

### **1) Just transition, politiche europee e responsabilità degli Stati membri**

Negli ultimi anni, in particolare quelli della presidenza Von der Leyen, le analisi sulle politiche dell'Unione Europea, anche le più prudenti, hanno registrato segnali di novità sia sul piano economico finanziario sia su quello sociale

La novità di maggiore rilievo riguarda gli obiettivi e alle risorse messe in campo dal NGEU, finalizzate non solo a riparare i danni economici e sociali della crisi pandemica ma a sostenere la transizione delle economie europee verso una crescita robusta e durevole orientata a uno sviluppo socialmente ed ambientalmente sostenibile (Treu p 80 DL).

Il cambiamento è tanto più importante perché alle innovazioni economiche ha fatto seguito un nuovo attivismo della Commissione europea in materia di diritti sociali su temi ritenuti preclusi all'intervento e alle competenze della Unione.

Questi nuovi orientamenti si legano alla indicazione della stessa Commissione secondo cui le due transizioni digitale e ecologica devono essere anche giuste nelle loro manifestazioni e nelle ricadute sociali.

Cosicché il passaggio dalla, austerità alla sostenibilità non segnala solo un cambio di orientamento finanziario, ma prefigura un cambio di paradigma, un nuovo modello di sviluppo insieme economico, sociale e umano.

Infatti la just transition presuppone insieme politiche sociali comuni e innovazioni nelle principali elementi del modello di sviluppo, dalle politiche energetiche, alle infrastrutture per la mobilità sostenibile, alla diffusione delle tecnologie digitali, ai necessari adeguamenti delle competenze dei lavoratori e dei cittadini.(82)

Le analisi di contesto ci dicono peraltro che nè il significato nè tanto meno l'impatto di questo cambio di paradigma sono acquisiti. Sono minacciati non solo da un quadro economico fortemente perturbato dalle crisi originate dalla guerra in Ucraina e dalle rinnovate tensioni mondiali, ma anche da divisioni vecchie e nuove interne all'Europa, riguardanti le decisioni da prendere sulle questioni di politica internazionale, specie nei confronti della aggressione russa all'Ucraina, sia la opportunità di mantenere le politiche espansive e solidaristiche avviate con l'NGEU. (p81)

La conferenza per il futuro della Europa svoltasi lo scorso anno ha fornito indicazioni importanti sull'assetto istituzionale dell'unione come sulle principali

politiche sociali necessarie per dare seguito ai principi dell'European *Pillar of social rights*

Dal seguito delle indicazioni della conferenza dipenderà non poco del futuro dell'Unione.

Ma questo dipenderà anche da come le politiche degli stati membri saranno capaci di dare seguito coerente sia alla implementazione dei progetti del NGEU come alle indicazioni dell' Action plan e ai provvedimenti fin qui decisi dalla Unione in materia sociale. .

Dato che la responsabilità per la implementazione di queste misure è affidata agli Stati membri, la qualità delle politiche economiche e sociali nazionali che saranno poste in essere nei prossimi anni dai nostri paesi avrà un peso rilevante per rafforzare il percorso intrapreso dalla Unione nelle due transizioni.

Sarà importante per compensare e ridurre le sue tensioni interne ovvero al contrario potrà aggravare le criticità del quadro e pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi concordemente indicati in questi anni.

## **2) Rischi e opportunità delle transizioni gemelle**

L'Italia ha una responsabilità particolare nel dare seguito alle indicazioni europee poiché è il paese che più ha beneficiato delle misure del NGEU e perché sulla sua capacità di applicarle fedelmente si misurerà il giudizio anche degli altri Stati sulla utilità e ripetibilità di questo sforzo eccezionale di solidarietà europea.

Per questo alle nostre istituzioni pubbliche, come agli attori sociali e ai singoli cittadini, si richiede di sostenere e monitorare sia le azioni attuative del PNRR sia le misure di politica sociale richieste dalle direttive e dalle altre indicazioni europee.

Anche di recente Mario Draghi ha ricordato che le politiche comuni di questi anni hanno garantito ai cittadini europei una "rete di sicurezza", specie per chi è rimasto indietro, più robusta di quelle presenti nel resto del mondo.

Si tratta ora non solo di saper mantenere questa rete di sicurezza, minacciata dalla crisi ricorrenti e della sfide della competitività mondiale, ma di estenderla a soggetti e aree che sono ancora esclusi dai benefici della crescita, dalle diseguaglianze, cogliendo tutte le opportunità derivanti dalle misure di sostegno e di innovazione del nuovo corso politico ed economico europeo.

Queste mie riflessioni si concentreranno sulle implicazioni, economiche e sociali, delle due transizioni digitale ed ambientale che costituiscono la linea guida principale del NGEU e dei piani nazionali attuativi.

Premetto che le due transizioni hanno implicazioni importanti su tutte le attività umane e hanno fra loro forti connessioni, tanto è vero che sono definite gemelle, perché si influenzano a vicenda nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Per un verso le energie rinnovabili che sono fondamentali per la transizione ecologica richiedono tecnologie innovative di rete per permettere una efficace distribuzione dell'energia fra gli utenti, famiglie e imprese. D' altra parte la transizione energetica si può avvalere di innovazioni tecnologiche in grado di spingere verso produzione e attività a più basse emissioni inquinanti.(manifesto, p23).

L'aggravarsi delle condizioni di contesto, con l'aumento dei prezzi delle materie prime e della energia e con lo scoppio della inflazione, ha acuito le difficoltà del percorso di transizione tracciato dall'Europa e ha sollecitato non poche richieste di rallentare la velocità e di posporre i target.

In ogni caso le valutazioni più accreditate segnalano che le due transizioni attuali sono diverse dai cambiamenti del passato e dalla stessa globalizzazione perché rimodellano e sconvolgono le strutture fondamentali del sistema economico e sociale, il modo di produrre, di consumare e quindi le dinamiche dell'occupazione.

Per questo l' esigenza di governare le transizioni senza rotture e traumatiche e danni al tessuto produttivo e occupazionale richiede non solo politiche pubbliche difensive come gli ammortizzatori sociali, ma iniziative coordinate volte alla innovazione tecnologica e sociale, e impostate sul medio periodo, che accompagnino le transizioni.

La spinta verso gli obiettivi delle transizioni richiede un rinnovamento strutturale dei sistemi produttivi e della organizzazione del lavoro, insieme con interventi di formazione per la riconversione professionale, *reskilling* e *upskilling* dei lavoratori. È appena il caso di ricordare che il successo di una giusta transizione sul piano sociale dipenderà in gran parte dallo sviluppo di nuovi lavori e mestieri, accompagnato da efficaci azioni di ricollocazione dei lavoratori.

Se è vero che la velocità e profondità dei cambiamenti sconvolgono gli assetti tradizionali, con il declino di interi settori e aree produttive per altro verso questi

cambiamenti possono stimolare la nascita anche rapida di nuove imprese e di nuovi modelli produttivi.

Inoltre le stesse transizioni fanno scoprire possibilità di sviluppo inedite e trascurate nella impostazione industrialista del passato, come quelle del settore primario, dalla agricoltura, all'agroalimentare, alla silvicoltura che possono dare un contributo significativo a una economia climaticamente neutra e alla tutela della biodiversità .

### **3) Le ricadute sull' occupazione**

Altrettanto importanti, anche se incerte, sono le implicazioni delle due transizioni sul futuro della occupazione.

Le previsioni sull'impatto occupazionale delle due transizioni sono da tempo divergenti, e aperte a diversi esiti a seconda delle condizioni di contesto dei diversi paesi e delle politiche che verranno messe in atto.

Le analisi internazionali recenti smentiscono le previsioni di un calo massiccio di occupazione come conseguenza delle due transizioni.

Le stime dell' ILO prevedono anzi un saldo netto di oltre 20milioni di lavori nei prossimi cinque anni, mentre altre fonti indicano scenari di sostanziale stagnazione nei paesi sviluppati, con andamenti divergenti nelle altre aree, relativi miglioramenti nei paesi emergenti e deterioramento ulteriore delle condizioni occupazionali nelle aree deboli del pianeta (WEF).

Premettendo che nessuna direzione di marcia può darsi per scontata, gli esiti delle, transizioni saranno legati alle scelte politiche degli attori protagonisti: le istituzioni pubbliche di cui le direttive europee affermano il ruolo essenziale nel gestire le transizioni ,e le organizzazioni sociali e civile che il regolamento europeo chiama a partecipare alla implementazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza

La transizione digitale va sostenuta e regolata tenendo conto che la digitalizzazione non è solo una innovazione tecnica, ma implica un cambiamento di approccio organizzativo e culturale, "di *mindset*" nei confronti dei contesti che essa contribuisce a configurare.

Affinché questa transizione sia giusta è essenziale che siano predisposti gli strumenti necessari per rendere accessibile a tutti gli strumenti e le conoscenze in materia, onde evitare che il digitale divide aggravi le diseguaglianze accumulatisi in questi anni. Tutte le ricerche testimoniano il carattere strutturale di queste diseguaglianze che si sono aggiunte in forme nuove e multidimensionali a quelle

preesistenti.

Cosicché il loro aggravarsi è diventata la questione saliente del paese, cui il PNRR attribuisce una priorità trasversale, tanto urgente quanto finora affrontata con politiche inadeguate.

#### **4) *Transizione ambientale e diritto del lavoro***

La transizione ambientale pone le sfide più difficili per le scelte di politica economica e del lavoro, perché richiede di cambiare gli orientamenti finora prevalenti che si sono sviluppati per un secolo senza considerare le ragioni dell' ambiente, anzi sacrificandole alle esigenze dello sviluppo.

Anche nelle valutazioni di noi giuristi del lavoro la sostenibilità è stata finora considerata essenzialmente per i suoi aspetti sociali, mentre il dato ambientale è stato assente o marginale.

Ora le drammatiche urgenze della emergenza climatica hanno rovesciato le priorità e posto in primo piano le esigenze di rispetto della ambiente come criterio di valutazione fondamentale di tutte le politiche pubbliche e private.

Anche la nostra disciplina deve recuperare questo ritardo e adoperarsi per sviluppare una nuova sensibilità ambientale cogliendo i nessi fra dinamiche produttive e sociali e questioni dell' ambiente.

Dato il ruolo centrale del lavoro nella trasformazione dell' ecosistema oltre che nelle relazioni umane, il diritto del lavoro deve ripensare se stesso e la sua funzione al fine di "assumere le questioni della organizzazione del lavoro e dell'impronta ecologica come due facce della stessa medaglia" (Supiot).

Per questo le politiche e le regole del lavoro non dovranno considerare l' ambiente come un fatto esterno ,ma interiorizzarlo nei loro obiettivi e nella loro strumentazione

Questo orientamento trova ora sostegno e precisazione nella modifica degli art. 9 e 41 della nostra Costituzione, che costituzionalizza le ragioni dell' ambiente anche nell'interesse delle nuove generazioni. Tale innovazione dovrà orientare in modo più rigoroso che in passato, sia le scelte di policy a salvaguardia dell'ambiente, sia in sede giudiziaria il bilanciamento fra gli interessi della tutela dell' ecosistema e quelli della produzione-

#### **5) *Politiche attive del lavoro nei mercati transizionali.***

Un test fondamentale per rendere giuste le transizioni sarà di finalizzare le scelte attuative del PNRR non solo al rinnovamento delle strutture produttive e dei servizi, ma anche a miglioramento delle politiche della occupazione in vista degli obiettivi della sostenibilità.

A tal fine sarà importante accompagnare gli investimenti in infrastrutture materiali e digitali, utilizzando le ingenti risorse disponibili, con il miglioramento e la diffusione delle infrastrutture sociali, che sono carenti in molti settori, compresi quelli potenzialmente ad alta intensità di lavoro, come la sanità e l'assistenza alle persone, l'istruzione, la riqualificazione degli edifici e delle città.

Le stime del governo sulle potenziali ricadute occupazionali del PNRR sono incoraggianti perché prevedono una crescita del tasso di occupazione di 3,2% a fine periodo, e tali stime sono confermate dalle previsioni di istituti di ricerca e del Cnel.

Ma per sfruttare queste opportunità servirà un impegno straordinario al fine di sviluppare infrastrutture sociali costituite in gran parte di servizi e dotarle delle risorse sia economiche sia umane necessarie a questo proposito sarà essenziale curare la qualità della occupazione e la professionalità delle persone da impiegare in questi settori di servizi che è stata tradizionalmente carente, addirittura in molti servizi di cura questi sono svolti con lavori dequalificati, precari e spesso irregolari.

In ogni caso se è difficile prevedere l'andamento quantitativo della occupazione, viceversa è accertato che il mix occupazionale e le competenze richieste per i lavori del futuro saranno radicalmente diversi da quelli prevalenti nella industria e nei servizi del passato.

Ne consegue che le due transizioni prospettate dai piani di tutta Europa comporteranno trasferimenti massicci di risorse e di persone da settori e imprese in declino a settori e imprese capaci di svilupparsi nelle nuova economia.

Le dimensioni di questi trasferimenti sono ancora indefinite, ma assumeranno dimensioni senza precedenti nel passato. Governare le sorti del lavoro nel corso di queste transizioni senza traumi sociali e in un tempo non breve, richiederà di rinnovare in toto gli strumenti tradizionali delle politiche attive e della formazione; tanto più in Italia dove si sono rivelati inadeguate anche per la gestione dei mercati del lavoro tradizionali. .

I motivi della debolezza storica delle nostre politiche attive sono diversi e spesso denunciati, anche se senza successo.

I servizi pubblici all'impiego sono stati più volte oggetto di riforme normative che però non sono state accompagnate da adeguati investimenti nel personale necessario a fornire agli utenti, lavoratori e imprese, servizi utili come è avvenuto in altri paesi (il confronto con paesi vicini come Francia e Germania è avvilente).

In secondo luogo l'attribuzione di competenze normative alle regioni in questa materia non è servita ad avvicinare la gestione dei servizi alle esigenze del territorio (per questo bastava un decentramento amministrativo). Ha invece ostacolato la attivazione di politiche omogenee su tutto il paese, perpetuando disparità nella efficacia delle politiche a tutto svantaggio dei territori e delle regioni più deboli e più bisognose di interventi efficaci .

il tentativo di riportare al centro le competenze di regolazione del mercato del lavoro, in conformità con quanto succede nei paesi vicini, è stato bocciato dal referendum del 2016 e non sembra ripetibile, date le attuali intenzioni del governo di accentuare la autonomia regolativa delle regioni in molte materie.

In questo contesto non sarà agevole recuperare omogeneità di orientamenti e adeguare le politiche attive del lavoro alla gestione dei mercati transizionali del lavoro che ci attendono, anche valorizzando nuovi istituti come il contratto di espansione, gli accordi individuali e collettivi di ricollocazione e gli stessi ammortizzatori sociali più volte rivisti. .

Per rispondere alla sfida delle transizioni, servirebbe un salto di qualità nelle politiche regionali e soprattutto la capacità/volontà delle regioni, con regia e sostegno centrale, di concordare obiettivi e linee operative comuni atte a contrastare la attuale balcanizzazione delle regole e della gestione dei mercati del lavoro.

### **6) *Formazione nel lavoro per la nuova economia: istituzioni e parti sociali***

Le modifiche generalizzate del mix produttivo e occupazione indotto dalle due transizioni gemelle, richiederanno che le nuove politiche del lavoro si integrino più che in passato con un riorientamento dei sistemi formativi, a tutti i livelli, dalla educazione di base a quella superiore alla formazione continua professionale.

Un obiettivo prioritario sarà di fornire una formazione digitale di base alla maggioranza degli adulti (l'80% secondo l' Action plan europeo), essenziale per non subire un *digital divide* che aggraverebbe ulteriormente le diseguaglianze e la esclusione delle persone più deboli.

Si tratta di un impegno di dimensioni pari a quello richiesto decenni fa con la scuola media unica per la alfabetizzazione della popolazione italiana.

In parallelo la formazione continua nel corso della vita dovrà essere estesa alla maggioranza dei lavoratori (il 60% secondo l' Action plan europeo) come condizione per aggiornare le loro competenze alle trasformazioni tecnologiche e organizzative proprie della nuova economia.

Per raggiungere questi obiettivi non basta aumentare le risorse, come fa il PNRR, ma

serviranno infrastrutture in grado di sostenere questa grande trasformazione del sistema educativo.

Le infrastrutture dovranno essere rinnovate per mettersi in grado di affrontare problemi di complessità e scala maggiore di quelle finora svolti anche da Stati più attrezzati del nostro. Il rinnovamento dovrà riguardare le modalità dell'apprendimento, la preparazione e la cultura stessa dei docenti chiamati a padroneggiare i nuovi linguaggi e contenuti sollecitati dalle transizioni. Dovranno cambiare anche le strutture organizzative degli istituti formativi che sono ancora spesso ispirate a modelli fordisti, o prive dei necessari requisiti per garantire la qualità dello insegnamento. Si tratta di colmare un deficit presente specie nelle strutture della formazione professionale che sono frammentate e diseguali sia nella distribuzione regionale sia nel funzionamento e spesso non in grado di fornire una formazione certificabile e quindi utile ai lavoratori e alle imprese.

Per rispondere ai compiti richiesti dalle transizioni al sistema educativo, come alle politiche attive del lavoro, serve un impegno di vero e proprio *institution building* da parte delle autorità pubbliche e delle forze sociali.

Per questo il funzionamento e la gestione sia della formazione continua sia delle politiche attive in relazione alle transizioni occupazionali, non possono essere considerate funzioni esclusive delle istituzioni pubbliche competenti, ma dovrebbero essere assunti come temi della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti.

Queste istituzioni collettive sono chiamate a svolgere più direttamente di quanto fatto finora un ruolo integrativo, e ove necessario anche di supplenza, alla azione pubblica per rinnovare contenuti e strutture della formazione professionale come delle politiche attive del lavoro.

Una partecipazione diretta delle parti sociali alle attività formative e alle politiche attive è diffusa in paesi vicini e ha precedenti storici anche nella nostra esperienza (il sistema cd. di Ghent comprende anche la gestione di istituti di welfare).

L'eccezionalità della attuale situazione suggerisce di prendere in considerazione anche questa opzione. Data la delicatezza delle materie che rientrano nelle competenze regionali si potrebbe avviare qualche sperimentazione in settori e aree dove esperienze simili hanno già buone basi, come ad es. nel settore edile con l'esperienza delle Casse edili e seguendo la pratica dei patti del lavoro presenti in alcuni territori in particolare della Emilia Romagna.

Se vorranno seguire questa via gli attori della contrattazione collettiva dovranno attrezzarsi per approfondire il carattere dei nuovi lavori digitali e green, che sono diversi da quelli

dell'industrialismo, e saper valutare in anticipo le loro evoluzioni, i segnali di declino di alcune professioni e di crescita di altre.

### **7) Dinamiche retributive, working poors e salari minimi adeguati**

Un altro punto critico da tempo rilevato nel funzionamento del nostro mercato del lavoro riguarda le dinamiche salariali e la loro regolazione.

Le debolezze della crescita e della produttività registrate negli anni recenti hanno contribuito a deprimere i salari dei dipendenti e i compensi di molti lavoratori autonomi, aumentando le diseguaglianze anche nel mondo del lavoro. Una manifestazione estrema di queste criticità è la crescita drammatica dei *working poors*: da noi il 12%, una percentuale fra le più alte in Europa. Si tratta di un fenomeno pressoché sconosciuto nel passato, che costituisce una grave contraddizione del sistema economico e una negazione del valore del lavoro.

La diffusione di lavori poveri in molti paesi europei ha sollecitato la Unione Europea ad approvare, dopo un iter lungo e travagliato, una direttiva sui salari minimi adeguati.

La soluzione da definire da parte dall' Unione è stato oggetto di ampi dibattiti, in Italia più che altrove, a cui anche io ho contribuito.

La decisione della Unione di ammettere due strade per stabilire livelli retributivi minimi adeguati, oltre a quella legislativa seguita da molti paesi, anche la via contrattuale, è stata presa, come è noto, per superare le resistenze di paesi: oltre alla Italia, i paesi nordici, che hanno tradizionalmente privilegiato la contrattazione collettiva nella fissazione dei salari e hanno espresso il timore che una ingerenza legislativa in questa delicata materia possa interferire negativamente con la autonomia collettiva.

Le due strade sono presentate dalla Commissione come fra loro alternative, anche se in realtà così non è, tanto è vero che esse coesistono in varie combinazioni in vari paesi (Francia, Germania, Spagna) in quanto possono svolgere funzioni diverse: la sanzione legale riguarda la garanzia di un minimo intercategoriale. Il rafforzamento dei salari base dei contratti garantisce minimi diversi e più alti, a seconda delle condizioni dei vari settori.

L'80% di copertura dei contratti collettivi nazionali fissato dalla direttiva come condizione per la garanzia dei minimi salariali è stata adottata con evidente compromesso, in base alla ipotesi che una simile diffusione permetterebbe alla contrattazione di esercitare una influenza sufficiente su tutti i salari dei settori interessati.

A parte ogni possibile riserva su questa soluzione, confermo quando ho già argomentato altrove, che in ogni caso essa richiede una attivazione del legislatore italiano per adempiere alle indicazioni della direttiva, perché il nostro sistema contrattuale non soddisfa i pur blandi requisiti previsti da Bruxelles.

Per sostenere il contrario non basta richiamarsi al tasso di copertura contrattuale dei settori forti e neppure a un tasso medio, perché le indicazioni della direttiva richiedono che la garanzia di copertura sia effettiva in ogni categoria, proprio per tutelare anche i lavoratori di tutti i settori compresi quelli più deboli.

Le rilevazioni di esperti e della banca d'Italia mostrano che in molti settori deboli della economia la copertura dei contratti collettivi nazionali non raggiunge la soglia dell' 80%, e inoltre che è molto alto il tasso di evasione ed erosione dei contratti, anche di quelli conclusi fra parti sociali rappresentative (Garnero, 2017)

Le stesse ricerche confermano che i salari di fatto di questi lavoratori sono spesso molto al di sotto della adeguatezza, senza che contro tale deficit gli interessati possano essere efficacemente tutelati. Data la natura privatistica dei nostri contratti collettivi, l'unico rimedio possibile al singolo sarebbe il ricorso al giudice ex art 36 Cost., con le difficoltà del caso.

La direttiva europea non specifica con quali strumenti il tasso di copertura dell' 80% debba essere raggiunto e garantito, limitandosi a sollecitare gli Stati membri a definire un quadro di condizioni di sostegno alla contrattazione collettiva.

In realtà la estensione erga omnes dei contratti, almeno nella parte della retribuzione minime, è la sola soluzione che garantisce la capacità dei contratti collettivi di categoria di fornire una garanzia dei minimi equivalente a quelle offerta dai minimi legali.

Se dunque le maggiori organizzazioni rappresentative italiane mantengono la contrarietà alla introduzione di un minimo salariale legale dovrebbero sostenere l' altro percorso, quello contrattuale, indicato dalla direttiva e prevedere meccanismi legali che prendano a riferimento i minimi contrattuali, nei termini da definire in dettaglio, previsti dai contratti collettivi nazionali.

Un tale intervento potrebbe non essere generalizzato, ma limitarsi a quei settori dove la contrattazione collettiva non riesce ad avere effettività generale per forza propria. Si tratta di un accertamento difficile ma non impossibile che andrebbe condotto con il coinvolgimento delle parti sociali e con una certificazione pubblica.

Un intervento che riguardasse solo i settori dove la contrattazione ha copertura insufficiente non inciderebbe negativamente sugli equilibri contrattuali, anzi li sosterrrebbe nelle categorie più deboli.

### **8) Regole certe per la rappresentatività e per gli ambiti contrattuali**

Una simile ipotesi è stata presentata e discussa ad iniziativa del ministro del lavoro alla fine della scorsa legislatura. Ma non ha avuto seguito sia per le persistenti esitazioni delle parti sociali sia perché non erano state ancora definite due condizioni necessarie per arrivare a una soluzione adeguata del problema

Mi riferisco anzitutto alla definizione di criteri univoci per individuare la rappresentatività delle parti stipulanti i contratti collettivi nazionali e inoltre alla individuazione degli ambiti entro i quali attribuire efficacia generale ai (salari minimi dei) contratti collettivi.

La mancata soluzione di questi due problemi, caso unico nei paesi europei, non solo ostacola la definizione dei minimi salariali, ma contribuisce a indebolire la posizione delle parti sociali rappresentative esponendole alla concorrenza al ribasso di organizzazioni spesso prive di consistenza e comunque non rispettose degli standard

La concezione autonomistica tradizionale secondo cui la perimetrazione degli ambiti contrattuali andava affidata agli stessi contraenti e la loro rappresentatività doveva risultare dal riconoscimento reciproco, è stata messa in crisi dai fattori di destrutturazione del sistema che hanno oscurato le tradizionali divisioni delle categorie merceologiche e dalla frammentazione degli attori negoziali, ora particolarmente accentuata dalla parte dei datori di lavoro.

Questi due fattori. hanno alterato la geografia dei perimetri e indebolito la capacità delle parti di individuarli in modo univoco e di evitare sovrapposizioni

Una indicazione rilevante, ancora poco esplorata, circa la individuazione degli ambiti contrattuali proviene dalla normativa del codice degli appalti di cui alla legge 50/2016 art. 30, comma 4, ora ripresa e precisata dal nuovo codice. Secondo tale disposizione al personale impiegato in lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici va applicato “il contratto collettivo il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’ appalto“.

La normativa modifica il quadro ordinamentale facendo entrare, o meglio rientrare, la categoria oggettiva nel sistema contrattuale italiano sia pure limitatamente alle attività oggetto di appalti pubblici.

Una simile indicazione, pur circoscritta, segna un nuovo orientamento di policy in grado di estendersi se non altro per la importanza quantitativa di tali appalti, ora esaltata dalle opportunità offerte dalla applicazione del PNRR. Inoltre essa potrebbe stimolare la giurisprudenza a dare rilievo al nuovo principio in altre situazioni oltre le ipotesi di appalti pubblici.

In ogni caso la ripresa del dossier salari minimi è del tutto auspicabile stante la attuale confusione del sistema contrattuale e la persistenza (o l' aggravamento) del fenomeno dei bassi salari e dei working poors.

Una ipotesi che sembra oggetto di considerazione in sede parlamentare prevederebbe un provvedimento in grado di combinare minimi salariali fissati per legge a carattere inter categoriale (come avviene per i minimi salariali legali in altri paesi) e cin il rafforzamento e la estensione dei minimi dei contratti collettivi di categoria nei settori dove fossero superiori ai minimi di legge.

## **9) *Contrasto alle diseguaglianze e parità***

Gli interventi di garanzia dei minimi salariali, quale che ne sia la forma, non sono di per se sufficienti a risolvere il problema generale del lavoro povero nè tanto meno delle diseguaglianze. .

Le ricerche in argomento confermano che le diseguaglianze, come la loro crescita, negli ultimi anni hanno carattere non contingente ma strutturale. Quindi devono essere affrontate non con interventi parziali come quelli attuati da molti governi nel corso delle recenti emergenze, ma provvedendo a correggerne i fattori determinanti: nell' economia rimediando alle distorsioni del modello di crescita finora prevalente e promuovendo uno sviluppo sostenibile secondo le linee indicate dal NGEU e dal nostro PNRR, inoltre attivando le politiche pubbliche necessarie per promuovere le condizioni della sostenibilità nei diversi ambiti rilevanti: dagli obiettivi e organizzazione dei sistemi produttivi, alle condizioni di dignità del lavoro, alla protezione sociale, alle opportunità di formazione, alla parità di genere e generazionale.

La persistenza di disparità inaccettabili nelle retribuzioni e nelle opportunità di lavoro fra lavoratori e lavoratrici ha indotto il legislatore italiano ed europeo a riprendere la iniziativa legislativa per ridurre il gap che penalizza le donne. La direttiva europea e la recente legge italiana sulla parità salariale hanno integrato le disposizioni vigenti con forme premiali e di

sostegno: dovere in capo alle aziende di dare pubblicità dettagliata e periodica sulle condizioni di lavoro di lavoratori e lavoratrici così da renderle note e permettere maggiori controlli sia pubblici sia sociali, forme di certificazione di parità con punteggi premiali nelle gare pubbliche per le aziende virtuose, ampliamento dei concetti di discriminazione diretta e indiretta per renderli più stringenti (Cnel 2021).

Per correggere il gap generazionale, che è altrettanto grave di quello di genere, serve una politica organica capace di integrare le misure di rafforzamento delle loro competenze. e gli istituti di transizione fra scuola e lavoro, nonché la predisposizione di flussi informativi continui fra imprese e scuole per avvicinare i due mondi permettendo un migliore orientamento e in prospettiva riducendo il grave fenomeno dello skill mismatch. Queste politiche del lavoro andrebbero accompagnate con misure di sostegno alle attività imprenditoriali, e per altro verso con una politica per rendere accessibili gli affitti, la messa a disposizione di un fondo per sostenere la autonomia finanziaria dei giovani al momento della entrata nella vita adulta, come sperimentato ad es. in Francia

#### ***10) Misure di contrasto alla povertà: indicazioni europee per la situazione italiana***

La maggior parte dei paesi europei ha introdotto normative di contrasto alla povertà variamente definite e strutturate.

Ma le ricerche riguardanti il funzionamento di queste normative hanno segnalato grandi disparità fra i vari paesi e in molti casi la inadeguatezza degli strumenti previsti per contrastare la povertà, segnalando quindi la necessità di un intervento armonizzatore della Unione Europea.

Nonostante il tema sia dal 2010: (anno della lotta alla povertà) all'attenzione della commissione e del Parlamento europeo, non è stato possibile pervenire a un consenso sufficiente per emanare una direttiva in materia e si è ripiegato sulla adozione di una raccomandazione (gennaio 2023, C41/01).

Tale strumento, pur con i suoi limiti, contiene indicazioni significative raccolte dalla analisi delle diverse esperienze e dalle migliori esperienze nazionali, che vengono offerte come orientamento per migliorare le normative nazionali.

Tali indicazioni sono particolarmente rilevanti per l'ordinamento italiano. La nostra legislazione è arrivata tardi ad adottare un simile strumento di contrasto alla povertà. Inoltre le soluzioni adottate si sono rivelate controverse, oltre che scarsamente efficaci nel perseguire l'obiettivo, finché il più recente provvedimento ha rivisto l'istituto in senso fortemente riduttivo ed è oggetto di forti polemiche e preoccupazioni.

Mi sembra utile quindi richiamare le principali indicazioni della raccomandazione europea

che intervengono in molti punti critici della attuale normativa (gennaio 2023 - 2023/C41/01).

Nonostante l'aggravarsi drammatico delle condizioni e dei rischi di povertà anche in Europa, e le ripetute richieste di intervenire in argomento con direttiva, le iniziative dell'Unione, compresa quella recente del consiglio, sono state esclusivamente di soft law. Tuttavia le indicazioni della raccomandazione sono significative perché segnalano sia le maggiori criticità emerse nelle esperienze nazionali sia le correzioni necessarie per garantire piena efficacia delle misure di contrasto alla povertà e per promuovere una integrazione attiva delle persone bisognose nella società e nel mercato del lavoro.

Alcune di queste indicazioni sono particolarmente rilevanti per la normativa italiana, passata e recente, che nonostante le ripetute modifiche intervenute negli anni è oggetto di rilievi critici.

Anzitutto la raccomandazione richiama la necessità sia di ampliare la copertura del reddito minimo (il 20% dei disoccupati non è tutelato) sia di alzarne i livelli quantitativi per andare oltre la soglia di povertà, nonché per adeguarli all'inflazione.

Questi richiami andrebbero considerati attentamente dalla normativa italiana, perché il recente decreto va in senso contrario, riducendo sia l'ambito dei beneficiari delle provvidenze e la loro durata nel tempo, sia l'ammontare del sostegno economico, e non prevede adeguamenti periodici in linea con l'inflazione.

In secondo luogo il Consiglio europeo segnala la necessità di correlare gli interventi ai bisogni del nucleo familiare, tenendo conto delle componenti più fragili e contrastando ogni possibile discriminazione, in particolare nei confronti delle donne.

Questo rilievo mette in discussione la adeguatezza del coefficiente di equivalenza nella valutazione dei bisogni dei nuclei familiari, in particolare di quelli con figli, adottato dal decreto, che appare anomalo e penalizzante anche in confronto con quello di altri paesi. Inoltre il Consiglio europeo raccomanda di adottare procedure accessibili e trasparenti per facilitare l'utilizzo effettivo dei benefici, il quale risulta alquanto ridotto in molti paesi (è diffuso il 30% di sottoutilizzo).

Per altro verso ritiene ingiustificate le restrizioni nell'accesso ai benefici basate sulla durata della residenza e della cittadinanza. A questa stregua le condizioni poste dalla nostra normativa per gli immigrati sono difficilmente giustificabili.

Una ulteriore indicazione del Consiglio raccomanda di rafforzare i servizi essenziali e le misure capacitanti per i beneficiari del reddito minimo, in modo da favorire una loro attiva inclusione sociale e la transizione dalla inattività al mercato del lavoro.

Per promuovere tali obiettivi sollecita un più efficace coordinamento fra le misure e fra le istituzioni di sostegno al reddito e quelle finalizzate alla attivazione delle persone al lavoro. Questo è uno degli aspetti più critici, non da oggi, della normativa italiana, non solo per la persistente debolezza delle nostre politiche attive del lavoro, ma anche per la scelta operata dal recente decreto di considerare occupabili persone non beneficiarie del reddito minimo, in quanto non componenti di un nucleo familiare quale definito dal decreto.

Un simile riferimento normativo comprende una platea eterogenea di soggetti comprendenti molte persone fragili per vari motivi (malattie, lunga assenza dal mercato del lavoro, disagi sociali e personali gravi), che sono difficilmente impiegabili anche con politiche formative, di accompagnamento e di attivazione più efficaci di quelle comuni in Italia.

#### **10) Diritti sociali oltre la subordinazione**

È osservazione comune che le trasformazioni indotte nella economia e nella società dalle nuove tecnologie digitali, oltre che dalla globalizzazione, hanno accelerato un processo da tempo in corso di diversificazione e di polarizzazione dei lavori.

La diversità e volatilità di tali lavori si manifesta non solo nella moltiplicazione delle forme atipiche di prestazione che hanno attirato l'attenzione dei legislatori e dei giudici impegnati a contrastarne le conseguenze negative per i diritti dei lavoratori: ma ha dato anche origine a una molteplicità di forme ibride di prestazione ove si combinano autonomia e subordinazione e che sono di difficile qualificazione.

Queste novità hanno messo in discussione le categorie fondamentali del nostro diritto a cominciare dalla stessa distinzione fra autonomia e subordinazione, mostrando che molti di questi lavori collocati sia nella area della subordinazione sia della autonomia manifestano esigenze di tutela e di sostegno non soddisfatte dai nostri ordinamenti.

A tali esigenze nel corso della pandemia sono state date riposte di emergenza al di fuori di una visione organica, ma che hanno reso evidente la complessità e i bisogni dei nuovi lavori, come anche di lavori tradizionali, investiti dalle innovazioni produttive e sempre meno riconducibile al modello storico della subordinazione.

Una simile tendenza si è manifestata in vari ordinamenti europei, ove si è espressa con soluzioni diverse ma tutte ispirate alla medesima esigenza di allargare l'ambito storico del diritto del lavoro e del welfare oltre i confini tradizionali della subordinazione.

La medesima tendenza è avallata da diverse fonti internazionali convergenti, dall'OIL all'OCSE alla Unione Europea, che indicano la necessità di una estensione e ricomposizione universalistica, ancorché selettiva, delle tutele del lavoro nelle sue varie forme.

I sistemi giuridici di vari paesi europei fra cui il nostro hanno reagito alle nuove dinamiche del mercato del lavoro estendendo e adattando le tutele con gradi diversi di universalismo, a cominciare dai diritti fondamentali, fino a comprendere le varie forme di lavoro autonomo tradizionalmente non considerate dalla normativa lavoristica.

Questa progressione regolativa è avvenuta in maniera non lineare attraverso interventi scoordinati che attendono di essere razionalizzati sulla base di criteri ordinatori in linea con i principi costituzionali dell'art. 35 che impone di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.

Far procedere una simile razionalizzazione sia nel diritto del lavoro sia nelle diverse materie del welfare, darebbe un volto nuovo alla nostra disciplina e contribuirebbe a contrastare le tendenze centrifughe e polarizzanti delle tecnologie, spesso avallate dalla legislazione con la moltiplicazione dei tipi giuridici.

## **12) La digitalizzazione del lavoro**

Uno stimolo ad affrontare queste tematiche anche da parte della commissione europea è venuto dalla diffusione delle varie forme di lavoro su piattaforma.

L'impiego crescente delle piattaforme digitali, con i loro strumenti, algoritmi e intelligenza artificiale, indicano un nuovo orizzonte su cui misurare la capacità degli strumenti giuridici di regolazione.

Un primo tema affrontato dalla proposta di direttiva europea si interroga sui criteri di qualificazione dei lavori gestiti tramite queste piattaforme e conferma la diversità delle risposte degli ordinamenti nazionali a tale riguardo. Di qui l'intento del testo della Commissione di superare tale incertezza indicando degli indici in presenza dei quali questi rapporti di lavoro sono assistiti da una presunzione semplice di subordinazione.

L'utilizzo della presunzione a fini qualificatori ha dato luogo a dubbi anche da parte sindacale; in ogni caso gli indici presuntivi indicati dalla proposta sono alquanto larghi, tali da avallare la possibilità di un ampliamento della nozione di subordinazione a livello europeo oltre che nazionale, in linea con tendenze già in atto nelle giurisprudenze,

compresa quella italiana.

Il secondo tema affrontato dalla proposta di direttiva riguarda le implicazioni dell'uso delle piattaforme digitali e degli algoritmi non solo nella gestione di rapporti come quelli dei riders ma anche dei rapporti di lavoro dipendenti da parte delle imprese.

Questi meccanismi automatici, come li chiama il documento europeo, sono sempre più usati per prendere decisioni storicamente proprie delle responsabilità del management, dalle assunzioni, alla allocazione dei compiti di lavoro, alla supervisione e controllo delle attività e delle performance, fino alla cessazione del rapporto.

La valutazione e la prevenzione dei possibili rischi derivanti dall'impiego di tali meccanismi, richiedono un approccio analitico diverso da quello usato per analizzare i rischi tradizionali;

perché i sistemi algoritmici e la intelligenza artificiale cambiano non solo le modalità ma la logica stessa delle decisioni riguardanti la gestione dei rapporti di lavoro.

La criticità di questi sistemi consiste anzitutto nella non trasparenza del loro funzionamento e delle possibili implicazioni operative. Di qui una sfida inedita agli strumenti tradizionali di regolazione e di controllo finora utilizzati.

La logica di funzionamento dei nuovi sistemi automatici riduce la efficacia di interventi regolatori sulle singole decisioni relative alle condizioni di lavoro e richiede invece procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, cioè in anticipo sulla configurazione e sul modo di operare di queste machine intelligenti.

Come ho argomentato più diffusamente altrove, la proposta della Commissione europea ha ridimensionato su questo punto la impostazione originaria, concentrando la regolazione sugli obblighi di informazione e consultazione in capo alle piattaforme.

Tale garanzia di informazione e trasparenza è certo un punto importante in quanto i caratteri delle tecnologie digitali e degli algoritmi acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori.

Ma la asimmetria informativa non è l'unico fattore squilibrante che determina la debolezza dei lavoratori nei rapporti col datore.

Il punto critico della proposta sta nel fatto che non affronta le implicazioni strutturali dell'uso di questi meccanismi automatici e si limita a prevedere che quando il lavoratore non è soddisfatto delle informazioni e delle spiegazioni fornite dalla piattaforma, ne può chiedere il riesame alla piattaforma stessa.

Questa previsione è insufficiente e distante dalle indicazioni presenti in altri documenti europei, fra cui le conclusioni della conferenza sul futuro della Europa, ove si sottolinea

che il funzionamento e l'uso di queste tecnologie, quando incidono sulle condizioni di lavoro devono essere soggetti a verifica in linea con il principio del controllo umano.

Solo se si dà seguito a queste indicazioni è possibile salvaguardare in concreto i diritti delle persone che lavorano nei confronti delle decisioni delle piattaforme.

Si tratta di un vero cambio di prospettiva richiesto alla gestione dei rapporti di lavoro che interroga la effettività delle tutele normative e della stessa azione sindacale

La consapevolezza che sia necessario procedere in questa direzione è presente nell'accordo quadro stipulato nel maggio 2020 fra le organizzazioni più rappresentative delle parti sociali europee. L'intesa stabilisce procedure di informazione e consultazione dettagliate relative a tutte le fasi di progettazione, introduzione e utilizzo delle piattaforme digitali che gestiscono rapporti di lavoro finalizzandole a garantire che tale gestione automatica assicuri il rispetto dei diritti dei lavoratori e del principio del controllo umano sulle macchine.

Le parti sociali nazionali che dessero seguito alle indicazioni dell'accordo europeo avrebbero a disposizione uno strumento innovativo rispetto alla contrattazione tradizionale distributiva che permetterebbe di influire efficacemente sull'intervento sempre più diretto delle macchine intelligenti nei rapporti di lavoro.

Ma quale che sia il seguito di questo accordo, che finora non ha avuto seguito, il suo principio guida e la tecnica procedurale adottata non dovrebbero essere abbandonati.

È perché sono importanti se si vuole perseguire una integrazione e delle tecnologie digitali nei rapporti di lavoro che rispetti i diritti e la dignità dei lavoratori.

## **12) Interdipendenza**

L'analisi fin qui svolta ha segnalato la crescente complessità dei rapporti fra le vicende economiche e sociali europee, e quelle degli stati membri, in primis del nostro paese.

La crescente interdipendenza delle nostre economie ha richiesto alle autorità della Unione di migliorare la integrazione fra le politiche economiche anzitutto pubbliche ma anche private dei vari stati membri nella direzione di uno sviluppo sostenibile all'insegna delle transizioni digitale ed ecologica. È questo un obiettivo perseguito con rinnovata decisione negli anni più recenti, ma non ancor acquisito.

La interdipendenza fra le economie europee e fra le politiche ad esse relative, resa più critica dalle crisi che hanno colpito le popolazioni europee, ha reso sempre meno sostenibile lo storico decoupling fra gli interventi europei in ambito economico e le politiche sociali riservate agli stati membri.

Anche in ambito sociale sono aumentate le regole e le politiche europee comuni, con lo sviluppo di interventi regolatori in parte di soft law, in parte di direttive variamente stringenti.

Questo intreccio di regole e politiche comuni mentre arricchisce il patrimonio dell'Unione, richiede agli Stati membri nuovi orientamenti delle politiche nazionali in grado di rispondere alle indicazioni europee e di integrarle nei propri ordinamenti.

La complessità delle interdipendenze oggettive fra le vicende europee e nazionali e via via delle relative regole e politiche in materia economico e sociale pone problemi inediti (anche) di integrazione istituzionale e regolatoria all'interno dell'Unione.

La capacità di affrontare positivamente tali problemi da parte delle autorità di Bruxelles come da quelle degli stati membri sarà decisiva per le sorti future della costruzione europea e per la qualità dello sviluppo dei nostri paesi, a cominciare dall'Italia.

Si tratta di una vera sfida di sistema che si propone agli ordinamenti e alle politiche del nostro continente.

Al riguardo è significativo che il regolamento europeo (2021/241, art 18,4a) riguardante la implementazione del NGEU nei piani nazionali di ripresa e resilienza richiama con inusitata chiarezza la necessità che le istituzioni nazionali coinvolgano le parti sociali e la società civile organizzata nella attuazione dei piani e nel perseguimento delle nuove direzioni di sviluppo sostenibile.

La complessità della sfida che si pone ai nostri paesi, in primis all'Italia per i motivi già indicati, è segnalata dall' eccezionale impegno richiesto per rispettare i molteplici target del PNRR e dalla difficoltà già evidente di mobilitare efficacemente tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nella implementazione dei progetti del Piano.

Analogo impegno delle istituzioni pubbliche e degli attori sociali è richiesto per dare seguito coerente nel nostro paese alle direttive europee in materia sociale.

Le due aree di impegno sono strettamente connesse per i motivi già indicati, dalla capacità del nostro paese come degli altri Stati membri di attivare politiche economiche e sociali in linea con quelle indicate dalla Europa dipenderanno in larga misura le sorti della integrazione europea.

Il contesto italiano presenta problemi specifici che richiederanno scelte particolarmente impegnative per raggiungere gli obiettivi indicati dall'Europa in ambedue gli ambiti delle politiche economiche e di quelle sociali. Sottolineo in particolare la necessità di recuperare molti ritardi del passato e di tenere conto delle complessità e degli squilibri presenti nei nostri territori.

Il contrasto agli squilibri sociali e territoriali costituisce una priorità trasversale del nostro PNRR su cui l'impegno si presenta particolarmente difficile.

Ma anche la nostra struttura economica caratterizzata da una miriade di piccole imprese di diversa consistenza e capacità di sviluppo, richiede interventi specifici in grado di diffondere le buone pratiche e le innovazioni presenti nel sistema produttivo per non riservarle ai segmenti dominati dalle grandi aziende.

Le tecnologie digitali possono facilitare tale diffusione attraverso sistemi a rete e interconnessioni che permettano la condivisione delle conoscenze e il trasferimento tecnologico: i primi esempi di simili esperienze attivati su base regionale e richiamati nella idea dei competence center prevista dal piano industria 4.0 sono indicativi delle possibilità e della utilità di questa diffusione di esperienze.

La crescente interdipendenza fra le vicende europee e nazionali richiederà non solo una più stretta corrispondenza delle politiche economiche e sociali dei singoli paesi con le indicazioni dell'Unione nelle materie indicate, ma anche una integrazione diretta a livello sovranazionale di attività di rilevanza strategica per fornire alla Europa gli strumenti e le dimensioni necessarie a competere con i grandi paesi sulle frontiere delle innovazioni digitali e ambientali.

Segnali e stimoli in questa direzione sono presenti nella creazione di agenzie comuni europee in molti settori strategici, dalla cybersicurezza, alla promozione della ricerca di base e applicata alla osservazione del mercato del lavoro, e da ultimo al green deal industrial plan che rafforza la competitività dell'industria europea a zero emissioni nette e mira a creare un contesto favorevole all'aumento della capacità produttiva della Unione Europea per le tecnologie e i prodotti a zero emissioni nette.

Per sostenere i percorsi delle due transizioni gemelle verso la sostenibilità un passo ulteriore prospettato dalla autorità europea è di rafforzare non solo le iniziative comuni in materia economica e sociale già ricordate, ma anche nuove azioni comunitarie volte a incrementare l'offerta di beni comuni europei, a integrazione delle iniziative degli Stati, per fronteggiare con efficacia la richiesta di simili beni da parte delle nostre popolazioni.

Il nuovo corso europeo delle politiche economiche e sociali deve ancora superare il test della piena implementazione che presenta non poche discontinuità rispetto alla tradizione nazionali e quindi abbisogna di un forte presidio comunitario.

Il perseguimento degli obiettivi segnalati da queste pratiche richiede impegni di grande rilievo economico e civile per il prossimo futuro, impegni che per esser credibili e praticabili richiederanno anche una rinnovata coesione sociale e politica dell'Unione.

