dell'UE (e prima della Comunità) erano diretti a evitare il pericolo di *dumping* sociale tra Stati e cioè che alcuni paesi aderenti con legislazioni sociali meno esigenti possano essere privilegiati per tale ragione dalle imprese, poi - soprattutto con il Trattato di Amsterdam del 1997- l'UE ha ampliato i propri obiettivi includendovi la coesione e il dialogo sociale e autorizzando gli organi comunitari a legiferare, spesso attraverso il voto a maggioranza, in pratica per tutti gli aspetti più rilevanti del rapporto di lavoro. Inoltre, nel 2000 l'UE ha lanciato la Strategia europea dell'occupazione per cui le politiche nazionali vengono in ogni caso coordinate in sede sovra-nazionale in vista del raggiungimento di obiettivi comuni. Una vasta rete di norme aventi carattere obbligatorio perché approvate con direttive (rispetto alle quali la discrezionalità degli Stati è molto bassa e comunque sotto la sorveglianza della Corte di giustizia) è stata varata negli anni e disciplina ormai aspetti cruciali come i licenziamenti collettivi, il lavoro a termine, il part-time, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza ecc., sicché può dirsi che gran parte del settore sia stato da tempo comunitarizzato. Come accennato, gli Stati sono obbligati a concordare le proprie politiche sociali con gli organi di Bruxelles attraverso il cosiddetto 'metodo aperto

di coordinamento' e a muoversi in modo coerente con le finalità stabilite consensualmente in sede europea. A Lisbona nel 2000 si è anche lanciata una *Lisbon Agenda* che prevede, negli anni, il raggiungimento di alcune mete ritenute prioritarie per lo sviluppo delle popolazioni del vecchio continente (incremento del tasso di occupazione in generale e di quello femminile, lotta all'esclusione sociale e alla disoccupazione di lungo periodo, formazione permanente e continua della forza lavoro ecc.).

Il 'rapporto Supiot' e la 'Carta di Nizza'

Autenticamente innovativa si presenta, in realtà, la stessa riflessione europea sul tipo di garanzie da approntare, nel complesso, in favore dei lavoratori. Sin dalla pubblicazione nel 1999 del cosiddetto 'rapporto Supiot', dal nome di un noto giuslavorista francese, si è cercato di diffondere un nuovo immaginario garantista (*Il futuro del lavoro*, a c. di A. Supiot, Carocci 2003), cercando di superare o integrare un sistema di protezione incentrato sulle sole rigidità normative e mutuato sulla figura del lavoratore subordinato standard. Il Rapporto parte dalla constatazione per cui questa figura finisce con il perdere di centralità perché l'attività lavorativa diventa multiforme e poliedrica sia nelle modalità di esecuzione che nei contenuti. Mentre il vecchio diritto del lavoro interveniva soprattutto attraverso la limitazione della discrezionalità del datore di lavoro, nelle assunzioni, nei licenziamenti, nello stabilire orario e durata del rapporto, nelle variazioni di mansioni, guardando con sfavore ogni forma di flessibilità, il variegato formarsi di figure contrattuali inedite (per es., chi lavora con un computer a casa propria) fa sorgere nuove esigenze e la necessità di inventare ulteriori forme di protezione. La domanda di flessibilità non proviene solo dalle imprese e non è sempre, esclusivamente, un modo di aggirare le norme in favore dei dipendenti, ma può essere una richiesta dei soggetti che vogliono attenuare o modulare diversamente tempi e carichi di lavoro per ragioni di cura, di formazione ecc. In sostanza in Europa sembra così essersi raggiunta una certa convergenza di opinioni sulla necessità che la protezione pubblica non deve limitarsi a stabilire rigidità contrattuali, ma deve estendere il suo campo d'azione anche al piano del mercato, alla sfera della cittadinanza sociale. Mentre sino agli anni 90 si concepivano le prestazioni di *welfare* come una forma di assicurazione contro alcuni 'rischi' tipici del 'non lavoro' (malattia, disoccupazione, pensionamenti) oggi è più chiara una diversa nozione 'attiva' e dinamica dello stato sociale che mira a fortificare l'individuo in tutti i suoi passaggi lavorativi, fornendo quella schermatura attraverso la quale la persona può scegliere il 'proprio' contributo alla società e, il più possibile, le sue forme (anche contrattuali). Nascono e vengono formalizzati (per es. nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, più nota come Carta di Nizza, approvata nel 2000 che raccoglie le prerogative essenziali dei cittadini europei; per un recente commentario alla Carta cfr. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Casi e materiali*, a c. di G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone, Chimienti 2009) nuovi diritti della 'cittadinanza laboriosa' che si aggiungono al patrimonio consolidato dei dipendenti (divieto di licenziamento ingiustificato, limitazioni alla durata del lavoro ecc.). La Carta riconosce il diritto a un reddito garantito (erogazione di un 'minimo vitale' a chi ne ha bisogno), il diritto alla formazione permanente e continua (promessa per tutti di affrancamento dalle mansioni meno gratificanti), quello di accedere a servizi gratuiti per l'impiego, di ricevere e trasmettere informazioni, di accesso libero ai servizi di interesse generale. Sono, queste, prerogative individuali che servono a rovesciare il senso e il significato della flessibilità, rendendola una scelta di chi lavora, e che unificano, nella sfera della cittadinanza, le esigenze di tutti, precari, dipendenti stabili, disoccupati, soggetti in formazione ecc. Questa nuova visione di conciliazione tra le esigenze di flessibilità e quelle di sicurezza esistenziale e di tutela integrata nel 'contratto' e nel 'mercato' è stata racchiusa nella formula europea della *flexicurity*, ancora certamente da sperimentare compiutamente e da far prevalere in tutti i paesi dell'UE, ma che promette di essere un rilancio delle ragioni di fondo del diritto del lavoro moderno all'altezza delle trasformazioni intervenute nei modelli produttivi e negli stessi stili di vita contemporanei (G. Bronzini,

Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del 'dopo Lisbona', in "Politica del diritto" n. 1/2008).

Giuseppe Bronzini

Consigliere di Cassazione, redattore della Rivista critica di diritto del lavoro e curatore con V. Piccone della newsletter del sito www.europeanrights.eu, membro del comitato scientifico della Fondazione Basso, socio fondatore del Bin Italia. È autore di *I diritti del popolo Mondo*, manifestolibri, 2003 e curatore di numerosi volumi di diritto europeo e di diritto del lavoro.

Pubblicato su: **Portale Treccani**, il 6/10/2009