

*Fausta Guarriello* (\*)

IL DECENNIO PERDUTO DEL DIRITTO DEL LAVORO

SOMMARIO: 1. *L'austerità* come acceleratore di processi di cambiamento del diritto del lavoro in direzione neoliberista. — 2. Grecia e non solo: crescita delle disegualianze interne e aumento del divario tra paesi europei. — 3. Da fattore di emancipazione e dignità sociale a meccanismo di esclusione? — 4. Le lezioni apprese dalla crisi e dal fallimento delle ricette anticrisi.

1. — *L'austerità come acceleratore di processi di cambiamento del diritto del lavoro in direzione neoliberista* — A dieci anni di distanza dalla epifania della crisi economica mondiale, iconicamente rappresentata dal fallimento della banca d'affari americana Lehman Brothers il 15 settembre 2008, val la pena interrogarsi sugli effetti permanenti che quella crisi ha prodotto sul diritto del lavoro dei paesi europei. Dall'originaria natura finanziaria, la crisi si è poi velocemente trasformata in crisi economica e in recessione, per divenire in Europa crisi dei debiti sovrani nel volgere di pochi anni. Il massiccio intervento degli Stati per salvare i rispettivi sistemi bancari dal rischio di collasso ha aumentato il debito pubblico favorendo attacchi speculativi contro i paesi più deboli e a rischio di *default*. L'esplosiva miscela innescata dalla crisi finanziaria sull'economia reale e sulla capacità degli Stati dell'eurozona di affrontarla con strumenti adeguati, non disponendo più della leva costituita dalla svalutazione competitiva della moneta, ha portato un gran numero di paesi a giocare la carta della svalutazione interna (1) attraverso la flessibilizzazione dei sistemi di diritto del lavoro, secondo il *mainstream* dell'ortodossia neoliberista dominante nelle istituzioni economiche internazionali ed europee fin dagli anni novanta. Al punto che non appare inesatto affermare che il manifestarsi della crisi in Europa ha costituito uno straordinario laboratorio di sperimentazione su vasta scala di ricette neoliberiste predicate da tempo nei consessi internazionali, ma sino ad allora

---

(\*) Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Chieti-Pescara.

(1) Deakin 2018, 589 ss.; Deakin, Koukiadaki 2013, 163 ss.

non altrettanto univocamente praticate per l'effetto inerziale di sistemi ancora formalmente ancorati ai canoni del «modello sociale europeo» costruito nel secondo dopoguerra, declinato secondo diverse varianti nazionali.

Dopo l'esplosione della crisi dei debiti sovrani, l'opera di decostruzione dei sistemi nazionali di diritto del lavoro è apparsa (*rectius*: è stata presentata) come una necessità volta a fornire risposte rassicuranti ai mercati e alle agenzie di *rating* circa il grado di salute dell'economia di un paese. Il varo nel 2011 di un pacchetto di misure volte al coordinamento più stretto delle politiche macroeconomiche e assistito da meccanismi sanzionatori in caso di violazione degli obiettivi prefissati di bilancio (il cd. semestre europeo) ha fornito all'Unione europea un formidabile strumento di controllo preventivo dell'azione degli Stati, esercitato in maniera draconiana nei paesi più a rischio dell'eurozona attraverso i *Memoranda of Understandings* (di seguito, Mou): accordi sottoscritti dai Governi dei paesi che hanno ricevuto prestiti dalle istituzioni economiche internazionali (Fmi, Bce e Commissione Ue: la famigerata *troika*), contenenti prescrizioni dettagliate sulle riforme da realizzare come condizione di concessione del prestito e sottoposti a stretta sorveglianza in fase di attuazione. Le misure di *austerity* imposte a tali paesi, e raccomandate a un novero più ampio di Stati nel quadro del processo di *governance* macroeconomica, hanno riguardato principalmente la riduzione dei salari considerati non in linea con la produttività e la disarticolazione della contrattazione collettiva nei paesi caratterizzati da contrattazione centralizzata (2), considerata un intollerabile fattore di rigidità rispetto all'obiettivo «di interesse generale» di salvaguardia dell'occupazione e di rilancio della competitività.

La riforma dei sistemi nazionali di diritto del lavoro – ove il termine riforma allude al ribaltamento della logica protettiva del contraente debole con sacrificio del principio di favore in funzione della centralità riconosciuta alle ragioni dell'impresa – ha mirato ad allentare i vincoli normativi posti da norme inderogabili per adattare le condizioni occupazionali e di lavoro alle concrete esigenze dell'impresa e del mercato, completando il quadro di flessibilizzazione del mercato del lavoro disegnato nel decennio precedente attraverso l'aggressione al nucleo storico del diritto del lavoro, costituito dalla regolazione del contratto di lavoro subordinato. L'obiettivo di svalutazione competitiva è stato perseguito attraverso la destrutturazione di regole cardine del diritto del lavoro: in via tendenzialmente definitiva laddove un nuovo assetto di regole ha sostituito il quadro normativo previgente;

---

(2) Cfr. Guarriello 2017, 97 ss., e la bibliografia ivi riportata.

con carattere temporaneo e congiunturale allorché è stata disposta una mera sospensione delle regole, destinate a riprendere vigore al termine del periodo di austerità. Il carattere temporaneo o definitivo dei nuovi assetti è una variabile rilevante ai fini della verifica del *paradigm shift* quale chiave di lettura dei cambiamenti realizzati e in corso nella nostra disciplina. Vari fenomeni incidono su tale carattere: la volontà politica di Governi formati nella fase del dopo crisi (come in Portogallo nel 2017 e in Spagna nel 2018), l'uscita da programmi di assistenza tecnica della *troika* (la Grecia dopo il 20 agosto 2018), la natura dichiaratamente provvisoria della sospensione (come in Grecia il principio di favore e il meccanismo di estensione dei contratti collettivi), interventi del giudice costituzionale o di organismi internazionali di tutela dei diritti sociali che hanno dichiarato illegittime le misure di *austerity* in contrasto con la garanzia dei livelli essenziali assicurati dalle Carte costituzionali e internazionali (in Italia, Portogallo, Grecia), la stessa resilienza delle parti sociali, che hanno saputo disinnescare e rendere di fatto inoperanti disposizioni legislative volte a una più spinta deregolazione del rapporto di lavoro (in Spagna, Italia, Portogallo) (3). La valutazione complessiva dell'impatto dell'*austerity* sul diritto del lavoro deve dunque tener conto non solo dell'effetto che nel breve-medio periodo le misure hanno prodotto, su cui si è concentrata l'analisi di osservatori e studiosi negli anni della crisi, ma anche e soprattutto degli effetti di lungo periodo o strutturali, tenuto conto dei diversi fattori di neutralizzazione che ne hanno eventualmente attutito l'impatto.

La fotografia dello stato del diritto del lavoro nei diversi paesi europei è quella di una disciplina in forte trasformazione e soggetta a continui smottamenti. La crisi che ha segnato il decennio trascorso e le misure anticrisi adottate dagli Stati sotto la pressione delle istituzioni europee hanno agito da acceleratore di trasformazioni già in atto (la crescente segmentazione del mercato del lavoro e la precarizzazione dei rapporti di lavoro, la comparsa del fenomeno della *in-work poverty*, la riduzione del tasso di sindacalizzazione e di copertura dei contratti collettivi, il calo delle azioni collettive) e di rottura di equilibri consolidati in favore della riduzione di vincoli all'esercizio del potere imprenditoriale, inteso sia come potere organizzativo (frammentazione dell'impresa, reti, catene di subappalti), sia come potere direttivo all'interno del rapporto di lavoro subordinato (in particolare, con riguardo a modifiche unilaterali delle condizioni di lavoro e al potere di recesso).

---

(3) Giubboni, Orlandini 2018, 643 ss.

Il quadro che emerge dalle riforme strutturali introdotte nei diversi paesi segnala una notevole riduzione delle tutele del lavoro subordinato, con riguardo a istituti centrali, quali l'irriducibilità della retribuzione, la contrattualità delle mansioni e dell'orario di lavoro, la giustificazione del recesso e l'allentamento e aggiramento della disciplina dei licenziamenti, il ricorso a un'ampia gamma di contratti flessibili o speciali, la derogabilità *in peius* del contratto collettivo di settore da parte di accordi aziendali che hanno acquisito priorità applicativa nei sistemi fondati su più livelli, la sospensione o l'aggravamento delle condizioni di ricorso a meccanismi di estensione del contratto collettivo, il blocco della contrattazione salariale nel lavoro pubblico, unito al blocco delle assunzioni e a forme di mobilità incentivata, il riconoscimento come agente negoziale nei luoghi di lavoro di forme spurie di rappresentanza dei lavoratori al fine di facilitare la conclusione di accordi aziendali a carattere derogatorio, di fatto predisposti unilateralmente dal datore di lavoro. La *ratio* comune di tali trasformazioni del diritto del lavoro è l'abbandono, o il notevole ridimensionamento, del principio di favore come criterio di selezione delle discipline applicabili al lavoratore in presenza di concorrenza tra fonte legale e contrattuale, fra contratti collettivi di diverso livello, fra contratto collettivo e contratto individuale. Il criterio di prossimità al rapporto concreto da regolare viene utilizzato non più per ammettere trattamenti di miglior favore, come nella tradizione del diritto del lavoro, bensì per consentire deviazioni peggiorative rispetto allo standard legale o collettivo.

Non deve quindi stupire che questi interventi di «modernizzazione» del diritto del lavoro (4), giocati sul fronte della flessibilità più che della sicurezza (5), abbiano prodotto, complice la crisi e le medicine anticrisi imposte dall'*austerità* ai paesi del sud Europa, un impatto devastante sui mercati del lavoro, non risparmiando neppure le economie di paesi forti con sistemi istituzionali più solidi, come Francia e Germania, solo marginalmente toccati dalla crisi. I cambiamenti impressi ai sistemi di diritto del lavoro appaiono univoci in tutti i paesi europei in cui sono state introdotte riforme nel decennio intercorso dall'esplosione della crisi: la rilevanza e la direzione dei cambiamenti portano a ipotizzare che si tratti per lo più di cambiamenti a carattere strutturale, destinati a incidere sul tessuto del diritto del lavoro ben oltre la situazione congiunturale di crisi, cambiandone la fisionomia.

---

(4) Si prende a prestito il noto titolo del *Libro verde* della Commissione europea *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* – Com(2006)708 def. –, dove venivano illustrati i tratti salienti dell'opera di riforma raccomandata.

(5) Yannakourou 2014, 27.

2. — *Grecia e non solo: crescita delle diseguaglianze interne e aumento del divario tra paesi europei* — Com'è noto, la Grecia ha costituito il laboratorio più compiuto delle misure di austerità, concentrando tutte le tipologie di azioni volte, da un lato, a contenere e ridurre la spesa pubblica nell'immediato, a promuovere la competitività del sistema economico, dall'altro. La scoperta nel 2009 della manipolazione dei conti pubblici per entrare nell'eurozona, unita all'elevato debito pubblico e all'alto tasso di evasione fiscale, hanno fatto della Grecia la vittima ideale di mercati finanziari internazionali pronti a scommettere sulla bancarotta del paese. Il paese è stato quindi costretto ad accettare l'intervento finanziario della *troika*, sottoscrivendo nel maggio 2010 il primo Mou, che lo impegnava a intraprendere un programma di riforme strutturali volto a ridurre il disavanzo pubblico.

Tra le prime misure anticrisi nell'ambito del diritto del lavoro, la l. n. 3846/2010 aveva previsto a tutela dei cd. falsi lavoratori autonomi una presunzione di subordinazione se l'attività a carattere esclusivamente o prevalentemente personale avesse una durata superiore a 9 mesi; aveva limitato l'utilizzo di lavoro temporaneo a causali di carattere eccezionale, applicando ai lavoratori somministrati parità di trattamento; aveva previsto l'obbligo di consultazione sindacale preventiva in caso di sospensione dei rapporti di lavoro a causa di temporanea difficoltà dell'impresa e stabilito l'obbligo di rispettare nei licenziamenti economici una quota non superiore al 10% di lavoratori con più di 55 anni pagando i costi di assicurazione contro la disoccupazione; mentre per i giovani, che costituivano un *target* di popolazione particolarmente colpito dalla crisi, prevedeva come incentivo all'assunzione la riduzione del 20% del salario minimo definito dalla contrattazione interprofessionale. Al tempo stesso si faceva affidamento sul principio di autonomia collettiva e di non interferenza dello Stato nella contrattazione collettiva demandando alle parti sociali la fissazione del salario minimo e delle condizioni di lavoro a livello interprofessionale per il triennio 2010-2012, confidando nella capacità delle parti sociali di effettuare gli aggiustamenti salariali necessari a ridurre il costo del lavoro attraverso la promozione del decentramento contrattuale. La dottrina ha parlato di questa prima fase come di un'età dell'innocenza del diritto del lavoro (6), in cui la sua funzione protettiva è stata mobilitata per affrontare la crisi con strumenti e tecniche tradizionali che non rinnegavano i principi e i fondamenti della disciplina, di rango costituzionale (dignità della persona, liber-

---

(6) Papadimitriou C. 2012, 2.

tà sindacale e divieto di interferenza da parte dello Stato) e internazionale.

A fronte del peggioramento della situazione finanziaria, la *troika* nel giugno 2011 ha chiesto al Governo greco, come condizione per la concessione di un secondo prestito di 130 miliardi di euro, di aprire un dibattito con le forze sociali per raggiungere un accordo tripartito su tutti i fattori incidenti in via diretta o indiretta sul costo del lavoro: in particolare sul salario minimo e sui costi non salariali (7). Il fallimento del negoziato sul congelamento degli aumenti salariali per gli anni 2012-2013 ha portato alla stipula di un secondo *Memorandum* nel febbraio 2012, in cui il Governo si è impegnato ad adottare misure immediate per ridurre i salari e il costo del lavoro al fine di migliorare la competitività e sostenere lo sviluppo delle imprese (l. n. 4046/2012, decreto del Consiglio dei ministri n. 6/2012).

L'intervento cruento del secondo *Memorandum* segna la fase più acuta della crisi e la perdita d'innocenza sull'utilizzo del diritto del lavoro in senso conforme ai suoi principi fondativi, mantenendo il controllo interno circa le misure da adottare per affrontare l'aggravamento della crisi. Le condizioni dettate dalla *troika* non hanno ammesso replica: il mutamento di rotta è stato profondo, violento e repentino (8). La destrutturazione del diritto del lavoro ha infatti travolto i primi tentativi autarchici di affrontare la crisi con adattamenti interni concordati con le parti sociali che estendesero la funzione protettiva del diritto del lavoro alle fasce più vulnerabili. La durezza delle misure adottate, recentemente ammessa dallo stesso Presidente della Commissione europea Juncker (9) e dalla direttrice del

---

(7) Koukiadaki, Kretsos 2012, 276; Lanara-Tzotze 2013, 6 ss.

(8) Cfr. Papadimitriou C. 2012, 15: «*These first "national" steps referred to as protective, adopted at the beginning of the crisis, have been replaced by interventions of other type imposed without prior negotiation with the Greek social partners. The second wave of measures adopted to cope with the economic crisis devastating the national economy, has literally transformed Greek labour law to the extent that they have changed its fundamentals and its nature. This definitive reversal of the standards of labour law constitutes essentially a progressive flexibilization of the Greek labour market*». Cfr. Yannakourou 2014, 368: «*No doubt that the protective function of labour law in Greece is progressively being abandoned: labour legislation is brought back to the civil law principles and the law of contracts. Labor is being used as a commodity [...]. In spite of the fact that the social and labor rights contained in the Philadelphia Declaration of 1944 express precisely the political will to reinstate the principle of human dignity and the associated concept of social justice as the basis for an international legal order and as the foundation principles of Ilo*». Cfr. anche: Koukiadaki, Kretsos 2012, 278.

(9) Jean Claude Juncker ha pronunciato il *mea culpa* davanti al Parlamento europeo riunito a Strasburgo il 15.1.2019 per il ventennale dell'Euro, ammettendo che «c'è stata un'austerità forse un po' avventata, ma non volevamo colpire chi lavora o chi è disoccupato», rammaricandosi della mancanza di solidarietà nei confronti della

Fondo monetario internazionale Lagarde (10), se ha comportato una riduzione media dei salari di circa il 20%, non ha però rafforzato la competitività delle imprese, ma al contrario ha portato a una drastica caduta della domanda aggregata, che ha finito per esacerbare la crisi.

Le misure volte alla riduzione della spesa pubblica hanno riguardato il taglio di circa il 35% di salari, premi, indennità e pensioni nel settore pubblico, con riduzione e poi eliminazione della tredicesima e quattordicesima mensilità e il divieto di aumenti salariali per i dipendenti pubblici derivanti sia da contrattazione collettiva che individuale; il collocamento a riposo obbligatorio per i dipendenti con più di 35 anni di servizio e più di 55 anni di età senza rimpiazzo del *turn-over*; la messa in riserva degli *over 53* con erogazione di un salario ridotto al 60% della paga base; la previsione del taglio di ulteriori 150.000 posti di lavoro nel settore pubblico entro la fine del 2015 tramite blocco delle assunzioni, pensionamenti, messa in riserva e licenziamenti. Il secondo piano di riserva nel 2012 ha previsto la mobilità dei dipendenti pubblici i cui posti sono stati soppressi e dei dipendenti con contratto di lavoro a durata indeterminata, con erogazione del 75% del salario di base e trasferimento obbligatorio ad altri servizi, il mancato utilizzo entro un anno dalla messa in riserva comportando il licenziamento senza indennizzo o indennità di disoccupazione. La misura ha colpito 12.500 dipendenti pubblici, soprattutto professori, personale amministrativo di università, biblioteche, laboratori, ospedali; negli anni successivi 2013 e 2014, la misura della messa in mobilità ha riguardato in particolare i dipendenti comunali. Complessivamente circa 1/3 dei dipendenti pubblici ha perso l'impiego a seguito di tali misure.

Nel settore privato, dove le misure miravano al rilancio della competitività, le riforme sono avvenute nel segno del rafforzamento del potere del datore di lavoro nella definizione delle condizioni di lavoro attraverso l'ampio utilizzo del potere unilaterale di *job rotation* (11) consentito su un arco

---

crisi greca. Già nel giugno 2018 Juncker aveva pubblicamente riconosciuto che «la dignità del popolo greco era stata calpestata».

(10) Nell'aprile 2016, Christine Lagarde, nel mezzo dello scandalo suscitato dalle rivelazioni di Wikileaks, in un'intervista pubblica aveva ammesso evidenti errori da parte del Fmi nel calcolo dei moltiplicatori, sottostimando l'effetto recessivo delle misure di *austerity* imposte alla Grecia. Sin dal 2013 un rapporto strettamente confidenziale del Fmi pubblicato sul *Washington Post* ammetteva di aver sottovalutato i danni delle misure di austerità prescritte nel piano di salvataggio della Grecia del 2010.

(11) Potere unilaterale di riduzione dei giorni di lavoro e del salario in caso di riduzione dell'attività di impresa: introdotto dalla l. n. 2639/1998, ma scarsamente utilizzato prima della crisi.



temporale più lungo (9 mesi all'anno, invece dei 6 previsti precedentemente); accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro con riduzione delle maggiorazioni per lavoro straordinario; modifica del regime legale del licenziamento attraverso la riduzione del periodo di preavviso a non più di 4 mesi con taglio del 50% dell'indennità spettante al lavoratore, pagabile anche tramite rateizzazione (12); innalzamento della soglia dei licenziamenti collettivi; allungamento della durata del periodo di prova da 2 a 12 mesi nel contratto a durata indeterminata, con conseguente facoltà di licenziare senza preavviso e senza indennizzo; rafforzamento dei contratti flessibili con allungamento del periodo massimo di durata del contratto a termine da 12 a 36 mesi e introduzione di uno speciale contratto di apprendistato per i giovani di età compresa tra 15 e 18 anni, retribuito al 68% del salario minimo.

Ma il vero epicentro del terremoto costituito dalle misure di austerità è stato l'attacco e la disarticolazione del sistema di contrattazione collettiva, fondato in Grecia sul principio di autonomia collettiva di rango costituzionale (art. 22, c. 2, e art. 23, c. 1, Cost.; l. n. 1876/1990) e sviluppato su più livelli tra loro coordinati in base al principio di favore. In attuazione del secondo *Memorandum*, dapprima la l. n. 4046/2012 ha imposto autoritativamente la riduzione del salario minimo – definito tramite accordo collettivo nazionale intersettoriale di applicazione generale – del 22% e addirittura del 32% per i giovani con meno di 25 anni. Qualche mese più tardi la l. n. 4093/2012 ha introdotto il salario minimo legale, esautorando le parti sociali del potere di definire il salario minimo per attribuirne la prerogativa al Parlamento. Infine, la legge n. 4172/2013 ha attribuito il potere di determinare il salario minimo al ministro del Lavoro, sulla base dell'andamento della situazione economica e delle prospettive di sviluppo in termini di produttività, prezzi, competitività, andamento dell'occupazione e della disoccupazione, redditi e salari. Alla riduzione del salario minimo (13)

---

(12) Val la pena ricordare che in Grecia la disciplina del licenziamento non prevedeva l'obbligo di giustificazione: il recesso del datore dal contratto a durata indeterminata prevedeva solo l'obbligo di preavviso (fino a 24 mesi) e il versamento di un'indennità al lavoratore licenziato. Il mancato pagamento dell'indennità comportava la nullità del licenziamento. La l. n. 3899/2010 ha escluso dal computo dell'indennità di licenziamento i lavoratori con meno di un anno di anzianità di servizio, nonché i periodi anteriori a 16 anni di anzianità. La proposta di legge del maggio 2019 presentata dal governo Tsipras introduce per la prima volta la giusta causa, ossia l'obbligo di giustificare il licenziamento.

(13) Dal 2.2.2012, il salario minimo mensile lordo è passato da 751,39 a 586,08 euro per un impiegato con meno di tre anni di anzianità di servizio, ridotto a 510,95



si è accompagnata la sospensione degli aumenti salariali legati a indicizzazioni e scatti di anzianità disposti sia da legge che da contratto collettivo fino a che il tasso di disoccupazione non scenderà sotto il 10%, il che vale a dire a tempo indefinito (14).

La finalità di blocco della dinamica salariale è stata scientemente perseguita anche attraverso la puntuale (quasi chirurgica) definizione di misure che hanno inciso su aspetti nevralgici del sistema di contrattazione collettiva quali: la sospensione del meccanismo amministrativo di estensione dei contratti collettivi; il ridimensionamento del periodo di ultrattività dei contratti collettivi da sei a tre mesi; la priorità applicativa riconosciuta all'accordo aziendale e la sospensione del principio di favore nel caso di concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello; la capacità di concludere accordi aziendali in assenza di rappresentanti sindacali nelle imprese minori (15) attribuita a organismi *ad hoc* (associazioni di persone); l'abolizione del ricorso unilaterale all'arbitrato come modalità tipica di risoluzione dei conflitti collettivi (di solito utilizzato da parte sindacale) e l'abolizione del suo carattere obbligatorio; la delimitazione del lodo arbitrale – che tiene luogo del contratto collettivo – al solo salario di base e alla disciplina normativa.

L'insieme di tali misure ha portato a una drastica riduzione del numero dei contratti collettivi di settore (erano 231 nel 2008, 120 nel 2009, 113 nel 2010, 63 nel 2011, 37 nel 2012, 23 nel 2013, 22 nel 2014, 19 nel 2015) e a una temporanea impennata di accordi aziendali (mediamente intorno ai 200 prima della crisi, saliti vertiginosamente a 976 nel 2012, per poi calare a 409 nel 2013, 286 nel 2014, 193 nel 2015) (16). Le misure volte a una radicale decentralizzazione della contrattazione collettiva hanno così provocato lo smantellamento del sistema multilivello in Grecia, considerato un

---

euro per un lavoratore con meno di 25 anni, mentre il salario minimo giornaliero lordo per un operaio è passato da 33,57 euro a 22,83 se minore di 25 anni. Il salario minimo si applica a tutti i lavoratori subordinati non coperti da un contratto collettivo o individuale che preveda un salario più alto: cfr. Yannakourou, Tsimpoukis 2014, 339.

(14) Il tasso di disoccupazione in Grecia ha raggiunto il picco del 27,5% nel 2013 (era del 9,6% nel 2009) e del 49,5% per i giovani con meno di 25 anni; secondo i più recenti dati Eurostat è attualmente del 18,5% (febbraio 2019) e del 38,8% per i giovani con meno di 25 anni (aprile 2019).

(15) La legge prevede per la costituzione di rappresentanze sindacali in azienda l'adesione di almeno venti lavoratori, laddove la stragrande maggioranza delle imprese greche non ha più di 10 dipendenti.

(16) Greek Mediation Authority and Greek Ministry of Labour, *Collective Agreements in Greece, 1990-2015*, riportati da Schulten 2015, 12.

ostacolo alla riduzione del costo del lavoro nell'ottica di svalutazione competitiva perseguita dalla *troika*. Una ricerca condotta dall'università di Patrasso su 1336 accordi aziendali siglati tra novembre 2011 e dicembre 2013 conferma che solo il 30% degli accordi aziendali è stato negoziato da sindacati, mentre il 70% è stato firmato da rappresentanze non sindacali; quanto al contenuto, i 3/4 degli accordi riguardano tagli salariali, il restante quarto il congelamento dei salari, solo l'1,5% aumenti salariali (17).

L'intensità e l'impatto provocato dalle misure adottate sotto dettatura della *troika* senza rispettare le procedure di dialogo sociale hanno suscitato un acceso dibattito in dottrina sul cambio di paradigma del diritto del lavoro e la forte reazione dei sindacati, che hanno impostato una strategia giudiziaria su vasta scala presentando ricorsi davanti a Corti nazionali e a organismi internazionali per la violazione di diritti sociali fondamentali riconosciuti dalla Costituzione greca o previsti da convenzioni internazionali dell'Oil, dalla Cedu e dalla Carta sociale europea revisionata, ratificati con leggi nazionali. Le misure di *austerity* hanno costituito di fatto il banco di prova più rilevante del nuovo istituto del ricorso collettivo introdotto con il Protocollo aggiunto alla Carta sociale europea nel 1995, così come sono state alla base dell'impennata di ricorsi al Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (Ceacr) e al Comitato per l'applicazione delle norme (Cas) dell'Oil (18). Nella fase più acuta dell'austerità, l'Oil ha anche disposto l'invio di una Missione di alto livello in Grecia per verificare lo stato di violazione dei diritti sociali fondamentali, chiusa con la verifica dell'assenza di qualunque valutazione di impatto sociale delle misure di *austerity* (19).

Gli effetti delle misure finanziarie di taglio e contenimento della spesa pubblica, dagli interventi sulle pensioni, ai licenziamenti massivi nella pubblica amministrazione, al drastico taglio dei servizi pubblici (scuole, ospedali, prestazioni sociali), alla riduzione del tasso di copertura dei contratti collettivi, all'aumento della precarietà e della povertà, hanno drammaticamente segnato il regime di austerità in Grecia additandolo come esempio di «macelleria sociale», impensabile dentro i confini della vecchia Europa e in particolare dell'eurozona (20). L'inusitato rigore esercitato dalla *troika*

---

(17) Riportata da Schulten 2015, 10.

(18) Cfr. Kilpatrick 2019, 161.

(19) *Report on the High Level Mission to Greece, Athens, 19-23 September 2011* (Ilo, 2012, p. 71). Sul ruolo della Missione di alto livello, vd. Kilpatrick 2019, nota 48. Cfr: Koukiadaki, Grimshaw 2016.

(20) Nel gennaio 2015, la Caritas ha pubblicato un dossier sulla situazione sociale in Grecia significativamente intitolato: «La crisi come una guerra, il paese a un bivio»,

nei confronti del paese, con rischio di sradicarne i fondamenti, anche costituzionali, in nome di imperativi economici, ha fatto parlare di diritto del lavoro da paese occupato (21), del pericoloso passaggio verso un nuovo regime giuridico, di mutamento dell'architettura e del paradigma del diritto del lavoro (22), di decostruzione del sistema di contrattazione collettiva (23), di radicale trasformazione del diritto del lavoro, della sicurezza sociale e delle relazioni industriali (24).

Il Governo di sinistra, vincitore delle elezioni politiche nel gennaio 2015 con un programma di rinegoziazione del debito e di allentamento delle rigide condizioni imposte dai creditori, a pochi mesi dal suo insediamento aveva approvato una legge di ripristino delle condizioni minime di funzionamento della contrattazione collettiva che reintroduceva il principio di favore, l'ultrattività di 6 mesi dei contratti collettivi e la titolarità sindacale della contrattazione aziendale (da svolgersi con sindacati territoriali). Ma l'aggravamento della situazione debitoria e la necessità di ricorrere a un nuovo programma di assistenza finanziaria hanno spinto il Governo greco, malgrado l'esito del referendum propositivo indetto nel luglio 2015, a sottoscrivere un terzo Mou 2015-2018, che lo ha costretto a revocare le misure disposte con la l. n. 4331/2015 e ad avviare, con tempi e modalità concordati, un processo di consultazione con le parti sociali guidato da un gruppo di esperti indipendenti per rivedere alcune normative del mercato del lavoro, come licenziamenti collettivi, sciopero e contrattazione collettiva, tenendo conto delle «migliori prassi internazionali ed europee», assicurando in tale processo la presenza dell'Oil (25). Solo alla conclusione del processo di revisione è stata prevista la possibilità di modificare il quadro normativo «in linea con le migliori prassi» presenti in Europa, «in ogni caso non tornando su impostazioni politiche del passato incompatibili con gli obiettivi di una crescita sostenibile e inclusiva».

---

che testimonia il drammatico impoverimento della popolazione civile dovuta all'effetto congiunto di riduzione dei salari, aumento della disoccupazione, precarietà occupazionale, drastici tagli alla spesa pubblica e ai servizi pubblici, pensionamenti anticipati, aumento delle tasse, privatizzazioni.

(21) Koukiadis, riportato da Papadimitriou C. 2012.

(22) Yannakourou 2014, 25.

(23) Koukiadaki, Kokkinou 2014, 21; Yannakourou, Tsimpoukis 2014, 331; Koukiadaki, Kokkinou 2016, 207.

(24) Papadimitriou D. *et al.* 2016, 109; Economakis *et al.* 2016, 62.

(25) Cfr. *Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions*, 27 September 2016, in [www.ieri.es/wp-content/uploads/2016/10/Final-Report-Greece-September-2016.pdf](http://www.ieri.es/wp-content/uploads/2016/10/Final-Report-Greece-September-2016.pdf).

Anche il terzo *Memorandum* ha scandito in modo dettagliato tempi e condizioni per la concessione di aiuto finanziario (26). In particolare, le misure sociali previste dal programma hanno riguardato un ampio ridisegno del sistema di *welfare*, con creazione di una rete di protezione sociale attraverso l'istituzione del reddito minimo garantito da declinare insieme a strategie di inclusione per i gruppi vulnerabili, cure sanitarie per i non abbienti, politiche attive del lavoro in particolare per disoccupati di lunga durata, giovani e persone svantaggiate; il completamento della riforma delle pensioni con progressivo passaggio al sistema contributivo, forti disincentivi al prepensionamento. La considerazione di esigenze di giustizia sociale e di equità fra generazioni con redistribuzione del pesante carico fiscale a vantaggio delle classi meno abbienti onde «assicurare in ogni caso ragionevoli condizioni di vita» ha costituito il segno distintivo del nuovo programma sottoscritto dal Governo di Syriza (27), venuto a scadenza il 20 agosto 2018. La fine del programma di assistenza finanziaria non ha comportato peraltro la fine della procedura di sorveglianza, che verrà esercitata anche nelle fasi successive per assicurare la tenuta del quadro di riforme almeno fino al 2022, secondo il principio di irreversibilità.

Il programma di riforme strutturali sottoscritto con i tre *Memoranda*, particolarmente drastico e prolungato nel caso della Grecia, ha consentito margini di manovra molto stretti alle istituzioni nazionali, vincolate a strette condizionalità, con il calendario e il contenuto delle riforme puntualmente dettato da istituzioni sovranazionali (28). Interviste effettuate in fase di valutazione di impatto dei *Memoranda* a funzionari governativi e a rappresentanti delle parti sociali coinvolti nei negoziati sulle misure di austerità hanno confermato l'irrelevanza del ruolo delle parti sociali, considerate dalla *troika* come parte del problema, più che la soluzione, e l'assunzione di posizioni intransigenti da parte dei creditori sulle misure da adottare, dettate dalla volontà di ridurre drasticamente il costo del lavoro – considerato il solo costo flessibile in grado di assorbire gli *shocks* economici – per portarlo al livello di paesi come la Bulgaria, la Romania e i paesi baltici (29).

---

(26) Le precondizioni poste dai creditori per la sottoscrizione del terzo *Memorandum* riguardavano, in particolare: la riforma dell'Iva, la sostenibilità del sistema pensionistico, l'indipendenza dell'Istituto nazionale di statistica Elstat, il pieno rispetto del *Fiscal Compact*, l'adozione di un nuovo codice di procedura civile e delle nuove regole europee sulle crisi bancarie.

(27) E forse la ragione del mancato successo alle recenti elezioni del luglio 2019, dovuto alla disaffezione delle classi medie tartassate dalle imposte.

(28) Papadimitriou C. 2012, 3.

(29) Cfr. Dedoussopoulos *et al.* 2013, 40-42.

Dopo la scadenza del termine del 20.8.2018 previsto dal terzo *Memo-randum* il governo Tsipras ha ripristinato il meccanismo di estensione dei contratti collettivi in alcuni settori (credito, pesca, turismo, miniere) e il principio di favore come criterio ordinatore della contrattazione collettiva su più livelli, attribuendo prevalenza al contratto di settore e di impresa rispetto al livello professionale (in via di superamento), mentre a fine anno ha disposto l'aumento del salario minimo legale a partire dal 1.2.2019 portandolo a 650 euro per tutti, con eliminazione delle differenze basate sull'età introdotte nel 2012, autorizzando lo sblocco della contrattazione interprofessionale sul salario minimo (sospesa dal 2012), che avrà – diversamente dalla fase anteriore, in cui aveva efficacia generale – efficacia limitata ai datori di lavoro aderenti alle organizzazioni firmatarie. La riforma legislativa della disciplina del licenziamento, con introduzione della giusta causa, è troppo recente perché se ne possa valutare l'impatto.

La volontà di ricostruire i fondamenti del diritto del lavoro come segnale di ritrovata coesione sociale deve però fare i conti, da un lato, con gli effetti permanenti che la lunga fase di riduzione e sospensione dei diritti sociali ha lasciato sul terreno; dall'altro, con le nuove priorità definite dal Governo di centro-destra, uscito vincitore dalle elezioni del luglio 2019 con un programma di chiaro stampo liberista, basato su tagli alle imposte e privatizzazioni come strumenti di stimolo agli investimenti. Il rischio di una finta ripartenza per i diritti del lavoro rimane quindi molto forte, anche perché la lezione che la crisi ha messo in evidenza è l'indispensabile sostegno legislativo (30) per riequilibrare i rapporti di potere tra le parti, individuali e collettive; questi, lasciati alla regolazione di mercato, finiscono per accrescere le disuguaglianze.

I cambiamenti radicali intervenuti nella regolazione del lavoro in Grecia nel decennio della crisi non hanno costituito un *unicum*: analoghi cambiamenti, seppur meno pesanti per durata e intensità, sono avvenuti in altri paesi, soprattutto del sud Europa (31), spinti da analoghe pressioni da parte delle istituzioni economiche sovranazionali verso una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro e la riduzione del peso della contrattazione centralizzata per adattare salari e condizioni di lavoro alle esigenze di mercato. Il cambiamento di segno del diritto del lavoro in una direzione che è stata efficacemente definita «fondamentalismo di mercato» (32) ha riguardato paesi che hanno affrontato temporanee situazioni di difficoltà, come

(30) Treu 2018, 11 ss.

(31) Cfr. Koukiadaki *et al.* 2016.

(32) Hepple 2013, 203.

l'Irlanda o i paesi dell'allargamento, in particolare quelli dove esisteva un sistema di contrattazione collettiva centralizzato (Romania e Slovenia) e dove i contratti collettivi avevano un alto tasso di copertura. Anche per questi paesi i programmi di aiuto finanziario hanno imposto una più spinta deregolazione del mercato del lavoro e condizioni restrittive all'efficacia dei contratti collettivi di ambito nazionale/settoriale, in favore del decentramento della contrattazione collettiva a livello di impresa. I risultati delle ricette neolibériste di austerità e svalutazione interna del lavoro (33) sono stati ovunque il calo della sindacalizzazione, la riduzione del tasso di copertura dei contratti collettivi e lo smantellamento della contrattazione nazionale (Romania, Grecia) (34), il rallentamento della crescita dei salari reali, la precarizzazione dei rapporti di lavoro, l'alta presenza di *working poors* (il 16% dei lavoratori in Europa nel 2017), alti tassi di disoccupazione giovanile, flussi migratori interni in direzione est-ovest (soprattutto dalla Romania, dove il 20% della popolazione in età lavorativa è emigrato, malgrado il relativo miglioramento delle condizioni salariali e di lavoro interne; ma in dimensioni ragguardevoli anche da Lituania, Croazia, Lettonia e Bulgaria) e sud-nord (dal Portogallo con una percentuale del 14% della forza lavoro, con dimensioni più contenute da Grecia, Spagna e Italia, dove il fenomeno migratorio riguarda soprattutto giovani altamente qualificati), con una crescente polarizzazione e un rallentamento della dinamica di progressivo avvicinamento dei paesi dell'est ai paesi della vecchia Europa (35). E malgrado il 2018 abbia segnato una ripresa dell'occupazione complessiva a livelli pre-crisi e un innalzamento del salario minimo soprattutto nei paesi dove è più basso, il *gap* tra paesi tende ad allargarsi piuttosto che a restringersi.

3. — *Da fattore di emancipazione e dignità sociale a fattore di esclusione?*  
— La trasformazione del diritto del lavoro in diritto dell'occupazione ha

---

(33) Il Parlamento europeo ha segnalato come le politiche di gestione della crisi abbiano alimentato la percezione dell'Europa da parte dei cittadini europei come «*machine for divergence, inequalities and social injustice*» piuttosto che come progetto di integrazione e di progresso sociale: Parlamento europeo (2016), Rapporto sul Pilastro europeo dei diritti sociali, 2016/2095.

(34) Il tasso di copertura dei contratti collettivi è tradizionalmente più basso nei paesi con contrattazione a livello esclusivamente aziendale (paesi baltici, Ungheria, Polonia, dove oscilla tra il 7% e il 23%), mentre è precipitato nei paesi in cui le misure anticrisi hanno favorito la contrattazione decentrata e sospeso o ridotto i meccanismi di estensione dei contratti di settore, come in Grecia e Romania, con un drastico calo (rispettivamente dall'80% al 18% e dal 98% al 35%), seguiti da Portogallo, Slovenia e Slovacchia: cfr. dati Ocse sulla contrattazione collettiva 2018.

(35) Cfr. Etui, 2019, 47 ss.

reso la disciplina succube della teoria economica dominante. Concepito come fattore di rigidità, il diritto del lavoro ha via via attenuato il carattere di norma inderogabile a tutela del lavoratore-contrante debole e ha visto ridurre il peso della contrattazione collettiva come strumento storicamente nato per riequilibrare lo squilibrio di potere tra le parti a causa di fattori endogeni (individualizzazione/decollettivizzazione, precarietà, desindacalizzazione, frammentazione dei processi produttivi, terzizzazione dell'economia) ed esogeni (revoca del principio di favore, assalto alla contrattazione collettiva centralizzata, riduzione dei vincoli normativi in ingresso e in uscita, monetizzazione dei licenziamenti illegittimi, blocco autoritativo agli aumenti salariali). Il diritto del lavoro soprattutto durante la crisi è stato piegato ad assecondare il mercato e la sua presunta razionalità allocativa, intaccando *acquis* fondamentali di civiltà giuridica affermati nelle carte costituzionali e nelle fonti sovranazionali, che hanno mostrato una fragile resistenza di fronte all'assalto ai diritti sociali anche all'interno della forza Europa, soprattutto nei suoi paesi periferici. Il catalogo delle deroghe consentite in nome dell'interesse pubblico generale in condizioni di emergenza economica è lungo, e testimonia il cedimento dei diritti sociali di fronte allo «stato di necessità» derivante dalla situazione economica e dall'accettazione di un modello economico neoliberista di supremazia di mercato, che attribuisce priorità alle libertà economiche dell'impresa rispetto ai diritti del lavoro (36). La trasformazione del diritto del lavoro in appendice del mercato e il suo ritorno nell'alveo della tradizione civilistica del diritto dei contratti sacrifica quello che è il suo nucleo valoriale essenziale: la tutela della dignità della persona (37), da un lato, e il diritto di libertà sindacale, dall'altro.

L'accelerazione impressa nell'ultimo decennio alla rimercificazione del lavoro ha incontrato qualche argine nella giurisprudenza costituzionale e in quella di organismi internazionali, chiamati a definire il nucleo essenziale di diritti sociali non comprimibili pur in presenza di ragioni di pubblico interesse. Spesso, tuttavia, il richiamo a principi e valori codificati nelle Carte non è stato accompagnato da criteri che fornissero indicazioni precise su come operare il bilanciamento in concreto, riguardo, ad esempio, alla preservazione di un livello di vita dignitoso, o alla accettabilità di limiti alla libertà sindacale, o alle giustificazioni ammesse per la violazione della parità di trattamento, o ancora alla adeguatezza della tutela indennitaria per il licenziamento ingiustificato. Anche nei casi in cui le Corti hanno

(36) Cfr.: Yannakourou 2104, 368; Achtsioglou, Doherty 2014.

(37) Per tutti, Perulli 2018, 681.



eretto un argine alla *commodification* in nome di valori di rango superiore, esse hanno operato attraverso il principio di bilanciamento e il criterio di proporzionalità e ragionevolezza, riconoscendo alla crisi e alle misure di austerità adottate dai legislatori nazionali l'indiscussa valenza politica di provvedimenti di interesse generale, senza scrutinare la necessità ed efficacia delle misure adottate, che spesso, pur incidendo pesantemente su diritti fondamentali, non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato: ad esempio, l'aumento o la stabilizzazione dell'occupazione. Formule pilatesche del tipo «non spetta a questa Corte» (38), utilizzata nella pur pregevole sentenza n. 194/2018 dalla nostra Corte costituzionale, riecheggiano nelle decisioni dei supremi giudici nazionali alle prese con misure di austerità la cui conformità con principi e valori costituzionali e internazionali hanno scrutinato. Al più essi hanno rimarcato il carattere emergenziale e temporaneo delle misure censurate (taglio ai salari, blocco della contrattazione collettiva), raccomandando il ritorno alla normale dinamica dei rapporti collettivi non appena la situazione eccezionale fosse rientrata.

Come detto, le misure di austerità hanno costituito una formidabile occasione per la proposizione di ricorsi a organismi internazionali, che hanno talora fornito indicazioni sulle modalità con cui il legislatore deve agire per non incorrere in violazioni di norme internazionali: ad esempio, il Comitato per la libertà sindacale Oil (39) ha rilevato come i ripetuti ed estesi interventi sulla contrattazione collettiva in Grecia abbiano effetti potenzialmente destabilizzanti per l'intero diritto del lavoro, e la riduzione per legge del salario minimo con congelamento dell'accordo interprofessionale in nome dell'interesse pubblico e dell'emergenza economica costituisca violazione del principio di contrattazione collettiva libera e volontaria previsto dall'art. 4 della Convenzione n. 98. Il modo corretto per ottenere l'allineamento della contrattazione collettiva alla politica economica del Governo implica l'onere di convincere le parti sociali, adottando misure a carattere provvisorio per affrontare circostanze eccezionali «*having regard to the severe consequences on workers terms and conditions of employment and their particular impact on vulnerable workers*» (par. 995).

Analogamente, il Comitato per l'applicazione delle norme Oil ha segnalato il rischio che il riconoscimento del diritto di contrattazione collet-

---

(38) Il paragrafo citato recita: «Tanto chiarito circa la non irragionevolezza del contestato regime temporale, *non spetta a questa Corte* addentrarsi in valutazioni sui risultati che la politica occupazionale perseguita dal legislatore può aver conseguito» (C. cost. n. 194/2018, 30).

(39) 365° Rapporto del Comitato per la libertà sindacale Oil, caso n. 2820.

tiva in capo ad associazioni di persone possa seriamente minacciare la posizione dei sindacati come legittimi rappresentanti dei lavoratori, raccomandando al Governo greco di favorire la costituzione di rappresentanze sindacali nelle Pmi (che occupano circa il 90% della forza lavoro) al fine di garantire una contrattazione collettiva genuina con organizzazioni di natura sindacale (40).

Così ancora il Comitato europeo dei diritti sociali ha considerato altrettante violazioni della Carta sociale europea le misure adottate dal Governo greco di estensione del periodo di prova a 12 mesi, la mancanza di contenuto formativo e di ferie annuali retribuite nei contratti speciali di apprendistato destinati ai giovani sotto i 18 anni, la riduzione sotto il livello di povertà del salario minimo per i giovani con meno di 25 anni, la discriminazione retributiva basata sull'età (41). Purtroppo però né i giudici nazionali hanno disapplicato le norme interne in contrasto con principi di diritto internazionale, né le conclusioni e raccomandazioni espresse dai Comitati Oil hanno imposto ai Governi un cambio di rotta, non avendo carattere vincolante, sicché può dirsi che le pronunce di organismi a difesa dei diritti umani sono rimaste un *flatus vocis* nella temperie di deregolazione del diritto del lavoro.

Agli interventi legislativi di riduzione del quadro preesistente di tutela del lavoro subordinato si aggiunge la incapacità di disciplinare nuovi fenomeni come il lavoro tramite piattaforme digitali, che ormai coinvolge nella cd. *gig economy* circa un milione di lavoratori in Europa (42), di raccogliere la sfida di fenomeni epocali quali l'impatto della rivoluzione digitale, gli effetti dei cambiamenti climatici sul lavoro, le migrazioni, l'invecchiamento della popolazione, le nuove forme di organizzazione dell'impresa su scala mondiale attraverso le *global supply chains*: su questi fronti il diritto del lavoro è apparso immobile, incapace di dare risposte ai cambiamenti epocali in corso. Sicché non si è solo allentato il grado di protezione formale, bensì si è eroso e ridotto il suo campo di applicazione, contrariamente alla tendenza espansiva osservata in passato.

E ha il sapore di una resipiscenza tardiva la proposta del Pilastro sociale europeo: una sorta di ripensamento critico sullo strabismo delle istituzioni europee nell'aver accanitamente sostenuto riforme del diritto del lavoro *market oriented*, perdendo la sua storica ambizione di intervento correttivo

---

(40) Osservazioni presentate dal Ceacr nella 102a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, giugno 2013.

(41) Comitato per i diritti sociali, ricorsi collettivi n. 65/2011 e 66/2012.

(42) Etui, 2019, 34.

del mercato in nome di valori quali libertà, dignità della persona, eguaglianza, solidarietà, posti a fondamento della Carta dei diritti fondamentali (chiaramente marginalizzata perché non in grado di conformare a monte le politiche dell'Ue, né a valle di sanzionarne la violazione). Il Pilastro sociale europeo fa affermazioni importanti sulla essenzialità del ruolo delle parti sociali, sul salario minimo e sui caratteri del salario dignitoso dopo anni di accanimento sulla funzione salariale del contratto collettivo, così come impone una valutazione di impatto sociale delle misure adottate nel quadro del semestre europeo (43). Ma il pur apprezzabile esercizio di monitoraggio avviato nel 2018 sul ciclo di *governance* macroeconomica non pare evidenziare un significativo cambiamento di rotta. La stessa ridondanza del terzo capitolo del Pilastro, dedicato alla protezione sociale e all'inclusione, sembra ammettere il disastro sociale provocato dai cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio sotto la spinta delle ricette neoliberiste.

4. — *Le lezioni apprese dalla crisi e dal fallimento delle ricette anticrisi* — Riflettere a dieci anni di distanza sugli effetti permanenti che la crisi ha prodotto sul diritto del lavoro significa interrogarsi sui fondamenti della nostra disciplina e sulla sua capacità di offrire strumenti e tecniche di tutela rispetto ai cambiamenti avvenuti nell'economia e nella società.

Le ricette di stampo liberista utilizzate dalle istituzioni europee hanno accentuato le disuguaglianze e esacerbato gli effetti della crisi anziché lenirli.

L'abbandono di fatto del modello sociale europeo, tardivamente rispolverato in occasione della solenne approvazione del Pilastro sociale nel novembre 2017, ricorda la frigidità sociale della Comunità delle origini, di cui parlava Federico Mancini, e gli squilibri congeniti tra dimensione economica dell'integrazione e dimensione sociale.

Nella fase più acuta della crisi si è registrata la drammatica assenza o debolezza di correttivi sociali adeguati di matrice europea, il che ha accentuato gli squilibri tra integrazione economica e disintegrazione sociale soprattutto nei paesi più deboli del sud e dell'est Europa.

Il decennio trascorso ha allargato le distanze tra paesi e alimentato forze politiche populiste e sovraniste non solo nei paesi di Visegrad, ma anche nel cuore della vecchia Europa. In molti paesi dell'allargamento non solo non si sono irrobustite le istituzioni sociali che innervano il modello sociale europeo, ma ha prevalso un modello di economia liberista di stampo anglosassone che di tali istituzioni fa a meno.

---

(43) Guarriello 2018, 59 ss.

L'uscita del Regno Unito dall'Unione ha assunto un'inedita valenza disgregante del progetto europeo e solo il timore di contraccolpi ancor più duri ha impedito *in extremis* che l'emorragia *pro-exit* contagiasse altri paesi.

La disaffezione verso l'Europa ha riguardato tanto le riforme strutturali imposte nel segno dell'*austerity*, quanto le riforme mancate o abortite nel segno di una maggiore equità redistributiva, come la lotta ai paradisi fiscali europei, la tassazione delle imprese *web*, la fissazione di tetti ai compensi stratosferici dei manager della finanza, gli aiuti alle banche, la tolleranza del *social dumping*, l'incapacità di governo comune dei flussi migratori, l'assenza di strumenti di solidarietà europei per i disoccupati o per i lavoratori impoveriti dalla crisi e dalla precarietà occupazionale.

In un contesto dove agiscono potenti fattori di disgregazione sociale, va ripensato il ruolo del diritto del lavoro come fattore di crescita e meccanismo securitario di integrazione sociale, come ci ha insegnato la storia dei sistemi di *welfare* in Europa. La ricostruzione non può che ripartire dal rafforzamento delle istituzioni del lavoro quali il contratto collettivo, di cui va recuperata la funzione anticoncorrenziale e *anti-dumping*, come suggerisce anche l'Ocse nel suo *Employment Outlook 2018*; meccanismi di estensione per assicurare la più ampia copertura contrattuale; il sostegno legislativo al ruolo di parti sociali rappresentative; l'applicazione delle tutele del lavoro e di nuove forme di *welfare* ai lavoratori non standard.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Achtsioglou E., Doherty M. (2014), *There Must Be a Way Out of Here: the Crisis, Labour Rights and Member States in the Eye of the Storm*, in *ELJ*, vol. 20, 219 ss.
- Deakin S. (2018), *Politica sociale, governance dell'economia e Uem: alternative all'austerità*, in *RGL*, n. 4, I, 589 ss.
- Deakin S., Koukiadaki A. (2013), *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, in Contouris N., Freedland M. (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 163 ss.
- Dedoussopoulos A. et al. (2013), *Assessing the impact of the memoranda on Greek labour market and labour relations*, in *Governance Working Paper*, 53, Ilo.
- Economakis G. et al. (2016), *The economic crisis and industrial relations: Greece and Romania in comparison*, in *Journal of Economics and Business*, n. 1, 51 ss.
- Etui (2019), *Benchmarking Working Europe*, Bruxelles.
- Giubboni S., Orlandini G. (2018), *Dentro la crisi. Spunti comparati sull'impatto delle «riforme strutturali» nel diritto del lavoro in Italia, Portogallo e Spagna*, in *RGL*, n. 4, I, 643 ss.
- Guarriello F. (2017), *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri*, in *DLRI*, 97 ss.

- Guarriello F. (2018), *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, in Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, Roma.
- Hepple B. (2013), *Back to the Future: Employment Law under the Coalition Government*, in *ILJ*, n. 43, 203 ss.
- Kilpatrick C. (2019), *L'Europa della crisi si rivolge all'Oil: come è cambiata la mobilitazione sui diritti sociali e del lavoro*, in *RGL*, n. 1, I, 147 ss.
- Koukiadaki A., Grimshaw D. (2016), *Evaluating the effects of the structural labour market reforms on collective bargaining in Greece*, Ilo, Report n. 85.
- Koukiadaki A., Kokkinou C. (2014), *The impact of the labour market reforms on collective bargaining in manufacturing: the case of Greece*, University of Manchester.
- Koukiadaki A., Kokkinou C. (2016), *Deconstructing the Greek system of industrial relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, 3, 205 ss.
- Koukiadaki A., Kretsos L. (2012), *Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece*, in *ILJ*, n. 41, 276 ss.
- Koukiadaki A. et al. (2016), *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis*, Etui, Brussels.
- Lanara-Tzotze Z. (2013), *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece*, European Economic and Social Committee, Brussels.
- Papadimitriou C. (2012), *The Greek labour law face to the crisis: A dangerous passage towards a new juridical nature*, in *RDCTSS*, n. 2, 6 ss.
- Papadimitriou D. et al. (2016), *Reforms in Greek labour and social security law, as responses to the financial crisis*, in Stefko M. (a cura di), *Labour Law and Social Security Law at the Crossroads. Focused on International Labour Law Standards and Social Reforms*, Charles University, Faculty of Law, Prague, 109 ss.
- Papadopoulos N. (2019), *Labour Law reforms in Greece during the Eurozone crisis: Here to stay?*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, dispatch n. 14.
- Perulli A. (2018), *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, n. 4, I, 681 ss.
- Schulten T. (2015), *Opportunities for a Restoration? The Future of Greek Collective Bargaining After the Third Memorandum*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Treu T. (2019), *Transformations of Work: Challenges to National Systems of Labour Law and Social Security*, in Casale G., Treu T. (a cura di), *Transformations of Work. Challenges for the Institutions and Social Actors*, Wolters Kluwer, 11 ss.
- Yannakourou M. (2014), *Legal challenges to austerity measures affecting work rights at domestic and international level. The case of Greece*, in *European Journal of Social Law*, n. 1-2, 25 ss.
- Yannakourou M., Tsimpoukis C. (2014), *Flexibility without Security and Deconstruction of Collective Bargaining: the New Paradigm of Labor Law in Greece*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 35, 331 ss.

## ABSTRACT

*Il saggio si interroga criticamente sull'avvenuto cambio di paradigma del diritto del lavoro nei paesi più colpiti dalla crisi economica e dalle misure anticrisi imposte dalle istituzioni economiche internazionali. Il caso greco costituisce l'esempio più drammatico, ma non l'unico, di un radicale cambiamento del diritto del lavoro in direzione di una flessibilizzazione spinta delle condizioni di lavoro e di smantellamento del sistema di contrattazione collettiva. La ricostruzione degli istituti fondamentali del diritto del lavoro deve ora fare i conti con una realtà sociale profondamente deteriorata e con nuove sfide non affrontate e risolte nel decennio trascorso.*

## THE LOST DECADE OF LABOUR LAW

*The essay critically questions the paradigm shift in labour law in the countries most affected by the economic crisis and the anti-crisis measures imposed by international economic institutions. The Greek case is the most dramatic example, but not the only one, of a radical change in labour law in the direction of a push for flexibility in working conditions and the dismantling of collective bargaining system. The reconstruction of the fundamental institutions of labour law is now facing a profoundly deteriorated social reality and new challenges that have not been addressed and resolved in the past decade.*