



CENTRE FOR THE STUDY OF
EUROPEAN LABOUR LAW
"MASSIMO D'ANTONA"

MANIFESTO

PER UN DIRITTO DEL LAVORO SOSTENIBILE

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta, Tiziano Treu

© 20 maggio 2020

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta, Tiziano Treu
Catania, Firenze, Roma

MANIFESTO

PER UN DIRITTO DEL LAVORO SOSTENIBILE

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta, Tiziano Treu

Presentazione	1
I. I valori del diritto del lavoro. Il rapporto con l'economia in una prospettiva di sostenibilità. I metodi.	7
II. Le trasformazioni del lavoro e l'affanno delle fattispecie. Il "nuovo" contratto di lavoro subordinato. Tutele basiche comuni e statuti differenziati. Le nuove interconnessioni tra rapporto di lavoro, mercato del lavoro e <i>welfare</i>	19
III. Come regolare il lavoro che cambia. Tempi, luoghi e modi di lavorare.....	27
IV. Ambiente di lavoro e benessere del lavoratore. Lavoro e ambiente.	35
V. <i>Privacy</i> nei luoghi di lavoro, controlli e <i>social media</i>	39
VI. Nuove tecniche di tutela: il diritto antidiscriminatorio.	40
VII. <i>Flexicurity</i> : interna ed esterna all'impresa. Tutele nel rapporto e nel mercato: convergenza di obiettivi, osmosi di tecniche. Disciplina dei licenziamenti.	44
VIII. Rivitalizzare soggetti e azioni collettive. I luoghi della contrattazione e della partecipazione. Per una legge sulla contrattazione collettiva.	51
IX. Oltre il <i>welfare</i> lavoristico? Istituti di <i>welfare</i> universale con sostegno fiscale. Forme e limiti del secondo <i>welfare</i>	59

X. Le sfide demografiche. Come ripensare il patto intergenerazionale. Politiche di <i>ageing</i>	70
XI. Più Stato o un'amministrazione migliore?.....	76
XII. Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali. Il ruolo dell'Europa. Istituzioni pubbliche e strumenti contrattuali transnazionali. Regole sociali internazionali. Il lavoro degli immigrati.	80

Presentazione

L'idea di scrivere questo testo, che chiamiamo Manifesto non per enfasi, bensì per giustificarne lo stile assertivo più che argomentativo, è venuta ai suoi autori (che hanno provenienze e formazioni diverse, ma condividono alcuni valori e principi che sono alla base del diritto del lavoro) circa un anno fa. Alla fine ci siamo decisi a scriverlo, non senza qualche esitazione, perché abbiamo sentito con crescente forza l'esigenza di interrogarci pubblicamente su tante questioni che si agitano nel mondo del lavoro e sul futuro che si prospetta per i suoi attori e per la nostra disciplina. Crediamo altresì, per averlo verificato in tanti dibattiti e scambi di opinioni, che questa esigenza sia condivisa da tutti quelli che hanno a cuore le sorti del lavoro e del diritto che dal lavoro prende nome.

Non abbiamo la pretesa di fornire un quadro completo dei problemi che interrogano oggi la nostra materia, né tanto meno di avanzare soluzioni definitive. Il nostro intento, piuttosto, è quello di condividere interrogativi, prima che risposte, e offrire stimoli per una riflessione pacata e non contingente sulle questioni a nostro avviso più importanti e critiche; augurandoci che le nostre riflessioni possano alimentare ricerche più approfondite, non solo individuali ma anche comuni.

Peraltro, quando il testo era già in fase di avanzata elaborazione, non soltanto l'Italia (che pure è stata, tragicamente, tra le più colpite), ma tutto il mondo, sono precipitati nell'emergenza determinata dal diffondersi della pandemia da Covid-19. L'impatto stravolgente che essa ha avuto, e promette ancora di avere per chissà quanto tempo, sugli assetti economici e sociali e sulle vite di tutti noi, ci ha indotto naturalmente a interrogarci sull'attualità delle riflessioni che stavamo mettendo a punto.

Ci siamo dati, però, una risposta affermativa, seppure condizionata a un debito aggiornamento di quelle riflessioni. Al riguardo, nessuno può dire di avere in mano le chiavi del futuro, tanto meno in un momento come questo, ma fra le tante letture e interpretazioni che si stanno rincorrendo nel dibattito pubblico, ci colpiscono le posizioni di coloro che dalle contingenze del presente traggono variamente lo spunto per rilanciare l'aspettativa di una sorta di palingenesi etico-spirituale degli esseri umani, cui dovrebbe tendenzialmente accompagnarsi il rinnovamento, se non superamento, degli attuali modelli economici e dei loro valori di riferimento. In questa prospettiva, lo stesso diritto del

lavoro dell'“emergenza coronavirus” è visto, sia pure con le cautele del caso, come un modello, o quanto meno come una sorgente di ispirazione, per un diritto del lavoro sollecitato a ristabilire una salda priorità dell'etica e dei diritti sulle logiche dell'economia.

Non è questo il nostro approccio, come meglio risulterà dallo svolgimento del testo. La storia insegna, anzitutto, che il nuovo non riguarderà tanto le persone e le loro inclinazioni di fondo, che continueranno a spaziare su tutta la variopinta gamma dell'umano, sebbene auspicabilmente a partire (almeno nell'immediato) da un più elevato grado di senso comunitario e responsabilità collettiva, oltre che da un'accresciuta autoreponsabilità individuale. Le novità riguarderanno, piuttosto, i contesti organizzati dell'azione, cioè i meccanismi economici, i modelli sociali e culturali, le forme di interazione personale. Ma si tratterà pur sempre di discontinuità, finanche radicali, che si innesteranno in un tessuto preesistente, e sovente percorso da dinamiche evolutive già in atto, le quali reagiranno, a loro volta, al nuovo contesto. Anche la storia, come la natura, non procede per salti, bensì per addizioni e trasformazioni, che recano sempre con sé una parte di passato anche in presenza di eventi eccezionali come quelli che, nostro malgrado, stiamo vivendo.

Ai fautori del “nulla sarà (*rectius*, dovrà mai essere) più come prima” questa lettura suonerà sconcertante. Per noi essa apre, al contrario, significative opportunità. Le ipotesi interpretative che ci sembrano più convincenti sono, infatti, quelle che sottolineano come la crisi pandemica verrà a comportare un'accelerazione, certamente drammatica, di processi di trasformazione economico-sociale che erano, dove più dove meno, già in corso. Due elementi, in particolare, bastano a confortarci su questo: il primo è che il principale motore dei suddetti processi sarà certamente rappresentato dalle tecnologie digitali, il cui peso economico-sociale uscirà ulteriormente potenziato dalla crisi in atto; il secondo è che la principale risposta sistemica ai nuovi stati di cose dovrà ruotare attorno al verbo della “sostenibilità”, che è sempre stato cruciale sin dall'idea originaria di questo Manifesto.

Pertanto il nodo vero resta quello di come porci, prima e dopo l'emergenza, di fronte a quei processi di trasformazione, al fine di provare a orientarli in senso positivo e nel contempo di gestire, sin dove possibile, i rischi che essi comportano. A nostro modo di vedere, insomma, la crisi pandemica rafforza le ragioni in vista delle quali il presente testo era stato pensato. Il che non ci esime, naturalmente, dall'integrare le nostre

analisi tenendo conto delle principali istanze che questa crisi ci sta mettendo brutalmente di fronte, anche se diverse di esse le avevamo già ben presenti: il bene inestimabile della sanità pubblica; il dovere di prendersi un'assai più generosa cura degli anziani, la cui strage silenziosa rappresenta l'elemento di maggiore drammaticità di questo terribile periodo; l'opportunità di tornare a valorizzare l'intelligenza del lavoro materiale e non solo cognitivo, e di riconsiderare che la Repubblica italiana è fondata sul lavoro, inteso sia come strumento di realizzazione personale che come contributo di ciascuno alla convivenza sociale, e non sull'assistenza; l'esigenza di rafforzare i sistemi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori; la difficoltà delle operazioni di bilanciamento tra salute e *privacy*; senza dire, qui, delle implicazioni europee e globali (su tutte, le interazioni tra la lotta alla pandemia e le politiche ambientali).

Ciò premesso, in questa presentazione ci limitiamo ad accennare ad alcune piste tematiche che orienteranno gli approfondimenti condotti nelle analisi che seguono.

Un assunto per noi importante è che molte delle categorie utilizzate finora dal diritto del lavoro non sono più adatte a interpretare le nuove realtà del lavoro e delle imprese, e tanto meno le innovazioni che si prefigurano nel mondo digitale, globale e post-pandemico. Pensiamo anche che non bastino semplici aggiustamenti per riportarle in vita. Ma siamo altrettanto convinti che i principi e i valori fondativi della nostra materia non necessitino di stravolgimenti, bensì di un riesame costruttivo delle loro implicazioni nel contesto attuale e futuro, che permetta di trovare nuove modalità applicative e nuovi strumenti in grado di attualizzarne il significato in modo da renderlo percepibile e convincente agli attori del mondo del lavoro di oggi e di domani.

Per questo riteniamo che la critica delle categorie e delle politiche tradizionali debba essere accompagnata dalla ricerca di normative e politiche capaci di ridare senso e operatività a quei principi. L'importanza e la difficoltà di questa ricerca richiedono che a essa si dedichino con spirito costruttivo, senza prevenzioni e inutili rimpianti, non solo le forze sociali e politiche, ma anche le energie intellettuali dei giuristi, con quella lungimiranza di cui seppero dare prova nell'epoca fondativa della nostra materia.

Siamo consapevoli, anche perché ne siamo stati spesso coinvolti, delle controversie e delle contrapposizioni, presenti in Italia più che altrove, circa l'interpretazione delle norme e degli stessi eventi

riguardanti il mondo del lavoro. Crediamo che sia nostra responsabilità di intellettuali e di giuristi guardare a questi eventi, proprio per la loro novità e per le incertezze che li circondano, con occhi nuovi, senza pregiudizi e prevenzioni, in specie derivanti dal passato, giacché questo atteggiamento servirebbe, se non a superare le contrapposizioni, almeno a fare chiarezza sulle loro ragioni e sulle poste in gioco.

Per quanto ci riguarda abbiamo cercato di rendere esplicite le nostre ragioni e le opzioni di valore poste alla base delle ipotesi ricostruttive presentate, con la mente rivolta alle sfide del futuro più che alle dispute del passato. Questo atteggiamento non ci ha impedito di guardare in faccia le difficoltà del presente e di esprimere valutazioni critiche su non poche soluzioni normative avanzate in questi anni e sui deficit più gravi delle nostre politiche sociali: il vuoto delle politiche attive del lavoro, la debolezza dei sostegni all'occupazione, l'incapacità del *welfare* di rispondere ai bisogni dei lavoratori vecchi e nuovi e di contrastare le crescenti disegualianze, il tema della produttività del lavoro, la sottovalutazione dei nessi tra politiche del lavoro e politiche industriali.

Abbiamo avanzato proposte anche provocatorie su questioni trascurate ma già oggi incombenti, come quelle delle implicazioni drammatiche del cambiamento demografico, della stabilità del patto intergenerazionale, e per altro verso dell'invasione della globalizzazione nei rapporti di lavoro nazionali, che è stata emblematicizzata, almeno sino ad oggi (ma nel post-pandemia si assisterà, probabilmente, a notevoli cambiamenti in questo campo, della cui direzione di marcia gli economisti e gli *opinion maker* stanno cominciando a discutere), dal trasferimento di intere filiere produttive al di fuori dei nostri confini, lungo le catene globali del valore e della distribuzione.

La storia ha portato la nostra materia ad allargare i propri obiettivi e ambiti di attività al di là di quelli ricevuti dalla tradizione. A questi obiettivi corrispondono funzioni e tecniche diverse. La missione tradizionale del diritto del lavoro, di tutelare il lavoratore dalla disparità di potere che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato, non è esaurita, ma va ora misurata sulla sua capacità di estendersi con modulazioni a rapporti *non standard*, non solo subordinati ma anche caratterizzati da varie gradazioni di autonomia. È proprio qui, infatti, che le forme della tutela giuslavoristica si debbono arricchire di obiettivi e strumenti per la difesa e per la promozione dei diritti fondamentali della persona.

Inoltre, per rispondere alle esigenze della società complessa e ai bisogni di autorealizzazione delle persone che lavorano, la tradizionale normativa di prescrizione e divieto deve accompagnarsi a misure promozionali che arricchiscano le risorse personali e permettano a tutti di sviluppare appieno la propria personalità anche nel lavoro. Pensiamo a misure che stimolino le capacità dei singoli, ma che rafforzino pure la voce collettiva dei lavoratori e dei loro rappresentanti per bilanciare i poteri del datore di lavoro e influire sulle scelte dell'impresa.

In altra direzione la nostra disciplina deve riconciliare, e non contrapporre, la regolazione dei rapporti di lavoro e il governo del mercato del lavoro. Le funzioni da svolgere a questo riguardo sono nuove e molteplici: non solo combinare in modo efficiente domanda e offerta di lavoro, ma includere nel mercato un'occupazione sempre più diversificata e valorizzare tutti i lavori, inclusi quelli di cura che il mercato penalizza solo perché è incapace di valutarli. Un compito storico, ma da reinterpretare, è altresì quello di educare le persone a orizzontarsi nella vita civile, oltre che nel mondo del lavoro. Per i lavoratori e le imprese l'obiettivo deve essere quello di migliorare la qualità della risorsa umana comunque impiegata, offrendo sostegno alla continuità professionale nelle transizioni sempre più frequenti fra diverse occupazioni.

Ancora, la nostra disciplina deve ricercare connessioni e creare ponti fra le regole riguardanti il lavoro degli occupati e le misure di *welfare* necessarie a soddisfare bisogni di sicurezza e di benessere che sono diversi dai rischi coperti dalle assicurazioni sociali storiche, e che richiedono forme di organizzazione e servizi adatti all'instabilità dei mercati. Nella nostra prospettiva la regolazione dei rapporti individuali di lavoro vede ridimensionata la sua centralità per cedere compiti e chiedere apporti alle istituzioni del mercato del lavoro e agli strumenti atti a garantire la sicurezza nelle transizioni occupazionali. Ciò, a maggior ragione, nella fase post-pandemica, nella quale si assisterà a una più marcata esigenza di riallocazione di lavoratori e lavoratrici, dai settori dell'economia più colpiti e indeboliti dalla pandemia a quelli risparmiati o persino rafforzati.

Il diritto del lavoro, inteso in questo senso ampio, non può quindi cedere alla tentazione dell'isolamento e deve aprirsi a un dialogo teorico e operativo con altre discipline economiche, sociologiche e tecniche. La sua tradizionale attenzione ai problemi della distribuzione non può portarlo a disinteressarsi dei problemi della crescita, e in particolare, qui e ora, della ripresa post-pandemica. Per essere efficace e credibile anche nei

confronti dei lavoratori, esso deve condividere con le altre discipline e con le *policy* pubbliche la preoccupazione di promuovere uno sviluppo sostenibile da un punto di vista che non trascuri nessuna delle tre dimensioni cui deve essere riferita questa espressione: quella economica, quella sociale e quella ambientale.

Anche le più recenti dichiarazioni dell'OIL hanno ribadito che la funzione centrale del diritto del lavoro è, oggi più che mai, quella di riconciliare gli imperativi della giustizia sociale con gli obiettivi della crescita. Per questo le regole e le politiche del lavoro non possono non tenere conto del contesto economico, non per subirne passivamente i condizionamenti, ma per orientare le sue strutture e i mercati alla ricerca del miglior compromesso possibile fra efficienza e giustizia sociale.

È compito dei cultori della materia e dei suoi protagonisti di tradurre questa ricerca in politiche pubbliche coerenti, senza perdere la fiducia che sia possibile conciliare le ragioni del lavoro con quelle dell'economia, a maggior ragione in una fase di necessario ripensamento di tale rapporto. Il nostro Manifesto intende contribuire a questa ricerca e fornire argomenti per rafforzare, a maggior ragione nelle drammatiche contingenze dell'emergenza che il mondo sta attraversando, tale necessaria fiducia.

Si può ritenere, e ci è stato fatto notare anche direttamente, che i nostri argomenti e proposte incarnerebbero un'ennesima variante dell'idea di "Terza via". Ma riteniamo che, se non si vogliono perseguire improbabili uscite dalle economie di mercato né accettare *tout court* le regole del mercato, non resta che ricercare qualche strada intermedia, come hanno fatto i riformatori di diverse epoche. Non una via unica predefinita, bensì quella che interpreta meglio, nel contesto attuale e in prospettiva, le ragioni del lavoro e dell'economia, e che realizza un bilanciamento equo e sostenibile fra i contrapposti interessi del mondo del lavoro e delle imprese, nel contesto, a entrambi comune, della salvaguardia ecologica del pianeta e delle sue estinguibili risorse.

L'obiettivo, segnalato dall'Unione europea, di una *just transition* sostenibile può indicare un orizzonte nuovo non solo al mondo del lavoro ma anche alle imprese, o almeno alla parte più innovativa di esse, perché indica un modello di sviluppo in cui valori economici, sociali e ambientali sono ricongiunti in un'ottica di medio e lungo termine. In questo orizzonte la crescita non si misura solo sulla produzione di oggetti materiali, ma anche, come indica l'Agenda 2030 dell'ONU (sulla scia di precedenti

acquisizioni come quelle racchiuse nello *Human Development Index*), sulla capacità di garantire i beni materiali e immateriali necessari al benessere e alla qualità della vita individuale e collettiva.

I. I valori del diritto del lavoro. Il rapporto con l'economia in una prospettiva di sostenibilità. I metodi.

Il diritto del lavoro e il paradigma: cambiare o declinare

Il diritto del lavoro è da tempo, in tutto il mondo economicamente avanzato (analisi a parte sarebbero richieste per le economie arretrate o quelle emergenti), nell'occhio del ciclone, il che lo ha trascinato in una dinamica di profonde trasformazioni. Da cui il proliferare, almeno da un trentennio seppur con varie fasi e accentuazioni, del discorso sulla "crisi" della disciplina, che ha dato a sua volta luogo, da parte dei suoi cultori, ad atteggiamenti oscillanti tra le polarità estreme di una difesa a oltranza della civiltà dei diritti nei confronti dell'avanzata dei "barbari" e di un attacco iconoclasta ai modi di pensare del giuslavorismo *d'antan*.

In realtà, a guardarsi indietro, viene quasi da stupirsi, favorevolmente, che il diritto del lavoro sia rimasto in piedi. Le basi della materia sono state edificate in un ambiente relativamente stabile, caratterizzato da dinamiche competitive circoscritte. Le crisi economiche naturalmente si verificavano, essendo connaturate ai cicli capitalistici, ma erano passeggero e provocavano aggiustamenti tutto sommato marginali. La stessa crisi petrolifera del 1973, forse quella più grave della seconda metà del Novecento, ha avuto contraccolpi significativi sui sistemi di diritto del lavoro (basti ricordare, per l'Italia, il "diritto del lavoro dell'emergenza"), ma non al punto di modificarne la direzione di fondo.

Nulla di paragonabile, in ogni caso, all'impressionante sequenza di trasformazioni e *shock* che si sono succeduti soprattutto a partire dagli anni 2000. In ordine di apparizione: la crescente trasformazione degli apparati produttivi in senso post-fordista; la globalizzazione "vera", quella cinese per intenderci, con quanto ne è seguito in termini di destrutturazione delle catene del valore e della distribuzione e di spiazzamento di interi settori economici nei paesi avanzati; la crisi finanziaria, e poi drammaticamente recessiva, del 2008 e seguenti; in Italia e in altri paesi europei, la crisi del debito sovrano del 2011; salti tecnologici a ripetizione, fino a entrare nella *terra incognita* della

rivoluzione digitale; l'aggravarsi del *global warming* e la debolezza, in specie dall'avvento della Presidenza Trump, delle politiche adottate per contrastarlo; e infine, non meno grave (anche perché connessa ad almeno due delle altre), la pandemia.

A ciò si aggiunga che il diritto del lavoro, ad esempio in istituzioni come la contrattazione collettiva che sono state (e sono tuttora) essenziali dal punto di vista dello sviluppo democratico, conosce difficoltà che dipendono da una più ampia crisi delle forme classiche di partecipazione democratica e da processi di disintermediazione in atto a vari livelli (e legati anch'essi, a loro volta, alla globalizzazione tecnologica, in particolare sotto forma di *social media*).

Quelli sopra elencati non si possono derubricare a meri fattori di incertezza, ancorché radicale (nel senso della *knightian uncertainty* evocata da Maurizio Ferrera a proposito delle conseguenze del Covid-19). Si è trattato, piuttosto, di una serie di discontinuità di gravità crescente, anche perché tendenti ad alimentarsi a vicenda, che hanno reso "la nostra parte di mondo" (per usare un'espressione di Salvatore Veca) strutturalmente più fragile e vulnerabile, realizzando appieno, nei fatti, quella "società del rischio" che era stata prefigurata da Ulrich Beck. Stupisce, al riguardo, che molte critiche giuslavoristiche si siano troppe volte accontentate di scagliarsi (anche con buone ragioni, ma non è questo il punto) contro certe semplificazioni del pensiero liberista, senza confrontarsi adeguatamente con la portata dei mutamenti descritti.

Purtuttavia, a dispetto di tutto, il diritto del lavoro resta una conquista fondamentale e irrinunciabile delle democrazie liberali, per cui riaffermarne le ragioni profonde rappresenta tuttora un passaggio cruciale nella costruzione di un concetto di cittadinanza sociale che possa controbilanciare le spinte destabilizzatrici che per altro verso si osservano. Ma una cosa sono le ragioni profonde, e un'altra le forme storiche delle realizzazioni della materia, che debbono essere adeguate ai mutevoli contesti esterni in modo da poter fronteggiare adeguatamente le sfide del presente. Ciò a pena di perdere il contatto con tali realtà e di entrare così, a quel punto inesorabilmente, in una fase di declino.

Ci sembra importante, altresì, che questi processi siano vissuti dai giuslavoristi con spirito costruttivo, ossia non come spettatori amareggiati della degenerazione di un'identità che si supponeva fissata una volta per tutte, bensì come protagonisti di una fisiologica e periodica ridefinizione della missione del diritto del lavoro. Lo stesso cinquantennale dello

Statuto dei diritti dei lavoratori in Italia deve essere celebrato, in un'epoca di sconvolgimento planetario come quella che stiamo vivendo, con lo sguardo rivolto in avanti, proteso a comprendere che cosa possa significare progettare un eventuale Statuto dei lavoratori del XXI secolo.

Valori, diseguaglianze vecchie e nuove, stravolgimenti sociali

In questo spirito, appare giustificato tornare a riflettere sui valori fondativi del diritto del lavoro, come si è ricominciato a fare da tempo nella letteratura internazionale. Ciò anche per ragioni connesse alle trasformazioni di cui si diceva. Il diritto del lavoro è emerso e si è sviluppato nei vari paesi grazie alla spinta di potenti forze storiche, in particolare di movimenti collettivi o sociali. Ma questi ultimi sono oggi venuti meno o quasi, mentre sono incomparabilmente più ampi e trafficati gli spazi di comunicazione discorsiva all'interno delle società, sino al livello globale. Il che, per l'appunto, accresce l'importanza di fondare le realizzazioni normative su valori, che però non possono più essere circoscritti alla dimensione del lavoro, che non ha oggi quel campo riservato e quelle proiezioni emancipatorie che aveva nel Novecento, ma debbono poggiare su basi argomentabili e universalizzabili.

Ciò detto, la nostra opinione è che i valori tradizionali del diritto del lavoro non necessitino di uno stravolgimento, bensì di un adattamento e di una modernizzazione che li rendano più adeguati alle condizioni e ai bisogni del tempo che stiamo attraversando. Preservare cambiando: era questo, del resto, l'approccio culturale, oltre che metodologico, di padri fondatori del diritto del lavoro moderno, nonché riformisti di razza, quali Gino Giugni e Otto Kahn-Freund.

Non c'è dubbio, anzitutto, che il diritto del lavoro del futuro dovrà continuare a tutelare il lavoratore - in particolare subordinato, ma non solo ormai - dalla disparità di potere contrattuale inerente alla relazione di lavoro e dai rischi della mercificazione e dello sfruttamento. Di questa protezione, fatta di divieti e limiti imperativi, il lavoratore continua ad aver bisogno a fini di contenimento del dominio datoriale e di salvaguardia dei suoi beni fondamentali.

Nel contempo, ma in questo caso anche nell'accezione più ampia di diritto del *welfare* (comprensivo del reddito di cittadinanza o forme equipollenti), il diritto del lavoro deve assolvere una funzione di sostegno economico e possibilmente di redistribuzione, che faccia da contrappeso alle tendenze globali che registrano, soprattutto nei paesi più sviluppati,

un incremento esponenziale delle diseguaglianze. Queste non hanno risparmiato, come è noto, i ceti medi, ma di esse le vittime più esposte sono stati i lavoratori più poveri, molti dei quali immigrati: lavoratori variamente presi nelle trappole della precarietà; braccianti agricoli; lavoratori domestici; tutti i lavoratori in nero, presenti soprattutto al Sud.

Occorre sottolineare, tuttavia, che la pandemia e lo *shock* macroeconomico che ne seguirà potrebbero ingenerare un probabile sconvolgimento della morfologia delle classi sociali e una possibile rimappatura delle povertà. Si tratta di fenomeni che saranno meglio leggibili quando gli effetti della pandemia si saranno assestati e che andranno analizzati con strumenti di indagine adeguati.

Alcune riflessioni, *hic et nunc*, meritano comunque di essere proposte. Con riguardo al primo fenomeno, la pandemia potrebbe accentuare la scomposizione del ceto medio e del lavoro già innescata dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie, ma aggiungendovi qualcosa di suo. Potrebbe, cioè, aumentare quel che è stata definita la "sindrome della cattiva eguaglianza", vale a dire un processo di ulteriore perdita di identità e di diversità dei ceti medi; un'identità di *status* che si era prodotta in un quadro di equa e ragionevole stabilità, prevedibilità e sicurezza, e che costituiva la solidità della società che abbiamo conosciuto.

Come è stato ben scritto (Carlo Galli): «sotto i vertici remoti della ricchezza e del potere si stende un pulviscolo (non ci sono più "masse") di "ex-diversi" sulla via di diventare troppo vicini, simili, uguali»: non un livellamento delle diseguaglianze, quindi, ma l'accentuazione di un'eguaglianza tossica.

In tale contesto, la crisi epidemica potrebbe pure contribuire a ridisegnare la mappa dei vincenti e dei perdenti. Si potrebbe registrare il rafforzamento delle sicurezze e delle garanzie dei cd. "remoti", vale a dire i tecnici e i *professional* delle imprese che si erano già organizzate in tal senso. Così come si potrebbero rafforzare gli "essenziali", vale a dire i mestieri che sono stati riscoperti e/o emancipati dall'emergenza pandemica in una sorta di "redistribuzione del rispetto": medici e personale sanitario, autotrasportatori di merci, commessi, fattorini ecc. Ma tutto ciò a fronte di nuovi possibili "perdenti", perché dipendenti dai macro settori più colpiti dalle misure di rarefazione e distanziamento, nella misura in cui esse rimarranno strutturali. Costoro potrebbero trovarsi esposti, non soltanto a una nuova precarizzazione, o a radicali

processi di mobilità e ricollocazione, ma anche al baratro della povertà qualora i meccanismi compensativi non dovessero funzionare. Con la conseguenza di ulteriori squilibri geografici e territoriali, vecchi e nuovi: si pensi alla crisi di città molto dipendenti dal turismo e a cosa significherà la crisi di tale settore per tutto il Sud.

Onde il secondo fattore: la povertà, di cui la pandemia sta tragicamente e rapidamente ridisegnando la mappa. Lo *shock* macroeconomico della pandemia colpisce in modo differenziato, non solo le categorie dipendenti dai macro-settori prima indicati, ma, chirurgicamente, singole micro-attività anche dell'economia informale, e non solo, a qualunque titolo esercitate. Ciò, come si accennava, avverrà in maniera diversificata nelle diverse aree del paese. Con la probabilità di nuove e aggravate divaricazioni tra Nord e Sud e con rischi per la coesione sociale.

Per tornare ai valori, gli scenari appena illustrati confermano, dunque, come la prima missione del diritto del lavoro e del *welfare* debba restare quella di "prendersi cura" – possibilmente con maggiore efficacia di quanto abbia fatto sinora – di tutte le situazioni di vulnerabilità economica e sociale, e quindi anzitutto, per dirla con Maurizio Ferrera, della società del "Quinto Stato".

I due livelli della protezione

Tuttavia, se quello delineato deve restare il *primo livello* della protezione, immancabile e tanto più importante quanto più si versa in condizioni di accentuata debolezza economico-sociale, al di sopra di esso, e con una crescente importanza nello *status* giuridico del lavoratore subordinato (come si avrà modo di puntualizzare meglio parlando del "nuovo" contratto di lavoro: v. *infra*, III), deve svilupparsi o consolidarsi, sulla base di una precisa ispirazione valoriale (fondata, ad esempio, sull'approccio delle capacità di Amartya Sen e Martha Nussbaum), un *secondo livello* che si sostanzia in una protezione non meramente tutoria, bensì proattiva e capacitante, ossia rivolta a sostenere il lavoratore nell'arricchimento della propria dotazione di risorse professionali e personali, così da metterlo in condizione di sviluppare appieno la propria personalità sul lavoro e anche di conciliarla il più possibile con le altre sfere della vita.

Anche nel lavoro, infatti, come nella vita sociale in generale, l'obiettivo da perseguire deve essere quello della massima promozione

possibile, nel contesto dato, della soggettività delle persone, sottraendole a qualunque forma di asservimento, in una logica di individualismo sociale legato alla tutela, in sé e negli altri, dei diritti umani fondamentali, oltre che alla lotta contro i nuovi poteri (v., per questo approccio, l'ultimo Alain Touraine).

Per altro verso, questa nuova focalizzazione sulle capacità individuali e sui bisogni anche differenti dei lavoratori, non dovrebbe affatto implicare il venir meno dei legami collettivi e della dimensione della solidarietà sociale, ancorché è possibile che i vettori di tali legami, e la stessa idea di solidarietà, debbano essere rivisitati alla luce dei cambiamenti in atto, che impongono di seguire aggregazioni mobili di interessi, e comunque oltre gli stampi (e i confini) delle tradizionali classi sociali e della possibile ridefinizione che seguirà. A tale sfida di ripensamento di idee e valori della tradizione nel prisma del mutamento tecnologico, economico e sociale, la comunità dei giuslavoristi, e quella italiana in particolare, non può più sottrarsi.

"Guardare negli occhi" la razionalità economica

Quello tra la scienza economica *mainstream* e la cultura giuslavoristica è stato, negli ultimi venticinque anni, poco più che un dialogo tra sordi: ansiosa, l'una, di riassorbire la "diversità" del mercato del lavoro ristabilendo in esso, quanto più possibile, dinamiche di puro mercato; chiusa a riccio, l'altra, nel tentativo di respingere l'attacco del presunto "pensiero unico", talvolta con fughe eticizzanti che l'hanno portata a rivendicare la superiorità del diritto del lavoro prevalentemente sul piano antropologico e morale. È ovvio, peraltro che, al di là delle dispute scientifiche, i rapporti di forza di questo confronto sono stati condizionati dall'alleanza che si è consumata, in nome del *Washington consensus*, tra le certezze modellizzanti del pensiero economico e le principali istituzioni economiche e finanziarie internazionali. E' in questo clima che è lievitata, sino a divenire quasi ossessiva da ambo le parti, l'attenzione sul pur importante tema della disciplina dei licenziamenti, che ha dominato dibattiti come quello italiano.

Più di recente, anche come ricaduta culturale della crisi globale esplosa nel 2008, la presa del pensiero neo-liberale (che non è comunque mai stato, quanto meno in Italia, "pensiero unico", e che non si è neppure impossessato in maniera definitiva dei centri nevralgici della regolazione) si è fortemente indebolita, lasciando spazio ad approcci più sfaccettati e problematici. Branche significative (anche se non unanimi) della stessa

riflessione economica, che certamente ricaveranno ulteriore linfa dalla crisi globale che stiamo vivendo, sono impegnate in uno sforzo di ripensamento dei propri presupposti e delle proprie metodologie.

In questo nuovo contesto, ulteriormente connotato dalla rivoluzione digitale di cui si dirà appresso, la cultura giuslavoristica non può esimersi dal confrontarsi col tema economico. Ciò anche dialogando con indirizzi come quello neo-istituzionale, focalizzato com'è sulla qualità dei meccanismi di governo dell'impresa, o facendo *Law & Economics* nell'accezione di Guido Calabresi.

Agganciare le trasformazioni dell'economia reale

Ma la questione, ovviamente, non è soltanto promuovere il dialogo scientifico tra le discipline, quanto stare a contatto con l'economia reale e con le trasformazioni in corso dei processi produttivi e organizzativi. L'economia è importante perché pone, anzitutto, il tema della salvaguardia della base produttiva del sistema Italia, per cui il diritto del lavoro non può disinteressarsene, a maggior ragione alla luce dei cronici problemi di crescita che affliggono l'economia nazionale, oltretutto drammaticamente aggravati dallo *shock* recessivo che conseguirà all'emergenza epidemiologica, il recupero dal quale richiederà uno straordinario sforzo di ricostruzione cui dovranno contribuire tutte le migliori energie del Paese.

Il diritto del lavoro non può disinteressarsi, insomma, nell'interesse degli stessi lavoratori, della difesa della capacità competitiva delle imprese, che restano il primo *driver* dello sviluppo economico e quindi dell'occupazione. L'economia di mercato deve essere disciplinata, non osteggiata. Il che non è affatto incompatibile, è quasi superfluo sottolinearlo, con una crescita della presenza dello Stato-imprenditore in settori strategici dell'economia (che sarà rilanciata, con ogni probabilità, dall'attuale clima neo-statalista), e soprattutto con la necessaria regolazione e promozione pubblica (da cui l'ulteriore implicazione che i giuslavoristi debbono guardare alle politiche industriali, e alla loro qualità, come l'altra faccia della medaglia delle politiche del lavoro).

Tuttavia, quel che preme rimarcare è che non si tratta soltanto di negoziare compromessi con il sistema delle imprese, come da sempre è accaduto, oppure di giocare in difesa come avviene nei contesti di crisi, bensì di costruire, insieme con le imprese e con l'attore pubblico, nuove sinergie a somma positiva che puntino, non tanto sulla benevolenza neo-

paternalistica delle imprese, bensì sul loro interesse a incrementare il valore delle risorse umane e a coltivarne la reputazione di mercato.

Il punto è strategico, e concerne l'opportunità di agganciare i processi di trasformazione dei modelli di *business* e di organizzazione del lavoro. Queste trasformazioni sono in atto sin dal tramonto del fordismo, e già da allora voci non sospette, come quella di Bruno Trentin, sollecitavano a considerarle come un'opportunità, più che come una minaccia *a priori*, così da allargare dall'interno, per quanto in Trentin ancora in un'ottica di pace armata, gli spazi di democrazia industriale, e promuovere, anche tramite una nuova generazione di diritti oltre che in virtù di un rinnovamento dell'azione sindacale, la valorizzazione del lavoro umano.

La rivoluzione digitale in corso promette di rappresentare un decisivo salto di qualità in questa stessa evoluzione, nella misura in cui essa suscita, oltre alla grande paura della scomparsa del lavoro (che deve spingerci, d'altronde, a lavorare sempre di più e meglio sulle politiche attive e sulle reti di sicurezza), la grande *chance* di una sua definitiva valorizzazione, in quanto lavoro a elevata intensità di conoscenza, e, come tale, sempre meno "dipendente" nel senso tradizionale del termine. Ciò senza dimenticare, nel contempo, l'inquietante e già rilevata tendenza alla polarizzazione dei nuovi lavori tra una fascia tecnologicamente qualificata e una malpagata e spesso precaria (*gig worker* inclusi), che deve essere oggetto di tutele specifiche.

La pista della sostenibilità

Il tutto si inserisce in un contesto in cui crescono di importanza, nel capitalismo reale oltre che nella letteratura sociologica e manageriale, le esperienze e i movimenti tendenti a proporre nuovi modi di fare *business*, in una logica che tende a includere una maggiore internalizzazione, da parte delle imprese, degli interessi degli *stakeholder*, e dunque una maggiore assunzione di responsabilità sociale.

Più in generale, la scommessa da fare è quella di inserire la socialità in un processo generativo di valore economico – un "valore condiviso". A tale riguardo il ruolo dei sindacati può essere molto importante, in quanto potenziale fonte di vantaggi istituzionali comparativi, in una logica tesa a consolidare il modello italiano di capitalismo, che è da sempre lontano (e ha continuato tutto sommato ad esserlo, rivelando una significativa resilienza, anche nella stagione delle riforme più radicali) dalle semplificazioni neo-liberali. Un modello, quindi, che porta pochi

argomenti a sostegno della teoria della convergenza (neo-liberale) dei sistemi capitalistici.

In questa prospettiva, un'idea guida è quella di *sostenibilità*, che suscita un crescente interesse nella parte più innovativa del mondo delle imprese, soprattutto se operanti su scala internazionale (le più importanti delle quali sono già oggi presenti, infatti, nell'*Euro Stoxx Sustainability Index*, che registra l'adozione di strategie di sostenibilità nell'eurozona), a esemplificare un nuovo modello di sviluppo in cui valore economico e valore sociale sono ricongiunti in un'ottica di medio o lungo termine.

La sostenibilità, com'è noto, è figlia della cultura ambientalista, ed è al centro di programmi ambiziosi come quello dell'Agenda 2030 dell'ONU, che acquisisce ancor più senso dopo quanto è accaduto nel 2020. Ma si diffonde sempre di più, e il diritto del lavoro dovrebbe tenerne conto, la convinzione della necessità di un approccio integrato alle tre sostenibilità, ambientale, sociale ed economica. Questo non per sostenere irenicamente che tale integrazione sia facile, o realizzabile in tempi brevi, né per occultare, in particolare, l'esistenza di conflitti potenzialmente tragici tra ragioni della salute e ragioni dell'economia, come nell'attuale pandemia, e tra tutela dell'impresa e dell'occupazione e tematiche ambientali, come nella situazione dell'ex-Ilva di Taranto; bensì per ribadire come la prospettiva di medio e lungo periodo non possa che essere quella di pensare insieme e provare a comporre queste tre grandi istanze, che tutte, tra l'altro, hanno un contenuto di socialità.

Ciò nella consapevolezza che, se tali politiche non possono realizzarsi all'insegna dello slogan "tutto e subito", esse non possono neppure rinviarsi a un indeterminato futuribile; esse devono essere visibili, tangibili e produttive di risultati nel presente. La drammaticità e l'attualità dei danni ambientali prodotti (il cambiamento climatico in primo luogo, e ora anche il tema della pandemia) impongono risposte immediate, ancorché con effetti e ricadute necessariamente progressivi e distribuiti nel tempo. Non può essere trasferito alle generazioni future il peso della responsabilità di scelte che devono essere assunte oggi. Le nuove tecnologie, è tuttavia un dato positivo da sottolineare, presentano potenzialità e soluzioni di conciliazione tra modi di lavorare e di produrre e sostenibilità ambientale, che erano certamente impensabili nelle precedenti rivoluzioni industriali. Ne è dimostrazione l'uso massivo che si è fatto di esse durante la pandemia, sia per contrastare il contagio, rendendo possibile la profilassi del distanziamento, che per continuare a

lavorare e produrre evitando una caduta ancora più drammatica dei PIL nazionali.

Queste tendenze, già chiaramente riconoscibili negli ultimi anni, saranno probabilmente accentuate dall'attuale emergenza, per la naturale spinta verso un maggiore senso di responsabilità collettiva, che essa auspicabilmente innescherà, quanto meno nell'immediatezza. L'importante, però, per lo scienziato sociale e anche per il giurista, è comprendere quanto queste tendenze siano il frutto di dinamiche sistemiche, che hanno come principale vettore le reti di comunicazione globale, e che per questa via si rivelano capaci di incidere sul quadro di convenienze per il sistema delle imprese. In questa prospettiva, lo stesso momento del consumo può divenire un fattore-chiave della sostenibilità, quanto più è invogliato a indirizzarsi verso prodotti e servizi provenienti dalla parte virtuosa del sistema produttivo. Non si tratta, beninteso, di contrapporre semplicisticamente un approccio etico alla sostenibilità (la sostenibilità è doverosa) a uno realista (la sostenibilità è conveniente). Ciascuno dei due approcci deve fare la sua parte, mentre il regolatore deve sapersi inserire in questo dialogo con opportuni meccanismi, soprattutto di natura incentivante.

Diritto del lavoro e capitalismo

In conclusione, la cultura giuslavoristica deve sapersi inserire appieno in queste nuove dinamiche, tenendo la guardia alta ma senza pensare che esse nascondano soltanto manipolazioni con le quali il capitalismo, olisticamente considerato, cerca, per l'ennesima volta, di spostare i rapporti di forza a proprio favore. Quella economica è, del resto, una dimensione ontologica dell'esistenza umana: se è necessario andare oltre il riduzionismo dell'*homo oeconomicus*, non ci si può neppure rifugiare in un *homo juridicus* costruito a prescindere dalle realtà vitali, inclusa quella del consumo in specie se sostenibile nel senso appena illustrato.

Ciò anche tenendo presente che una contrapposizione antropologica o etica tra lavoro e consumo, che affiora in taluni approcci di taglio francofortese o più semplicemente moraleggiante, trascura il fatto che il consumo è anche il risultato dell'umana aspirazione di chiunque a migliorare la propria condizione materiale di vita, quando non a realizzare importanti aspirazioni esistenziali. Si pensi, per dirne una, all'importanza dei voli *low-cost*, il cui futuro è al momento incerto, per i ricongiungimenti familiari, oltre che per le sacrosante ricreazioni di massa.

In ancor più nette parole, l'alternativa al liberismo non può essere una visione nella quale il futuro del lavoro è concepito a prescindere dalle dinamiche dell'impresa e del mercato, con una sorta di rimozione della dimensione economica e di vago e compiaciuto anelito a nuovi modelli di sviluppo - anche regressivi (la decrescita) - che hanno tra l'altro una nota costante: sono privi di un'apprezzabile concretezza, quantomeno rispetto alle evoluzioni che già stanno avvenendo nel modello tradizionale, ed evitano di confrontarsi col vero (e, certo, darwiniano) contesto delle relazioni economiche globali, nel quale i comportamenti hobbesiani prevalgono di gran lunga su quelli cooperativi. La missione del diritto del lavoro è quella di sottrarre, per quanto possibile, il contratto di lavoro a questo darwinismo, ma essa è perseguibile a patto di non dimenticare che le imprese vi sono, invece, totalmente immerse, senza la possibilità di piani B.

Per dirla altrimenti, il capitalismo deve essere sottoposto a opportune regolazioni che lo costringano a considerare come sacre le persone che lavorano e lo incentivino, altresì, a valorizzarle come attori fondamentali del sistema, facendo così giocare insieme i mezzi e i fini, ma non deve essere soppiantato nella sua, sin qui storicamente ineguagliata, capacità di produzione di ricchezza, che è la precondizione della distribuzione. In questo ordine di idee le Terze vie, più che essere il frutto di particolari ingegnerie politiche, sono l'approdo naturale della ricerca di assetti sostenibili *hic et nunc*, a patto di ridefinirle sempre a seconda delle epoche e dei contesti di riferimento.

Per una cultura critica, attraversata dalla complessità dei saperi: come non perdere l'anima

In un'era nella quale i sistemi sociali mostrano una crescente complessità, seppur con una vistosa sfasatura rispetto a un dibattito politico - e pubblico in generale - dominato da messaggi di semplificazione, i metodi di analisi e di ricerca dei giuslavoristi debbono evolversi di conseguenza. L'apertura interdisciplinare, che ha fatto parte da sempre dell'abito mentale del giuslavorista, deve quindi essere ribadita, ma anche riqualficata con una genuina attenzione all'evoluzione delle scienze sociali a livello internazionale.

D'altronde il tema della presunta "autonomia" del diritto del lavoro, peraltro fundamentalmente declinato nei riguardi dell'economia, è stato spesso posto in modo distorto. La razionalità giuslavoristica non deve

essere contrapposta ad altre razionalità, economiche o altre, ma deve concepirsi come una razionalità di sintesi che benefici del fatto di essere il terminale di un ampio novero di informazioni provenienti dalle varie forme ed esperienze del sapere sociale. Il sincretismo metodologico deve riconoscersi, quindi, come la cifra più aggiornata delle metodologie delle scienze sociali, inclusa quella giuridica.

Nel contempo, la cultura giuslavoristica farebbe un grave errore se si disinteressasse (*rectius*, continuasse a disinteressarsi) di quel che avviene sul fronte di una riflessione giuridica che ha anch'essa cambiato pelle, a livello sia di teoria del diritto, che di discorso sulle discipline positive. Per il primo aspetto, il post-positivismo, così naturalmente congenito al giurista del lavoro, resta da consolidare, col concorso di tutti, in un nuovo paradigma di teoria del diritto che dia adeguato conto del suo carattere discorsivo e policentrico. Per il secondo aspetto, è da prendere atto che le riflessioni di settore si sono spesso avviate (è il caso di indirizzi importanti della scienza giusprivatistica) su strade già battute da decenni, in modo pionieristico (sebbene questo merito gli sia stato raramente riconosciuto), proprio dal diritto del lavoro. In buona sostanza, anche il rapporto del diritto del lavoro con le altre discipline giuridiche, in particolare quelle del settore giusprivatistico (ove si staglia, in negativo, il non-dialogo con il diritto commerciale), deve essere reimpostato in termini diversi rispetto all'epoca in cui il diritto del lavoro aveva bisogno di enfatizzare le proprie diversità per affermare, come in quel momento era indispensabile, la propria identità ribelle.

Altrettanto importante, nella riaffermazione della tradizionale duplice "anima" della materia, è un dialogo diretto con le discipline del diritto pubblico. In primo luogo con il diritto costituzionale, comprensivo del diritto dell'Unione europea, in ragione della ormai ineludibile integrazione ordinamentale; e ciò ovviamente per le fitte venature costituzionali, e i relativi principi fondamentali che, dalla fase post-costituzionale almeno, irrorano il tessuto connettivo della disciplina. Ma anche con il diritto amministrativo, posto che dal tema, irrisolto in Italia, della riforma dello Stato e della pubblica amministrazione, dipende, in larga misura, l'effettività di fondamentali politiche pubbliche che riguardano il lavoro (l'ampio settore ove si alloca, con regole specializzate, il lavoro pubblico) e il buon funzionamento dei servizi per il lavoro.

Per altro aspetto, sarebbe importante riscoprire – senza per questo cadere in facili sociologismi – un più attento rapporto con i fatti, ossia con quel che accade realmente e non soltanto nell'immaginario ideologico

(qualunque sia l'ideologia di riferimento): ove i fatti sono relativi alle trasformazioni dei luoghi, dei tempi e dei modi del lavoro anche nell'impatto con le nuove tecnologie, ma anche alle imprese e agli imprenditori. Questi ultimi sono soggetti del mercato che, come i lavoratori, vanno sempre più diversificandosi: come dimostra la letteratura sul tema, essi non costituiscono più una "classe omogenea" dotata di un'unica e compatta ideologia (in senso marxiano) o anche di un interesse semplice, unico ed indifferenziato, nella logica (pur ovviamente centrale ma non più assorbente) della priorità dello *shareholder value*. Da cui la necessità di un rinnovato, e ancor più stretto, rapporto con le scienze sociali, per porre a fondamento delle nostre analisi le più serie ricerche empiriche sul lavoro e sull'impresa.

Ciò senza trascurare, con questo, quello spaccato di realtà - peculiare per i giuslavoristi come scienziati sociali - costituita dai fatti così come riletti dai giudici del lavoro: è quasi scontato rilevare che il diritto vivente giurisprudenziale non è un accidente ma è profondamente legato a processi strutturali di trasformazione del diritto contemporaneo in senso argomentativo e discorsivo. Ritornare allo studio del diritto del lavoro *in action*, attraverso approcci non solo casistici ma sistematici, e rinverdire il senso del dialogo tra dottrina e giurisprudenza delle Corti a tutti i livelli, è una prospettiva certamente mai abbandonata, ma da coltivare con ancora maggiore convinzione da parte dei giuslavoristi. Ciò anche per sostenere gli sforzi di quella giurisprudenza attivamente impegnata (come nell'esperienza delle misure organizzative per la nomofilachia, adottate dalla Sezione lavoro della Cassazione) in un'opera di perfezionamento delle metodologie interpretative. E, più in generale, per contribuire, insieme con i giudici, alla crescita della qualità della comunicazione giuridica.

II. Le trasformazioni del lavoro e l'affanno delle fattispecie. Il "nuovo" contratto di lavoro subordinato. Tutele basiche comuni e statuti differenziati. Le nuove interconnessioni tra rapporto di lavoro, mercato del lavoro e *welfare*.

Il lavoro, e il contratto di lavoro, che cambiano

Le trasformazioni in atto modificano profondamente le forme della prestazione del lavoro, sottraendo il rapporto di lavoro subordinato al suo

“splendido isolamento”, e inserendolo in un contesto più fluido e complesso caratterizzato da un aumento delle ibridazioni e delle interconnessioni. La regolamentazione del rapporto di lavoro nel Novecento poggiava le sue basi su concetti olistici e compatti, quali subordinazione e autonomia, cui corrispondevano, a loro volta, connessioni precise e non sovrapponibili con le istituzioni del mercato del lavoro e del *welfare*. Oggi, invece, i tradizionali confini tra lavoro subordinato e autonomo trovano sempre meno corrispondenza nella realtà effettuale dei modi di lavorare, nei termini sia di un’autonomizzazione “di fatto” di molti rapporti di lavoro subordinato che di condizioni di dipendenza e debolezza afferenti a molti rapporti formalmente autonomi.

L’ibridazione si manifesta anche attraverso la tendenza espansiva della disciplina della subordinazione al di là della fattispecie con la quale sembrava vicendevolmente apparentata (come nella collaborazione eterorganizzata), oppure nella previsione di discipline il cui ambito di applicazione soggettivo prescinde dalla tipologia di contratto di lavoro (come quella sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori). Per tacere dell’apparizione di forme di nicchia soggette a discipline *ad hoc* (come il lavoro per prestazioni occasionali). Quanto, infine, alle connessioni con mercato del lavoro e *welfare*, esse sono proliferate, fuoriuscendo dalla direttrice, una volta esclusiva, del lavoro subordinato, secondo una tendenza che è poi divenuta debordante come misura di contrasto all’emergenza sociale creata dalla pandemia. Purtuttavia, come è ovvio, il giuslavorista non può rassegnarsi a una mera registrazione di queste tendenze e della loro portata in buona misura destabilizzante degli assetti tradizionali, ma deve impegnarsi in uno sforzo aggiuntivo per verificare se e come quei concetti possano essere adattati a un contesto nuovo e più fluido, riportando così a un pur relativo ordine un panorama regolativo indubbiamente più sfaccettato e complesso.

Ma il nuovo che avanza non riguarda soltanto le fattispecie e i loro nessi con le discipline, bensì quello che accade nel cuore della struttura obbligatoria del contratto di lavoro subordinato, anche qui come conseguenza ultima di processi di trasformazione dei sistemi organizzativi e produttivi, in buona parte legati alla crescente adozione di tecnologie. A questo proposito, la nostra indagine deve piegare su un più classico terreno di interpretazione e ricostruzione giuridica, in modo da verificare se quello che è già “passato”, di questi mutamenti, nella normativa del lavoro, sia sufficiente a prefigurare una lettura aggiornata, se non innovativa, della causa (o funzione economico-sociale) del contratto di

lavoro subordinato, ovvero se ulteriori realizzazioni normative siano necessarie a tale scopo. In entrambi i casi, è chiaro che questo tipo di analisi oscilla tra una ricognizione dell'esistente giuridico e ciò che gli autori riterrebbero desiderabile alla luce delle trasformazioni reali che rappresentano lo scenario delle presenti riflessioni. E' altrettanto chiaro, però, che questa desiderabilità deve essere vagliata in termini non di mere e contendibili preferenze politico-culturali, bensì di adeguatezza o no di una data proposta ricostruttiva in rapporto all'insieme dei dati ordinamentali disponibili nonché al contesto esterno di riferimento.

Subordinazione e dintorni

Il pluridecennale dibattito sulla fattispecie della subordinazione, che ha caratterizzato il vissuto del diritto del lavoro (non soltanto italiano, peraltro), deve essere riguardato, retrospettivamente, con il rispetto che si deve ad una discussione nella quale si sono condensati nulla di meno che i criteri ordinatori e gli stessi valori del sistema del diritto del lavoro. È noto, d'altronde, che la dicotomia tutto/niente, che ha connotato l'atteggiamento dell'ordinamento lavoristico rispetto alla *magna divisio* tra lavoro subordinato e autonomo, ha drammatizzato al massimo il problema della fattispecie, nella misura in cui essa ha sempre rappresentato l'unica porta di accesso alle tutele, a loro volta concepite come un blocco unico e inscindibile. Il canale tra fattispecie ed effetti è sempre rimasto funzionante anche quando gli effetti hanno cominciato a diversificarsi, a partire dal denominatore comune della subordinazione, a causa della riconferma o dell'introduzione di forme di lavoro subordinato caratterizzate da deviazioni di disciplina più o meno significative, ad esempio con riguardo alla durata del rapporto, all'estensione e collocazione dell'orario di lavoro, all'intermittenza dell'impegno esigibile dal lavoratore, sino all'ultima forma arrivata, e peraltro originale, il lavoro agile.

E tuttavia, sembra giunto il momento di trarre dall'esperienza alcuni insegnamenti di saggezza. Il più importante è che, a dispetto di decine di convegni che ne hanno messo a nudo le incongruenze quando non l'obsolescenza, l'art. 2094 è sempre lì, vale a dire dov'era nel 1942, al punto che lo stesso legislatore del 2015, piuttosto che azzardarsi a toccarlo formalmente, ha preferito concepire la figura in sé bizzarra (ma anche dalle bizzarrie può talvolta venire del bene: v. *infra*) della collaborazione eterorganizzata. Già questo dovrebbe indurre l'interprete a rifuggire da eccessive sottigliezze concettuali e a ripiegare su un atteggiamento relativista e pragmatico, rivolto al miglior riordino possibile

del sistema sulla base dei dati normativi nonché, in questo caso, soprattutto giurisprudenziali, a disposizione. Non va dimenticato che quando si parla della fattispecie si pone in essere anche, anzi soprattutto, un'operazione pratica, il che comporta che i criteri che si elaborano debbono essere gestibili dai magistrati chiamati a regolare il traffico di accesso al sistema.

Il segreto delle cose che durano risiede, di solito, nella loro capacità di adattamento, meglio se sottotraccia, al nuovo. È anche il caso dell'art. 2094, che è stato gestito contemporaneamente secondo un classico canone sussuntivo (grazie alla centralità dell'eterodirezione nella fattispecie, a esemplificare il sostrato tipicamente fordista della norma) e secondo uno di natura tipologica, intrinsecamente flessibile (grazie alla combinazione cangiante degli indici sintomatici). Ne sono derivati, nel tempo, sviluppi di un segno e dell'altro. Da un lato, la persistente rilevanza dell'eterodirezione ha consentito di tener fuori dalla fattispecie situazioni di lavoro pur socialmente modesto, in considerazione del dato formale della facoltà di rifiuto della prestazione, che è riapparso anche nelle prime pronunce sui *rider*. Dall'altro lato, la presenza, tra gli indici sintomatici, di quello dello stabile inserimento organizzativo nell'impresa, ha consentito alla giurisprudenza di concettualizzare la "subordinazione attenuata", nei casi di eclissi del potere direttivo anche collegati ai mutamenti di stampo post-fordista dei modelli organizzativi, o in situazioni a maglie intrinsecamente larghe come il lavoro dirigenziale. Nel quadro di questi seppur tortuosi andamenti, lo stesso ruolo della dichiarazione di volontà è stato talora recuperato, in relazione alle circostanze dei singoli casi, anche se mai in modo definitivo.

Ciò premesso, in tutte le recenti riforme sono stati fatti tentativi di depurare la "zona grigia", prevalentemente ospitata da collaborazioni coordinate e continuative, ma talvolta anche improbabilmente occasionali, lasciando in piedi quelle genuine e riportando le altre dentro il calderone della subordinazione. L'ultimo di tali tentativi – l'introduzione, da parte dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, della discussa figura della collaborazione eterorganizzata – ha cercato di fare di ambiguità virtù, ribadendo la distinzione (trattandosi di una collaborazione formalmente autonoma) ma anche il profondo intreccio tra le aree della subordinazione e dell'autonomia, fornendo pragmaticamente al magistrato un criterio aggiuntivo per far scivolare una situazione dubbia verso la subordinazione, anche se intesa, in un'ottica rimediante (che non manca di lasciare nell'operatore, più che

nell'interprete, un qualche smarrimento), come disciplina e non come fattispecie. Nel gioco lungo, la norma conferma la tendenza alla svalutazione dell'eterodirezione e alla crescita di rilievo dei più ampi ed elastici nessi organizzativi tra il lavoratore e l'azienda, così adeguando il cuore fordista dell'art. 2094 a un contesto che va evolvendosi sempre più in una direzione diversa, anche in virtù degli avanzamenti tecnologici. Prova ne sia anche il fatto che, nella vicenda Foodora, proprio l'art. 2 è servito a fornire un primo zoccolo di tutele ai *rider*, come registrato dalla stessa legge n. 128/2019. Resta peraltro aperto il problema di applicare la norma in un modo che non comporti una surrettizia abolizione delle collaborazioni coordinate e continuative: il criterio da seguire sembra essere, al riguardo, quello della valorizzazione del comune accordo tra le parti, in specie in situazioni di relativa "completezza" contrattuale.

Nell'art. 2 ha fatto la sua comparsa, altresì, un interessante meccanismo in virtù del quale l'effetto della collaborazione eterorganizzata può essere sostituito dalla previsione, da parte di accordi collettivi nazionali stipulati da soggetti sindacali rappresentativi, di specifiche discipline economiche e normative riguardanti le figure di collaboratori in questione. In questo modo la tutela è affidata non a un'estensione automatica, e tendenzialmente cieca, della disciplina della subordinazione, ma a una selezione di tutele affidata all'autonomia collettiva, in rapporto alle caratteristiche e alle esigenze di ciascun settore. Uno spunto che potrebbe rappresentare il modello di una sperimentazione normativa di respiro più ampio.

Al di fuori della subordinazione, si pone, invece, il problema di ripensare a tutele basiche a favore di tutti i lavoratori autonomi (sottoponendo a verifica l'adeguatezza dell'innovativa disciplina di cui alla legge n. 81/2017), e in modo particolare, secondo una logica di cerchi concentrici di regole specializzate per tipi e tipologie, in favore di quei lavoratori autonomi in condizione di debolezza e vulnerabilità socio-economica, anche sulla scorta di esperienze come quelle del Regno Unito e della Spagna: equo compenso o comunque forme di remunerazione minima, limiti di orario, tutele in caso di malattia e infortunio, tutela della *privacy*, diritto alla formazione, parità di genere, tutela antidiscriminatoria, tutele collettive. Si tratta di rilanciare, aggiornandola in una prospettiva rimediale, l'idea dello Statuto dei lavori, secondo indicazioni generali che ormai circolano a livello europeo e internazionale (il Pilastro sociale europeo e ora la direttiva dell'Unione europea n. 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, l'Agenda

per il lavoro decente e dignitoso dell'OIL), ma che erano già presenti, *in nuce*, nell'art. 35 della Costituzione italiana.

Il "nuovo" contratto di lavoro subordinato

Quale contratto di lavoro subordinato è il più consono all'era del diritto del lavoro sostenibile? Un contratto che si fermi, secondo l'approccio tradizionale, al dato della contrapposizione strutturale tra le parti, o uno che, pur senza ovviamente negare l'esistenza di interessi contrapposti, enfatizzi la presenza di rilevanti interessi comuni, e spinga le parti, di conseguenza, a comportamenti cooperativi?

Per parte nostra, non abbiamo dubbi che la risposta migliore sia la seconda. Ma la suggerita rivisitazione della causa del contratto di lavoro non può essere il frutto di opzioni aprioristiche, quanto il *posterius* di diritti e altri dispositivi istituzionali capaci di dar corpo, dal basso, a una riqualificazione dello scambio contrattuale. Questo è ancorato, tuttora, alla direttrice tempo/lavoro contro retribuzione e sicurezza della persona (non più anche del posto, quantomeno nei termini una volta ritenuti). Il resto sono prevalentemente limitazioni "in negativo" dei poteri dell'imprenditore, delle quali, come già rilevato, non disconosciamo di certo l'importanza. Come provare ad andare oltre, volgendo più "in positivo" la missione del rapporto di lavoro, senza andare indietro (cioè semplicemente verso un nuovo *empowerment* dell'imprenditore)?

Il concetto guida dovrebbe essere quello che il lavoratore subordinato collabora alla realizzazione degli scopi produttivi dell'impresa e alla gestione efficiente e competitiva della stessa, a fronte di retribuzione e sicurezza della persona, ma anche, più ampiamente, di un pieno "riconoscimento" del suo ruolo essenziale nell'attività di impresa e della conseguente valorizzazione delle sue competenze e capacità. Riconoscimento reciproco, quindi, nel senso pregnante di Axel Honneth: dell'impresa da parte del lavoratore, e del lavoratore da parte dell'impresa. Ciò nella consapevolezza che gli scopi dell'uno non soltanto sono compatibili con quelli dell'altro, ma sono la condizione ultima (al di là di attriti intermedi anche importanti, ma che diverrebbero, in questa visione, incidenti di percorso da gestire e se possibile da superare) del loro perseguimento.

Dal lato del lavoratore, in particolare, il riconoscimento dovrebbe sostanziarsi tanto in classici diritti, anche di nuovo conio (l'ormai improcrastinabile diritto alla formazione soprattutto tecnologica, il diritto

a essere coinvolto almeno a titolo informativo nell'elaborazione dei modelli organizzativi, il diritto a essere interpellato prima di atti gestionali che lo riguardano, diritti di trasparenza, diritti di critica volti a salvaguardare l'indipendenza morale delle persone a fronte di tentativi di colonizzazione delle anime, istituti di conciliazione vita-lavoro e quindi il diritto alla disconnessione nel lavoro agile ecc.), quanto in meccanismi istituzionali di governo dell'impresa (ridefinizione dei diritti delle rappresentanze del personale, anche per adeguare i diritti statutari all'era informatica; normative premiali per l'adozione di modelli organizzativi incentrati sull'assegnazione di obiettivi e sulla conseguente responsabilizzazione, di *team* e/o individuale, dei suoi protagonisti; modelli più fortemente partecipativi di gestione della sicurezza; meccanismi di partecipazione/proceduralizzazione a livello individuale). E' altresì chiaro che di questi scenari sarebbero una componente naturale anche piani retributivi con una forte componente incentivante (e a loro volta incentivati) e politiche di sviluppo del *welfare* aziendale.

L'ineguagliabile vantaggio comparativo del diritto del lavoro risiede, tra l'altro, nel fatto che questi diritti possono scaturire, prima ancora che dalla legge (che pure resta insostituibile sui temi di principio o comunque di rilievo generale), dall'esperienza viva della contrattazione collettiva, e in particolare di quella aziendale, che sta già facendo da battistrada, nelle realtà imprenditoriali più avanzate, ad importanti e creative innovazioni di stampo partecipativo.

In questo modo la nuova causa "collaborativa e partecipativa" del contratto di lavoro subordinato risulterebbe dalla condensazione concettuale di precise realizzazioni normative tese a valorizzare il lavoratore e a promuovere una visione nuova del rapporto, nella quale il conflitto non sparisce ma diviene soltanto la risorsa di ultima istanza.

Ciò, peraltro, a fronte non di un' indefinita espansione della sfera debitoria del lavoratore (il giustificato timore della quale dovrebbe essere scongiurato), bensì di una sua ragionevole cooptazione nel perseguimento degli *standard* di produzione e produttività dell'impresa, sulla scorta delle buone pratiche già adottate dai modelli organizzativi più evoluti e dalle fabbriche tecnologicamente "intelligenti".

Questa visione esce avvalorata, a nostro avviso, in un contesto come quello del post-pandemia, in vista del quale non si può soltanto pensare a una ricostruzione affidata alla pur indispensabile classe imprenditoriale, ma si deve condividere un piano di collaborazione a un programma di

rilancio complessivo del paese, nella legittima aspettativa che i suoi frutti vengano equamente distribuiti.

Il lavoro e il mercato: le carriere laterali

Se sul versante del rapporto di lavoro la tendenza è verso l'articolazione delle fattispecie e la differenziazione dei disposti regolativi e protettivi secondo figure geometriche rimediali variabili, sul versante della protezione nel mercato la prospettiva presenta, al contrario, tendenze unificanti: è il tema dell'universalismo di protezioni di *welfare* (anche proattive) adattate ai mercati transizionali, che va certamente sostenuto con adeguate proposte di ingegneria istituzionale. Di conseguenza, i giuristi del lavoro italiani hanno preso atto, come avvenuto in Europa e in molti contesti nazionali, che una parte decisiva del sistema del diritto del lavoro riguarda il mercato e non più soltanto il rapporto. La regolazione si concentra sul prima, sul dopo ma anche su quello che accade in mezzo al suo svolgimento (per esempio la formazione e la riqualificazione continua). Tra le due dimensioni, rapporto e mercato, non ricorre però necessariamente una relazione di vasi comunicanti e di necessarie compensazioni come negli assiomi della *insider-outsider theory*. Che tra politiche attive, politiche passive, istituti di *welfare* pubblico, e regolazione del rapporto di lavoro, esistano comunque nessi, interazioni, collegamenti funzionali di tipo sistemico, è acquisizione teorica imprescindibile in tutti i sistemi avanzati.

La segmentazione dei percorsi di lavoro - in contrasto con le carriere lineari e verticali dell'organizzazione sociale fordista - in cui periodi di lavoro si alternano a periodi di formazione o di cura, e ove le carriere si determinano anche attraverso transizioni orizzontali, richiede, per altro verso, di ripensare a tutele integrate e proattive, nel lavoro e nel mercato, in grado di assecondare tali processi, secondo le indicazioni sui diritti di tiraggio sociale, già presenti, alla fine del secolo scorso, nel rapporto Supiot. D'altronde, l'estensione della precarizzazione e della fissurizzazione del lavoro, con conseguenti nuove vulnerabilità - che è il lato oscuro della riorganizzazione sociale post-fordista e della stessa economia digitale - impongono nuove forme di protezione di *welfare* e nel mercato che non siano strettamente collegate all'esperienza del lavoro subordinato *standard*.

Si pensi, in Italia, solo per esemplificare, all'estensione degli ammortizzatori di contrasto alla sopravvenuta disoccupazione, un tempo pensati per i lavoratori subordinati e ora parzialmente estesi

anche ai lavoratori parasubordinati con la DIS-COLL; una tendenza che si è accentuata nel regime degli ammortizzatori “dell'emergenza”, che si sono proiettati in modo deciso, anche se con la diversa tecnica del bonus, verso il variegato mondo del lavoro non subordinato. E, con riguardo agli istituti di *welfare*, si guardi alla proposizione di esperimenti di neo-mutualismo con riferimento alle cd. *umbrella company*, ove i lavoratori *freelance* sono ricondotti sotto l'ombrello protettivo del rapporto di lavoro subordinato con l'impresa mutualistica soltanto allo scopo della protezione previdenziale (l'esperimento SMART in Belgio, pensato per gli artisti ma secondo alcuni estensibile ai lavoratori della *gig economy*, ma anche la cooperativa Doc Servizi in Italia).

III. Come regolare il lavoro che cambia. Tempi, luoghi e modi di lavorare.

La digitalizzazione e il paradigma: ricadute regolative. Tutto cambia/nulla cambia?

La rivoluzione digitale rappresenta, in tutta la sua formidabile trasversalità e capillarità, lo sfondo ineludibile di qualunque progettazione del diritto del lavoro del futuro. Non esiste o quasi istituto lavoristico, o prassi gestionale o anche sindacale, che non ne possa essere coinvolto. Più in generale si pone il problema se l'algoritmo e i *big data* costituiscano soltanto una diversa modalità tecnologica di organizzazione, assoggettamento e/o di sostituzione del lavoro umano; ovvero se diano luogo, in prospettiva, a una nuova formazione sociale che trascenda il capitalismo stesso come lo si è sinora conosciuto, con quel che questo significa in termini di più radicale rifondazione del paradigma giuslavoristico e della regolazione che ne deriva.

È comunque diffusa l'opinione che l'impatto delle nuove tecnologie digitali sul lavoro e sui nuovi metodi di gestione dei lavoratori, improntate anche al coinvolgimento collaborativo, produca ricadute sull'individuazione e selezione degli interessi da tutelare da parte dei regolatori, ma anche sulle tecniche utilizzabili per la regolazione. In particolare, la fluidità dei contesti economici e produttivi di riferimento rende difficile individuare regole sostantive stabili che possano dare risposte adeguate, e induce a prospettare l'opportunità di regole

eminentemente *procedurali* che, tramite il concorso dei soggetti di volta in volta in gioco, sindacali e istituzionali, contribuiscano all'adozione di buone pratiche di gestione consensuale e collaborativa degli snodi più cruciali.

Ciò anche perché gli esiti dell'impatto, certamente epocale, delle nuove tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale sul come, cosa e per chi lavorare e produrre, possono essere multipli, diversi e anche opposti, lungo un asse agli estremi del quale si collocano fenomeni odiosi di ripristino di forme, questa volta spersonalizzate, di taylorismo digitale, di assoggettamento ottocentesco e di mercificazione del lavoro con effetti sociali devastanti, se non analoghi o accostabili a quelli della I e della II rivoluzione industriale: la grande aspirazione datoriale di poter pagare il lavoratore soltanto per la frazione, anche minima, di tempo effettivamente utilizzato, senza ulteriori oneri, rischi e responsabilità gestionali, ovvero utilizzare in sua vece, e allo stesso modo, una macchina. E, all'altro estremo, forme di vera e propria emancipazione, se non di liberazione, del lavoro dai "vincoli del capitale", attraverso la valorizzazione piena del lavoratore come consapevole produttore in un'impresa comunitaria che mette al suo centro non tanto il profitto, quanto la persona e l'intelligenza di chi lavora e il suo benessere psicofisico. Con una conseguenziale modificazione istituzionale e giuridica dell'impresa, anche per dare spazio, ai vertici della *governance*, alla voce effettiva, e non solo formale, della comunità dei produttori, del lavoro organizzato e dei suoi rappresentanti.

Si tratta di tendenze contraddittorie, e a volte di difficile decifrazione, che già emergono, sia pure ancora in uno stadio incompleto, nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico, e di cui si faranno, di seguito, alcuni esempi, riguardanti la gestione dei tempi di lavoro, le mansioni e la mobilità interna, la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, la protezione della *privacy* e i licenziamenti. I giuslavoristi non possono ignorare queste contraddizioni e i conflitti *multifaceted* che ne originano, che sono diversi da quelli tendenzialmente dicotomici, e sociologicamente più leggibili, con i quali abbiamo convissuto, cercando di razionalizzarli, nel secolo breve; né debbono fingere, al contrario, che tutto sia bianco o nero, osservando solo quel che conviene, per far quadrare gli assunti ideologici. Con le contraddizioni e le smarginature (il continuo modificarsi, rompersi e ricostruirsi di una realtà sociale ormai friabile) occorre convivere, attrezzandosi con strumenti di analisi all'altezza della complessità e della contraddittorietà dei fenomeni.

Il tempo come risorsa culturale, sociale e produttiva

La dimensione del tempo di lavoro assume un connotato paradigmatico, ponendo questioni esistenziali e di innovazione regolativa di notevole portata rispetto all'epoca del lavoro massificato, ma anche alla sua evoluzione nella specializzazione flessibile. L'esigenza di conciliazione di lavoro e attività di cura ma non solo; la porosità di tempi di diversa natura e qualità (cura, studio, lavoro, svago) resa possibile dalle nuove tecnologie; la difficoltà, in certi contesti e per certe tipologie di lavoro, di misurare la remunerazione con il parametro dell'orario di lavoro rigido, effettivo e contabilizzato; onde la necessità di ripensare la stessa retribuzione non solo come corrispettivo proporzionato al tempo passato nel luogo di lavoro, ma premiale di progetti portati a termine e di qualità relazionali (*soft skill*) e non solo di conoscenza formalizzata. Sono tutte domande qualitative cui si prova a dare risposta col lavoro agile ma anche con istituti come il *welfare* occupazionale, che impongono ricerche e proposte regolative che mettano al centro una riconsiderazione giuridica del tempo. In sintesi, come scrive, André Gorz, *"il lavoro non è più misurabile secondo criteri e norme prestabiliti... L'idea del tempo come base del valore non funziona più. Quel che conta è la qualità del coordinamento"*.

Gli istituti citati dicono di una dimensione del lavoro in cui si evidenzia una rivendicazione di beni non affluenti, e una conseguente regolamentazione, inimmaginabili nell'epoca fordista. Istituti che veicolano domande di libertà, di benessere anche psicologico, di qualità della vita (*l'homo faber* contrapposto all'*animal laborans* nella vita attiva di Hannah Arendt), *nel* lavoro e non *in opposizione al* lavoro; non certamente in linea, comunque, con la discussa previsione marxiana di uno sviluppo talmente elevato delle forze produttive da consentire una società basata sul reddito prodotto e distribuito a prescindere dal lavoro umano. Si tratta di tematiche individuate in anticipo, rispetto all'incedere dei fatti, da un imprenditore/pensatore come Adriano Olivetti e da un sindacalista/intellettuale come Bruno Trentin.

Le domande di benessere e qualità del lavoro richiedono risposte regolative più sofisticate e complesse (si pensi alle nuove frontiere del diritto antidiscriminatorio), che si collocano accanto e non sostituiscono la tutela e la protezione tradizionale nel lavoro (l'orario come limite massimo, gli spazi di esistenza comunque rigorosamente riservati soltanto al recupero, allo svago, alla cultura e alla cura). Esse presuppongono, altresì, l'intervento di fonti di regolazione

apparentemente tradizionali (la legge e il contratto collettivo) ma rinnovate, portando il segno - in termini di finalità ma anche di complessità e articolazione procedurale - di un profondo ripensamento nei contenuti e nelle tecniche: si pensi, oltre alla già menzionata legge sul lavoro agile e al riconoscimento di nuovi diritti come quello alla disconnessione, all'uso legislativo della leva fiscale come strumento di sostegno nel caso di esperimenti e schemi di *welfare* occupazionale in grado di mediare qualità e benessere nel lavoro e tassi incrementali di produttività ed efficienza aziendale.

Ricadute regolative

Si diffondono così modelli regolativi che rinviano ampiamente all'autonomia individuale, alla tecnica premiale e incentivante, a nuovi moduli promozionali e di sostegno dell'azione del sindacato, in ragione del fatto che sono indirizzati a tutelare interessi non tradizionalmente definibili come seriali, collettivi o accorpatis, ma neppure del tutto appartenenti alla sfera privata dell'individuo e della sua libertà o utilità. Una sfera, si potrebbe dire, appartenente alla dimensione della persona - e delle sue capacitazioni - prima ancora che del lavoratore, inserita certo in una comunità di lavoro ma che intende rapportarsi a quest'ultima, in qualche modo anche trascendendola. A tale proposito si incomincia a parlare di contratti ibridi, in diverse accezioni, in ragione di esperienze innovative che si vanno diffondendo nella realtà produttiva.

Nell'universo FCA, per esempio - ove si sperimentano, a rimorchio delle innovazioni tecnologiche, soluzioni organizzative che personalizzano e affiancano attività manuali a competenze intellettive - si progettano *contratti collettivi ibridi*: in essi si intende inserire una parte comune e una parte individualizzata, andando oltre la classica ripartizione tra parte obbligatoria e normativa del contratto collettivo. Nel settore bancario, a partire dall'esperienza pilota di Intesa S. Paolo del 2017, si pensa di diffondere, invece, il *contratto individuale ibrido o misto*, in cui si prevede la coesistenza di due differenti rapporti di lavoro tra azienda e lavoratore (paralleli, distinti e contestuali): un contratto di lavoro subordinato, *part-time* a tempo indeterminato, e uno autonomo di consulente finanziario (di agenzia con provvigione).

Si tratta di esempi che dicono di una emergente complessità di un diritto del lavoro, che abbisogna non solo di regolare, ma anche promuovere, supportare e facilitare dinamiche regolative riferite a

un'attività di lavoro non solo decente e dignitosa, ma anche soggettivamente appagante, nello spirito dell'"opera" arendtiana (con le specificazioni apportate da Richard Sennett).

Su tali modelli di regolazione il contributo dei giuristi del lavoro in termini di ingegneria sociale e istituzionale deve essere certamente ampliato e rafforzato, sia con riguardo alle ricadute sulla rifondazione teorica del contratto individuale di lavoro (la collaborazione che fa aggio sull'assoggettamento: v. *supra*, II); sia con riguardo al contratto collettivo e ai suoi contenuti, ma anche nel suo rapporto con il contratto individuale (il contratto collettivo inteso, *à la Sen*, come rete di protezione sociale che consente l'autonomo sviluppo delle capacitazioni individuali).

Il riferimento è anche al "lavoro agile", che è scelto bilateralmente o è promosso dall'impresa in grado di modificare la propria organizzazione e di scommettere, a scopi produttivi e di miglioramento complessivo del *climax* aziendale, su un diverso rapporto collaborativo con il proprio dipendente. In tal senso, il lavoro *smart* non rappresenta soltanto un diverso modo pattizio di conformare la modalità di esecuzione della prestazione, ma diventa una possibilità (non l'unica, né necessariamente la più importante) di rifondare, su basi fiduciarie, sia il contratto psicologico che la relazione contrattuale, nel senso e nello spirito già illustrati (v. ancora *supra*, II).

Il lavoro agile ha, quindi, una postura giuridico-concettuale diversa dal lavoro obbligato a distanza da Covid-19, che è più simile al tradizionale telelavoro appena rivisitato dalle più progredite tecnologie digitali; va tuttavia rimarcato, come segnalano gli organizzativisti, che il lavoro agile, come appena prefigurato nella pandemia, potrebbe fungere da leva di cambiamento anche dei luoghi dove tradizionalmente meno germina l'innovazione organizzativa e produttiva: le piccole imprese e le pubbliche amministrazioni.

Come si lavora

Il problema delle mansioni e delle competenze è chiaramente centrale in questo scenario. Infatti, a meno che le previsioni dei tecnopessimisti si dimostrino drammaticamente fondate, nei termini di una distruzione tecnologica di posti di lavoro non compensata dalla creazione di posti nuovi o dalla riqualificazione di quelli esistenti (ma ricerche accreditate di agenzie e istituti di ricerca internazionali sembrano smentire questi foschi scenari), la prospettiva maggiormente attendibile è

quella di una massiccia trasformazione del lavoro, a seguito della quale una serie di energie lavorative potranno essere non solo sostituite ma soprattutto affiancate dalle nuove macchine intelligenti; per cui l'essere umano sarà chiamato a governare, oltre che a programmare, queste macchine, il che auspicabilmente libererà tempo ed energie per ulteriori apporti umani prima non possibili.

A livello più immediato, ma anch'esso di prospettiva, sono i parametri del lavoro, e dei suoi inquadramenti, a essere messi in discussione. Le mansioni, in particolare, tendono a perdere parte della loro rilevanza, e la difesa della loro rigidità rappresenta sempre meno un'attendibile piattaforma di tutela individuale del lavoratore e di azione e rivendicazione collettive. Esse, infatti, non sono più definibili in modo oggettivo, e il risultato del lavoro non è rilevabile solo rispetto a queste ultime, ma mette in gioco direttamente la persona e il suo coinvolgimento, la sua motivazione. I riflessi sull'oggetto del contratto di lavoro sono evidenti: esso fa sempre più riferimento a una relazione personale, con ampio coinvolgimento emotivo e psicologico, piuttosto che a uno statico scambio sinallagmatico (ridotto all'osso): prestazione materiale vs. retribuzione, rapportata rigorosamente al tempo effettivo della stessa. Il modo di assolvere le mansioni sempre più difficilmente potrà essere formalizzato, e quindi prescritto. Le mansioni, i compiti e le funzioni saranno viepiù inserite, di conseguenza, in dinamiche contrattuali relazionali, proattive e autorganizzate, e soprattutto smaterializzate.

La riforma dell'art. 2103 c.c., veicolata dal d.lgs. n. 81/2015, ha suggerito, nel frattempo, una strada intermedia, che ha restituito sostanzialmente la materia all'autonomia collettiva, sollecitandola a disegnare criteri nuovi di definizione e inquadramento delle mansioni del lavoratore, in una logica di procedimentalizzazione e di flessibilità contrattata delle dinamiche organizzative. L'autonomia collettiva non è però riuscita, sinora, ad assolvere il compito affidatole, con il risultato di lasciare intaccati sistemi di inquadramento che risalgono ormai ad anni remoti. L'alternativa, che forse è tra i fattori all'origine dello stallo, è se limitarsi a una ripulitura e a un aggiornamento delle vecchie mansioni, oppure se dirigersi più decisamente verso nuovi parametri di professionalità legati alle competenze, ai percorsi professionali, alle qualità personali trasversali dette anche *soft skill*. Ma non è facile fare questo, senza che ciò si traduca, per l'autonomia collettiva, in una perdita di controllo degli inquadramenti e in una restituzione di discrezionalità ai datori di lavoro. Forse, quindi, la

procedimentalizzazione potrebbe spingersi più in là, andando oltre la logica delle declaratorie e raccogliendo e sviluppando ulteriormente l'*input* del nuovo 6° comma dell'art. 2103. Vale a dire che potrebbero essere previsti percorsi procedurali di gestione della mobilità professionale, che vedano la partecipazione delle rappresentanze sindacali, ma anche dei lavoratori individualmente, in modo da favorire l'emersione di buone pratiche di gestione consensuale. Il timore degli imprenditori che ciò possa tradursi in una perdita di discrezionalità organizzativa potrebbe essere scacciato dalla maggiore flessibilità che verrebbe loro consentita in un contesto di comportamenti leali: più correttezza, nei riguardi di un lavoratore trattato da adulto, in cambio di maggiore flessibilità.

Anche in tal caso l'esempio più interessante, in Italia, proviene dall'universo FCA: in tale contesto si è raggiunta un'intesa, in occasione del rinnovo del contratto aziendale di I livello, ove tutti i dipendenti, senza ripercussioni sul livello retributivo, a partire dal 2020 saranno inquadrati in sole tre fasce rispetto alle 8 categorie precedenti (operai, *team leader* e impiegati, e quadri) con evidente appiattimento della gerarchia; tale modifica del sistema di classificazione rinvia a una accurata gestione proceduralizzata e condivisa tra azienda e sindacati al fine di fare in modo che i processi di trasformazione tecnologica, ormai pressoché continui, producano effetti premiali anche sulle maestranze (premi di stabilimento, individuali e di squadra con criteri verificabili e trasparenti, legati, oltre che all'aumento della produttività anche all'aumento della competenza).

La formazione come diritto sociale universale

In questa stessa logica, ma nella più specifica prospettiva della disciplina del rapporto di lavoro, è necessario un pieno riconoscimento del diritto alla formazione all'interno del rapporto di lavoro (ciò andando al di là del primo passo comunque fatto dall'art. 2103 c.c., come novellato nel 2015). La pandemia, se possibile, ha reso ancor più urgente il riferimento a tale diritto se si guarda a cosa ha significato in Italia, in tale frangente, la situazione di *digital divide* tecnologico e soprattutto cognitivo (l'analfabetismo digitale diffuso). Si è di fronte, certamente, a una causa di nuove e gravi disegualanze sociali.

Il diritto alla formazione permanente deve essere riconosciuto non solo dai contratti collettivi ma, in modo più chiaro e deciso di come abbia fatto la legge citata, direttamente dalla legge, in ciò ispirandosi al modello

nazionale più avanzato (quello francese) e seguendo le indicazioni in tal senso provenienti dall'ordinamento europeo (Pilastro sociale europeo, n. 1): "Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro".

Per quanto riguarda la formazione, da un lato campeggia l'idea guida di una mobilitazione formativa totale tramite la *lifelong learning* di tutta la popolazione, ma specificamente urgente è la formazione necessaria a favorire un effettivo adeguamento e rinnovamento delle competenze digitali, in particolare a favore dei disoccupati tecnologici e non. Dall'altro lato, però, c'è una realtà di forte carenza delle politiche pubbliche in materia: si investe poco in questo campo, e la formazione professionale è spesso un circuito scollegato dai reali fabbisogni delle persone in cerca di lavoro.

In questa prospettiva la formazione deve diventare risorsa strategica dello sviluppo:

- per evitare lo *skill mismatch*, e non lasciare sguarnite le imprese nelle operazioni di adeguamento del rapporto uomo/macchina che le nuove tecnologie impongono;
- per accrescere la produttività e la competitività che dipendono sempre più dalla qualità della risorsa umana; giocando in tal senso a 360°, con l'investire nella formazione pubblica (inducendo le Regioni meno efficienti a riformare i propri sistemi) e anche nella formazione privata delle imprese, che devono essere indotte a inserire bilanci e certificazioni di competenze al proprio interno.

Di interesse, al riguardo, è la proposta proveniente dal segretario della Fim-Cisl, di considerare le imprese che non formano come soggetti che producono esternalità negative come il CO₂, e che pertanto vanno tassate, con ciò orientandosi verso un vero ecosistema 4.0.

Il diritto alla formazione, peraltro, dimostra concretamente come sia possibile pensare il diritto del lavoro come diritto premiale, piuttosto che soltanto come viatico di vincoli e obblighi: al di là degli sgravi fiscali (ancora promessi dalla legge e non realizzati) ai lavoratori autonomi che

investono sulla propria formazione, si pensi alla possibilità di interventi promozionali della transizione volontaria dal contratto a termine al contratto a tempo indeterminato, attraverso meccanismi incentivanti che considerino la possibilità di rimborso per intero del capitale investito sulla formazione del lavoratore a termine, come avviene in esperienze nelle quali infatti viene valorizzato, molto più che in Italia, il contratto di apprendistato; che è una logica opposta a quella sottesa alla riforma del contratto a termine realizzata con il cd. Decreto Dignità.

IV. Ambiente di lavoro e benessere del lavoratore. Lavoro e ambiente.

Morire ancora di lavoro nell'epoca della digitalizzazione?

Le trasformazioni degli ambienti di lavoro connesse alla digitalizzazione e in particolare la diffusione di nuove modalità di lavoro, ma anche problemi purtroppo persistenti come quello del numero ancora alto degli infortuni anche mortali sul lavoro, non fanno altro che rilanciare l'esigenza di un "tagliando" al modello di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori previsto dal d.lgs. n. 81/2008. Ciò non certo, beninteso, per superarlo (si è trattato di una grande realizzazione normativa, per la quale dobbiamo molto all'Unione europea), bensì per verificare, con la partecipazione di tutti gli attori istituzionali, i punti in cui non ha funzionato e in generale le criticità che ha presentato sotto il profilo cruciale della prevenzione, la cui centralità deve essere ovviamente ribadita.

L'emergenza da Covid-19 e oltre

Un cruciale banco di prova sarà rappresentato dalle riorganizzazioni che saranno necessarie per mettere in sicurezza il lavoro a seguito dei rientri conseguenti al graduale allentarsi dell'emergenza da Covid-19, le quali stanno facendo nascere sul campo, tramite un sistema a cascata di protocolli tra le parti sociali, un modello tendenzialmente condiviso (e tipicamente di diritto "riflessivo", nel senso approfondito da Ralf Rogowski) di gestione della sicurezza, che potrebbe essere incoraggiato e consolidato, anche in prospettiva futura, tramite un più adeguato supporto istituzionale.

È suggerita dagli specialisti della materia, ad esempio, una maggiore valorizzazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza

(MOG) di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, i quali, nella misura in cui fossero agganciati a reali ed effettive esperienze partecipative, tramite organismi paritetici (sulla partecipazione, v. in generale *infra*, VIII), potrebbero divenire il parametro per la corretta attuazione, da parte dei datori di lavoro, degli obblighi di sicurezza su essi incombenti, ponendo così rimedio all'incertezza esistente in materia, e con possibili (ma sorvegliati) riflessi sul piano della responsabilità datoriale.

Benessere nel lavoro

Questa tematica deve avere come meta regolativa, comunque, un orizzonte che vada oltre la tradizionale (e pur ovviamente prioritaria) tutela della salute e della sicurezza, per proiettarsi su una più ampia nozione di benessere del lavoratore (non soltanto subordinato, naturalmente: ma questa normativa è antesignana di una visione proiettata oltre la subordinazione tradizionale), che si apra alla considerazione di una molteplicità di aspetti di possibile disagio del lavoratore (necessità di conciliazione vita-lavoro; situazioni personali particolari, come quella connessa all'essere colpiti da malattie tumorali o in generale croniche, che non a caso stanno finendo sotto il fuoco della normativa antidiscriminatoria; previsione di figure di ascolto nel caso in cui il lavoratore finisca vittima di molestie morali o sessuali, facendosi qui tesoro degli apporti, di massima equilibrati, della giurisprudenza in tema di *mobbing*).

La sostenibilità ambientale. Contro le scelte tragiche: tutela dell'occupazione e dell'ambiente

Che la tutela dell'ambiente di lavoro sia parte del macro-tema della tutela ambientale era in sé vero sin dall'inizio, tra l'altro con la primogenitura derivante dal fatto che proprio sull'impresa industriale si è scaricata, sin dalla prima ondata di industrializzazione, una formidabile mole di rischi collegati a fattori nocivi, che hanno costretto il legislatore all'adozione di sia pur circoscritti interventi ecologici *ante litteram*. Per tacere del fatto che di fronte, ad esempio, ad agenti cancerogeni, l'impatto sui lavoratori non è dissimile né distinguibile da quello sulla popolazione circostante.

La differenza, però, è che soltanto i lavoratori (e le loro famiglie) sono titolari anche di un altro interesse, quello all'occupazione, che può entrare in conflitto con quello alla salute della restante popolazione, e di loro stessi (e delle rispettive famiglie). Ma è un conflitto che si è preferito

di solito rimuovere, con poche eccezioni, a livello di letteratura, nonché di una normativa il cui campo è tuttora limitato, in puro stile fordista, dai confini fisici dell'impresa.

Non c'è dubbio, peraltro, che la crescente sensibilità per le tematiche ambientali stia cambiando questo tipo di approccio e stia determinando una crescente obsolescenza della distinzione tra l'ambiente di lavoro e il territorio circostante, più o meno ampiamente inteso. Il che non fa che ribadire l'opportunità di quell'approccio integrato alle tre sostenibilità, sul quale si è già insistito (v. *supra*, I). Del resto, la nozione integrata e ampia di ambiente di lavoro, comprensiva dell'ambiente circostante, è stata, storicamente, uno dei primi influssi benefici di "armonizzazione regolativa" che l'ordinamento italiano ha ricevuto dall'Unione europea, e dai paesi membri del Nord Europa in particolare, nella prima fase di integrazione ordinamentale.

Sul piano della regolazione, è probabilmente prematura (per il rischio di una dilatazione incontrollata del debito di sicurezza a carico del datore di lavoro), anche se interessante, la proposta di rileggere l'obbligo di sicurezza ex art. 2087 (e la normativa del d.lgs. n. 81/2008) in chiave di sostenibilità ambientale, sì da includere in esso tutti i profili relativi alla prevenzione di disastri e incidenti maggiori che possono avere un impatto sulle comunità e sull'ambiente esterno. Resta tuttavia un ampio spazio per politiche gestionali con positive ricadute ambientali (anche se nel medio e lungo periodo), sulle quali molto può incidere (e in molti casi sta già incidendo) la contrattazione collettiva decentrata. Vi rientrano, per esemplificare: l'attuazione di piani di *environmental management*, la previsione di premi di risultato collegati a obiettivi di risparmio e di efficienza energetica, l'attuazione di programmi di *welfare* aziendale per la mobilità sostenibile, la promozione del lavoro agile, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e della cittadinanza nella definizione delle strategie ambientali, ecc. Questi esempi conducono ad osservare come questa regolazione si debba alimentare di una filosofia e di modelli di gestione aziendale di stampo partecipativo, che superino sia gli scenari populistici di alleanza tra lavoro e ambiente contro il capitale sia quelli industrialistici di alleanza tra lavoro e capitale contro l'ambiente. Tale tendenza, come si accennava, ha ricevuto una spinta che potrebbe consolidarsi con i protocolli congiunti di gestione dell'ambiente di lavoro a rischio contagio.

L'adozione di questa prospettiva non esclude, beninteso – come già notato – l'emersione di conflitti anche tragici tra il valore della

salute e quello dell'occupazione, come nell'evocato caso dell'ex-Ilva e come verificatosi su larga scala nella fase acuta della pandemia da Covid-19. Ma le risorse della tecnologia sono oggi tali da scongiurare, quantomeno nella maggior parte dei casi, l'inevitabilità di questi conflitti, e da prospettare ragionevoli messe in sicurezza, nell'interesse dei lavoratori come dei cittadini in generale, impianti sino a quel momento nocivi.

In questi casi, come l'esperienza di altri paesi indica, soltanto un governo strategico unitario - forte e chiaro - della transizione ambientale e sostenibile può assicurare le comunità locali e infondere la consapevolezza che la riconversione ambientale può essere un processo realmente *win-win*: si tutela l'ambiente e la salute dei cittadini, si aumenta il sapere tecnologico diffuso, si rendono le comunità più coese, si incrementa la buona occupazione, si diversifica l'attività economica e imprenditoriale. La riconversione ambientale, in tal senso, è un forte investimento finalizzato a generare capitale sociale.

Ma tutto ciò implica fidarsi della scienza: al di là di ogni calcolo economicistico, la ristrutturazione degli impianti, che ne eviti la chiusura, come alternativa alla riconversione ambientale, che ne comporti la chiusura, può avvenire soltanto a condizione che l'*acquis* tecnologico possa ragionevolmente garantire la massima sicurezza possibile nei confronti del rischio per la salute di chi lavora e di chi abita nell'area di influenza del sito; altrimenti meglio puntare sulla riconversione ambientale. Non è un caso che nei paesi a cui si accennava, strabilianti riconversioni di aree territoriali con siti industriali, obsoleti e inquinanti, sono avvenute senza particolari drammi sociali, e senza cortocircuiti decisionali tra i vari decisori politici, amministrativi e giudiziari, proprio perché si è trattato di processi strategicamente e consapevolmente governati.

Nella gestione della vicenda dell'ex-Ilva - così come di altre eclatanti situazioni di conflitto lavoro/ambiente nel nostro paese - ciò che è sinora mancato in tutti gli attori coinvolti, non esclusi quelli istituzionali, è stata proprio questa consapevolezza, lunga e strategica, delle politiche ambientali e degli effetti anche occupazionali.

L'importante sarebbe che tale obiettivo fosse perseguito in un quadro di chiarezza di impegni e di collaborazione tra tutti gli attori in gioco, tra i quali quello pubblico svolge ovviamente un ruolo fondamentale: pubblico nel senso di governo e di enti territoriali, soprattutto, con una magistratura inquirente che dovrebbe riservare a sé stessa soltanto un ruolo di controllore di ultima istanza. Va detto, peraltro, che in queste situazioni difficili spesso i vari protagonisti non

danno buone prove di sé, prevalendo in essi strategie retoriche che non aiutano a percorrere i sentieri spesso stretti della compatibilità tra lavoro e ambiente. Eppure, a meno di rifugiarsi nel sogno irrealistico della decrescita felice, non ci sono alternative alla ricerca di tale compatibilità.

V. *Privacy nei luoghi di lavoro, controlli e social media.*

Il Grande Fratello e il lavoro

L'impiego massivo e capillare delle tecnologie informatiche impone di porre su basi nuove il problema della tutela della *privacy* del lavoratore, a partire dalla sottolineatura dell'importanza della prospettiva europea incarnata dal GDPR. In questo quadro, il messaggio fondamentale lanciato dall'art. 4 dello Statuto dei lavoratori riformato nel 2015, vale a dire quello di rinvenire soprattutto nella normativa sulla protezione dei dati personali l'argine principale nei confronti di eccessive dilatazioni del potere di controllo informatico del datore di lavoro, si da scacciare lo spettro di Grandi Fratelli insediati nelle aziende, è da accogliere e da rilanciare. Ciò a partire dalla consapevolezza che la logica dell'originaria versione della norma, che distingueva nettamente tra strumenti di lavoro e di controllo, è irrimediabilmente superata.

La nuova prospettiva regolativa (che può ancora contemplare il dispositivo autorizzativo sindacale/amministrativo, ma non gli riconosce più la centralità che aveva nel modello statutario) richiede che, con la collaborazione di tutti gli attori in gioco (Autorità Garante, imprese, sindacati, giurisprudenza) – invero non tutti pronti, sinora, a gestire questa nuova responsabilità -, venga dato corpo a un'idea di civiltà dei controlli informatici sul lavoro, ispirata a un pragmatico bilanciamento tra le esigenze datoriali e la sfera personale del lavoratore. Il che comporta salvaguardare la possibilità dei controlli (in particolare in quelle situazioni in cui vi sia un ragionevole sospetto di illeciti commessi dal lavoratore, come affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), ma anche garantire che il loro esercizio rispetti i canoni della proporzionalità e della minimizzazione del sacrificio della *privacy* del lavoratore.

Alzando lo sguardo, questo significa ribadire la preferibilità del modello europeo, che concepisce una protezione di dati personali anche all'interno dei luoghi (fisici o virtuali) di lavoro, vs. quello americano,

ancora largamente basato sul principio “*no expectation of privacy into the workplace*”. Ma la via europea, per funzionare, richiede una grande perizia e misura regolatoria.

Le nuove frontiere della tutela della dignità

Per altro aspetto, la pervasiva immanenza del *web* nelle vite di tutti espone i lavoratori a nuovi generi di rischi. In particolare, la corsa generalizzata all’uso dei *social media* mette potenzialmente a disposizione dei datori di lavoro (così come, a monte, delle agenzie per il lavoro e degli intermediari di professione) un numero impressionante di informazioni personali spontaneamente elargite, che divengono le basi di incontrollabili operazioni di profilazione, facendo venir meno il confine tra informazioni professionali e personali, e con ciò spiazzando divieti come quelli dell’art. 8 dello Statuto dei lavoratori.

In questo quadro, si verificano sempre più spesso, soprattutto negli ordinamenti anglosassoni, casi in cui la pubblica espressione di opinioni da parte del lavoratore può divenire l’occasione per reazioni disciplinari da parte delle imprese, magari motivate dalla preoccupazione per asseriti “danni reputazionali”, e che possono giungere sino al licenziamento. La normativa antidiscriminatoria può porre un freno a queste situazioni, ma non basta, perché possono esservi opinioni legittime, ma non in linea con l’opinione corrente, che non sono protette da parte di tale normativa, e che possono ricevere tutela soltanto sul piano del diritto fondamentale alla libera espressione del pensiero, pur anch’essa ovviamente sottoposta a limiti di forme e di contenuti (si pensi alle forme gravi di *hate speech*, o all’elogio di atti contro l’umanità). Il lavoratore del XXI secolo non può essere un disciplinato “soldato” dell’impresa, bensì un soggetto con pienezza (che non significa illimitatezza) di diritti; lo stesso concetto di base fiduciaria del rapporto di lavoro, rilevante *sub specie* di giusta causa di licenziamento, deve essere aggiornato alla luce di tali principi, e non deve trasformarsi in un varco attraverso il quale possano penetrare riproposizioni surrettizie, seppur lucidate col linguaggio dei tempi, di obblighi di “fedeltà”. Questo anche in onore allo Statuto dei lavoratori, il cui art. 1 tenne a riaffermare, rispetto a quanto pur già ricavabile dalla Carta costituzionale, la libertà di manifestazione del pensiero nei luoghi di lavoro.

VI. Nuove tecniche di tutela: il diritto antidiscriminatorio.

Norma inderogabile e scudo antidiscriminatorio: due funzioni complementari

Se il Novecento è stato il secolo delle protezioni prescrittive, cioè della tutela universalistica del lavoro attraverso la norma inderogabile in grado di garantire protezione, ma anche di ri-bilanciare la distribuzione del potere sociale, la fase attuale potrebbe essere quella che vede stagliarsi la tutela antidiscriminatoria. Il che, a parere di qualcuno, si tradurrebbe in una sorta di surrogato peggiorativo della prima, con la diluizione del modello protettivo nazionale, implicito nelle disposizioni costituzionali a favore del lavoro, e il prevalere, anche culturale, del modello europeo (a sua volta di origine nord-americana), che alle tutele universali, collettive e welfaristiche, sostituisce la dimensione selettiva e, in fondo, individuale, dei divieti di discriminazione.

Tale concezione oppositiva, e non integrazionista, tra le due forme di tutela, è smentita dall'uso sempre più diffuso delle tecniche antidiscriminatorie anche in Italia, se pur in modo meno pervasivo che altrove, e dai risultati positivi della tutela antidiscriminatoria. È anzitutto nella pratica che tale forma di protezione si è rivelata capace di far emergere situazioni di disegualianza orizzontale fra i lavoratori che il diritto del lavoro tradizionale non è stato in grado di fronteggiare, pur se esse si sono presentate via via più marcate in conseguenza della differenziazione crescente del mondo del lavoro e dell'ingresso nel mondo del lavoro di nuovi soggetti poco rappresentati dalle organizzazioni consolidate degli interessi collettivi. La tutela antidiscriminatoria arriva, infatti, anche in aree "vuote di diritti", in quanto forma di controllo di poteri altrimenti discrezionali; ha una valenza trasversale, capace di intersecare tutti gli ambiti delle relazioni sociali; dà voce a istanze e interessi che non trovano sufficiente sostegno nel sistema della rappresentanza politica e sindacale. Ciò spiega perché, negli anni scorsi, i gruppi di lavoratori più svantaggiati e vulnerabili sono riusciti a far valere le loro ragioni grazie a strategie di difesa dalle discriminazioni.

Basti pensare, da un lato, al moltiplicarsi – in ragione dell'influenza del diritto dell'UE – dei fattori di protezione che hanno finito per ampliare notevolmente il raggio di azione e di applicazione del diritto antidiscriminatorio, arrivando a toccare anche province inesplorate dal diritto del lavoro tradizionale (si pensi alla tutela anche oltre il lavoro in ragione della discriminazione per handicap, o per orientamento sessuale, o per razza o etnia). Dall'altro lato, alla possibilità che è stata fornita dalle

clausola antidiscriminatoria contenute nella direttiva sul contratto a termine (di origine prettamente europea) a migliaia di lavoratori italiani – con rapporto di lavoro illegittimamente a termine nonché precario con le pubbliche amministrazioni – di adire in giudizio queste ultime davanti alla Corte di giustizia europea e ai giudici nazionali, anche sulla base dei principi antidiscriminatori europei che hanno conformato la disciplina italiana. Ovvero, ancora, a come la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla discriminazione indiretta delle donne in materia di *part-time* abbia contribuito in modo decisivo all'affermazione del diritto alla parità di trattamento di questa categoria di lavoratrici. Si pensi, infine, come pure in situazioni di conflitto a due più tradizionale (come il conflitto sindacale che ha visto contrapposti la Fiom-Cgil e la Fiat sulla mancata assunzione di iscritti alla sigla sindacale in questione) la tutela dei lavoratori e del sindacato sia stata veicolata, in modo inedito e per molti aspetti sorprendente, attraverso il diritto antidiscriminatorio, in ragione del fattore "convinzioni personali".

È dunque necessario guardare alle due forme di tutela – quella basata sulla norma inderogabile di legge o di contratto collettivo, che ancora conforma gran parte del diritto del lavoro nazionale, e quella antidiscriminatoria – come a strumenti complementari e non autoescludenti, che, pur mantenendosi differenziati quanto a logiche e a strumenti anche processuali, si giustappongono in una logica unitariamente rimediabile. Si garantisce così una tutela non solo più diffusa, ma in alcuni casi più specifica ed efficace, perché più in sintonia con nuove domande e interessi generati dalla complessità sociale e dai nuovi orizzonti dell'eguaglianza, a cui la tutela basata sulla norma inderogabile, da sola, non è strutturalmente in grado di dare risposte.

Tutto questo ovviamente implica che il diritto antidiscriminatorio venga preso sul serio non solo dalla dottrina e dagli studiosi ma anche dagli operatori, giudici e avvocati in primo luogo (come anche in Italia si è iniziato a fare, soprattutto a seguito del sorprendente viatico rappresentato dalla riforma dell'art. 18); e dalla stessa politica, che dovrebbe rafforzare le istituzioni a sostegno della parità, da noi strutturalmente deboli, frazionate in più agenzie e non autonome dall'esecutivo, e dar seguito agli impegni presi in sede europea in materia di piani strategici di lotta alle discriminazioni. Fino a oggi i successi del diritto antidiscriminatorio sono dovuti in larga parte a un uso strategico del diritto da parte di organizzazioni della società civile che hanno saputo mettere a frutto le opportunità offerte da uno strumentario applicativo particolarmente efficace, sia in termini di legittimazione ad agire (anche

in forma collettiva) sia di rimedi. Tuttavia, questo ha significato far dipendere dall’iniziativa di singoli o di gruppi il perseguimento di fini che dovrebbero realizzarsi non solo nell’ambito del processo.

Il gap di genere: una questione che deve diventare centrale nel discorso pubblico

La questione dell’eguaglianza di genere nel lavoro costituisce di norma un’appendice per così dire dovuta di qualsiasi documento di tipo programmatico, ma è precisamente questo carattere addizionale che rischia di condannare il tema a una sostanziale perifericità. Difetta infatti la percezione che si è di fronte non a uno dei tanti temi sociali posti all’attenzione degli analisti, ma piuttosto a una questione centrale per qualsiasi disegno progettuale, perché dalla valorizzazione del talento delle donne dipende in misura cruciale il benessere, la crescita, la competitività e la capacità di adattamento al futuro della nostra, come di qualsiasi altra, società.

Pochi numeri bastano a dare il senso di quest’affermazione. Nella classifica globale sul *Gender gap* stilata quest’anno dal *World Economic Forum* (WEF) – che valuta diversi ambiti, che vanno dall’educazione a salute, lavoro, aspettativa di vita, fino all’acquisizione di potere in campo politico – il nostro Paese si situa al 76° posto su 153 (al primo posto, l’Islanda, all’ultimo lo Yemen). Nel 2015 l’Italia era invece al 41° posto assoluto, nel 2016 al 50°, nel 2018 al 70°. Siamo invece al 19° posto su 22 Paesi dell’Europa occidentale e del Nord America presi in considerazione dal Rapporto.

Si comprende allora che non si tratta qui di riproporre, migliorandolo di poco o di tanto, qualcuno degli interventi rapsodici e per lo più temporanei che hanno marcato le politiche di genere italiane di questi ultimi anni. Anche perché, sul piano degli strumenti legislativi, poco ormai si può fare essendo la legislazione sulla parità di genere, in Italia, adeguata ai più alti livelli.

O – come noi crediamo debba essere – il *gap* di genere diventa un discorso centrale di qualsiasi strategia politica e sociale si voglia proporre, ovvero le classifiche internazionali continueranno a stigmatizzare lo stato delle cose esistente in Italia, dal quale deriva, tra l’altro, un enorme depauperamento di immense risorse di intelligenza e saper fare che sarebbero invece indispensabili al Paese.

Il tema diventa ancor più attuale se è vero, come sembrerebbe dalle prime analisi in circolazione, che il gap di genere sia destinato ad accentuarsi con la pandemia in ragione del fatto che la crisi occupazionale rischia di colpire i settori a più alta concentrazione di lavoro femminile.

Promuovere le strategie di Diversità e Inclusione

L'altra faccia della lotta alle discriminazioni nel lavoro, in prospettiva non meno importante, è la promozione di strategie di "Diversità & Inclusione". La valorizzazione della diversità, la possibilità che ciascuno esprima in pieno la propria identità e le proprie capacità, è una strategia sociale ma anche una strategia produttiva piena di potenzialità ancora inesprese.

VII. *Flexicurity*: interna ed esterna all'impresa. Tutele nel rapporto e nel mercato: convergenza di obiettivi, osmosi di tecniche. Disciplina dei licenziamenti.

La buona flexicurity

Secondo una certa versione della *flexicurity*, originariamente avallata dalle principali istituzioni economiche internazionali, essa sarebbe ispirata alle teorie economiche neo-classiche che ne avrebbero dettato una visione liberista (più flessibilità e meno sicurezza). Nel corso degli anni '90 questa visione è stata soggetta a critiche; essa ha lasciato il posto a opinioni più articolate, in sede scientifica e negli stessi organismi internazionali. Secondo queste ultime la regolazione del mercato del lavoro, o almeno certe forme di regolazione, non sono necessariamente ostative all'efficienza e anzi possono essere necessarie per proteggere i lavoratori e per garantire un corretto funzionamento del mercato del lavoro, ma anche per assicurare la stabilità e la produttività del sistema tramite la partecipazione dei lavoratori e la costruzione del consenso.

A questa visione si ispirano anche gli autori di questo Manifesto. Si è convinti, cioè, che occorre superare le strettoie delle contrapposizioni deregolazione vs. regolazione e flessibilità vs. sicurezza, per affermare invece la possibilità di perseguire simultaneamente buoni livelli di flessibilità nel mercato e di sicurezza dell'occupazione.

In effetti la *flexicurity* è stata valutata, anche dal regolatore europeo, come la filosofia e la prassi più consona a contrastare gli effetti della teoria economica degli *insider/outsider* e le esclusioni nel mercato che ne derivavano. La teoria della *flexicurity* è stata ritenuta, pertanto, a un tempo, un postulato di intervento economico neo-istituzionale e – per le sue ricadute – uno strumento di politiche pubbliche di inclusione sociale. Sul piano dei modelli di regolazione nazionale si è guardato al caso danese come idealtipo in grado di coniugare flessibilità in uscita e protezione nel mercato con solide politiche passive (ammortizzatori e indennità di disoccupazione), ma soprattutto con adeguate politiche attive di inserimento e reinserimento lavorativo.

La possibilità di conciliare politiche di flessibilità e di sicurezza dipende molto, peraltro, dalla capacità di coordinamento e di sincronizzazione degli attori chiamati ad attuarle e dal coinvolgimento proattivo delle organizzazioni sindacali. Un esempio europeo virtuoso è stata la diffusione, durante le crisi del 2008/2011, spesso con esiti positivi, di misure di flessibilità interna (funzionale, retributiva) e politiche di *job retention*, con l'obiettivo di promuovere le transizioni da posto a posto all'interno dell'impresa senza passare per periodi di disoccupazione, e con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e la partecipazione dei dipendenti. Tali buone pratiche, di genuina flessicurezza, potranno e dovranno essere rilanciate dopo la crisi generata dalla pandemia.

In Italia le politiche di *flexicurity* si sono attuate, secondo accreditate ricerche internazionali, in modo squilibrato, cioè all'insegna di un'insicurezza alta e di una flessibilità medio-bassa. Anzitutto, la pur necessaria introduzione di flessibilità, nel quadro di un sistema che partiva da elevati livelli di rigidità, è avvenuta in ritardo ed è stata attuata con provvedimenti talora squilibrati, oltre che altalenanti nel tempo per l'avvicinarsi di maggioranze e di governi diversi. Il principale squilibrio, rilevato (inutilmente) da molti, è di aver privilegiato, specie nel periodo del centro-destra, forme di flessibilità al margine (e "in entrata"), che hanno favorito l'incremento dei contratti flessibili e atipici: una tendenza corretta negli ultimi anni dalle norme del *Jobs Act* sul contratto a tutele crescenti (peraltro viziate da eccessi poi corretti dalla Corte costituzionale) e dagli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato. Ma anche nel quadro del *Jobs Act* è risultato carente, come al solito, il secondo corno delle riforme, e cioè gli istituti di sicurezza dei lavoratori: non tanto, invero, quelli "passivi" (essendo stati fatti sforzi significativi per estendere il raggio di applicazione degli ammortizzatori sociali e la

tutela contro la disoccupazione), quanto quelli "attivi" (sui quali ci soffermeremo più da vicino tra breve).

Ma, al di là dei contenuti e dei limiti delle singole politiche, il punto che ci preme sottolineare è che la *flexicurity* rinvia a politiche del lavoro che gli autori di questo Manifesto ritengono ancora attuali, utili e perseguibili come criterio ispiratore delle riforme. Gli innumerevoli esempi di coniugazione virtuosa tra misure di flessibilità e misure di sicurezza, descritti da serie ricerche di istituti internazionali, lo confermano.

- In primo luogo, la flessicurezza propone la centralità del mercato del lavoro e delle sue istituzioni *a prescindere* dalla regolamentazione del rapporto, e rilancia la strategicità delle politiche attive del lavoro.
- In secondo luogo, tale centralità non presuppone una mera giustapposizione, se non separazione o addirittura una contrapposizione di logiche di tutela tra regolazione del rapporto e mercato del lavoro; semmai una regolazione all'insegna della circolarità e della interazione tra i due poli della regolazione. Tale consapevolezza teorica è emersa a partire dal rapporto Supiot e, in Italia, con le riforme della fine del secolo scorso (il Pacchetto Treu) e con quelle di poco successive, invero in continuità solo parziale, ispirate inizialmente da Marco Biagi. La connessione tra regolazione del rapporto e del mercato è stata poi più decisamente alla base della Riforma Fornero del 2012 e dei decreti emanati nel quadro del già evocato *Jobs Act* (n. 22, 23 e 150/2015).

I servizi per l'impiego come risorsa strategica: l'alternativa pubblico-privato

L'ormai acquisita centralità del mercato e delle politiche attive del lavoro pone la questione della morfologia e della funzionalità dei servizi per l'impiego. Un'idea adeguata di sussidiarietà orizzontale – per cui anche i soggetti privati indirizzati da politiche pubbliche all'insegna dell'innovazione sociale possono operare al pari delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle politiche attive del lavoro – è un modello realizzato in modo positivo in qualche Regione italiana (Lombardia). Da qui occorre partire senza, però, dimenticare l'indispensabilità del ruolo e delle funzioni di efficienti istituzioni pubbliche, in vista di azioni di inclusione sociale non delegabili al mercato.

Peraltro, anche nei sistemi più prони a valorizzare gli attori privati (il modello cooperativo se non concorrenziale puro), la capacità dell'attore pubblico di fornire servizi efficienti con al centro la persona situata e non un mero utente diventa strategico. Tale capacità, come dimostrano le indagini comparate, dipende da ampi investimenti in capitale umano e da una profonda rimodulazione dalla filosofia gestionale degli apparati pubblici deputati alle politiche attive del lavoro. Analisi interdisciplinari e proposte mirate allo scambio e alla circolazione, anche in ambito regionale, di *best practice* operative sono certamente punti qualificanti nell'agenda degli studi giulavoristici nel prossimo decennio.

La dimensione pubblica e nazionale dei servizi per l'impiego

Queste considerazioni portano dritti al problema della funzionalità dei servizi per il lavoro, da un lato e, nel loro ambito, dei servizi per la formazione, dall'altro. Per questo profilo, è sotto gli occhi di tutti il fallimento della regionalizzazione delle politiche del lavoro attuata con la riforma costituzionale del 2001. Anche per chi, tra gli estensori di questo Manifesto, ha riposto fiducia in un assetto istituzionale ispirato alla buona sussidiarietà verticale nelle politiche del lavoro – come sprone a una competizione virtuosa e a un *benchmarking* positivo (con disseminazione delle migliori prassi e dei migliori modelli regionali) – è arrivata l'ora di ammettere che il modello, a quasi vent'anni dalla sua realizzazione, non ha funzionato. Diventa urgente ridefinire, allora, l'assetto delle competenze in materia di mercato del lavoro, ridando spazio, dovuto e necessario, al regolatore nazionale sia con riguardo agli assetti legali sia con riguardo alla gestione amministrativa delle politiche del lavoro.

Esemplare del fallimento dell'attuale assetto istituzionale è l'agognata realizzazione del SIUPOL, ancora non completato se non a macchie di leopardo e con vistosi squilibri territoriali. Ciò impedisce di cogliere i benefici che potrebbero essere assicurati dalla messa in rete delle informazioni concernenti la domanda e l'offerta di lavoro. Onde, ad assetto immutato, molto in questo senso e per il complesso delle politiche attive del lavoro, è affidato alla capacità dell'ANPAL di agire come agenzia nazionale dotata di grande autorevolezza tecnica.

In attesa di ciò, venuto meno per ora l'auspicato riaccentramento statale delle politiche del lavoro per la mancata riforma costituzionale rigettata nel referendum del 2016, occorre affidarsi, infatti, all'acquisizione di autorevolezza sul campo da parte dell'Agenzia, posto che la dinamica istituzionale rimane

affidata al farraginoso coordinamento tra Stato e Regioni previsto dall'assetto vigente (il sistema delle conferenze). Tuttavia, la profonda crisi di *governance* che questa istituzione sta attraversando non lascia ben sperare.

Per le politiche pubbliche di formazione, la mancata riforma costituzionale e la persistente competenza regionale in materia di formazione rendono alquanto problematici interventi *top down* di riforma dei sistemi regionali più compromessi e inefficienti. Soltanto una concezione della formazione come diritto del singolo nei confronti dello Stato e dell'impresa e una riforma legislativa in tale senso (che recepisca recenti acquisizioni del contratto collettivo dei metalmeccanici) potrebbero veicolare, ad assetto vigente immutato, una rimodulazione del sistema delle competenze, con la possibilità di *input* riformatori nazionali; peraltro giustificati, da un lato, della progressiva europeizzazione della materia, dall'altro dallo spostarsi della formazione dall'ambito delle politiche pubbliche a quello dei diritti individuali di nuova generazione, e quindi dell'ordinamento civile come base di legittimazione di rinnovate competenze statali a Costituzione invariata.

La flessibilità in uscita

Il fatto di non ritenere quello dei licenziamenti, e in particolare del regime sanzionatorio degli stessi (oggetto di gran lunga prevalente del dibattito in Italia, con vistosi sovraccarichi simbolici), un tema non più centrale non ci conduce all'eccesso opposto di ritenerlo irrilevante, essendo lo stesso pur sempre il cuore della componente di *flexibility* della *flexicurity*. Le riforme del 2012 e 2015 hanno lasciato in eredità, in effetti, una situazione caotica di pluralità di regimi sanzionatori, a cominciare dalla grande divisione di discipline tra i lavoratori assunti prima e dopo il 7 marzo 2015, che la Corte costituzionale n. 194/2018 ha salvato dal punto di vista della legittimità costituzionale ma che è oggetto, ciò nonostante, di ricorrenti dubbi di legittimità, da ultimo con riguardo al regime dei licenziamenti collettivi (che pure, in realtà, non presenta problematiche giuridicamente diverse da quelle dei licenziamenti individuali, a maggior ragione se plurimi). Ma la situazione è resa ancor più intricata, al punto di essere fonte di difficoltà per gli stessi addetti ai lavori, e soprattutto di inutili incertezze sul piano giudiziale, dalle articolazioni interne ai vari regimi.

Si prospettano come fortemente opportune, quindi, una ricomposizione e razionalizzazione della disciplina, che se da un lato non

potrebbe comportare il ritorno (per il licenziamento ingiustificato, beninteso) al regime del vecchio art. 18, sia per gli eccessi di costo a carico delle imprese che potevano scaturirne che per la sua insostenibile unicità di disciplina pur in presenza di vizi del licenziamento di differente gravità, dall'altro lato dovrebbe tener conto di alcune costanti del sistema giuridico italiano nonché delle indicazioni date dalla citata sentenza della Corte costituzionale in punto di inadeguatezza di criteri di indennizzo automatici esclusivamente incentrati sull'anzianità di servizio, e in generale di necessaria capacità dissuasiva della disciplina.

Non crediamo, invece, che le norme emergenziali emanate in tema possano avere una proiezione temporale al di là di questa stagione. Ci riferiamo non soltanto alle norme di blocco temporaneo dei licenziamenti economici, che rivelano a occhio nudo la loro natura eccezionale (in stretta connessione, anche temporale, col rifinanziamento straordinario degli ammortizzatori sociali), ma anche alla norma che condiziona la fruizione della garanzia pubblica sui prestiti bancari alla gestione concordata, con le organizzazioni sindacali, dei livelli occupazionali. Se dietro una norma del genere si affacciasse un'idea di condizionamento di qualunque forma di aiuto pubblico alle imprese a meccanismi di codeterminazione sindacale sui licenziamenti collettivi, piuttosto che a forme di controllo procedurale come quelle che da tempo conosciamo, riteniamo che si tratterebbe di una via sbagliata. I licenziamenti da esuberi del personale debbono essere sottoposti a monitoraggio e controllo, sindacale ed eventualmente amministrativo, ma non possono essere preclusi alle imprese, per quanto socialmente costosi, sin quando esse ne facciano un utilizzo fisiologico. Altri sono gli abusi delle imprese da perseguire in questa chiave: ad es. la fuga verso i paradisi fiscali (anche europei!) di imprese pur saldamente basate (anche) nel territorio nazionale, o la smaccata elusione fiscale posta in essere dai giganti della tecnologia.

La razionalizzazione della tutela normativa contro il licenziamento

In questo spirito, gli aspetti salienti di una possibile disciplina di riforma potrebbero essere i seguenti.

- Riconferma, a maggior ragione alla luce dell'art. 30 della Carta dei diritti sociali fondamentali dell'Unione europea, del controllo giudiziale sulla giustificazione del licenziamento come caratteristica imprescindibile del sistema, con il conseguente rigetto di proposte

di *severance cost* stabilito in anticipo per tutti i licenziamenti quantomeno economici.

- Implicita "delega" alla giurisprudenza (soprattutto di legittimità ma non solo) a continuare il proprio (ma, per molti aspetti, ormai assestato) lavoro interpretativo sulle nozioni di giustificato motivo e giusta causa, che da ultimo si è focalizzato, in particolare, sul giustificato motivo oggettivo, tanto sul versante della nozione di base (con gli importanti chiarimenti portati da Cass. n. 25201/2016) quanto su quello del funzionamento processuale del principio dell'*extrema ratio*.
- Riconferma della tutela reintegratoria piena prevista (anche, come è noto, dalle riforme in discussione) per il licenziamento discriminatorio e le altre ipotesi di licenziamento nullo, a cominciare da quello viziato da motivo illecito perché ritorsivo; tutela che si è trasformata, tra l'altro, in una formidabile occasione di lancio della normativa antidiscriminatoria.
- Unificazione per tutti i dipendenti delle imprese maggiori del regime sanzionatorio previsto, per il licenziamento disciplinare ingiustificato, dall'art. 18 modificato nel 2012, dunque con l'alternativa tra tutela reintegratoria attenuata (da riservare alle sole ipotesi dell'insussistenza del fatto, intesa come comprensiva della negazione della rilevanza disciplinare dello stesso, così come suggerito dalla Cassazione; e della tipizzazione di un fatto come passibile di una sanzione meramente conservativa da parte del contratto collettivo, ipotesi questa che era stata soppressa dal d.lgs. n. 23/2015) e tutela indennitaria determinabile dal giudice, come suggerito in generale dalla Corte costituzionale, tra 12 e 24 mensilità (ma da chiarire meglio nei criteri di applicazione).
- Previsione, nei casi di licenziamento economico ingiustificato, di una tutela esclusivamente economica, di massima impostata sull'indennità 12/24 mensilità, poc'anzi menzionata, o altra da stabilire con armonizzazione, quindi, dei regimi indennitari in tutti i casi di licenziamento per ragione economica. La normativa potrebbe essere integrata dal ripristino, per tutti i licenziamenti, della procedura conciliativa preventiva davanti alle sedi dell'ITL, che ha dato buona prova di sé, e nella quale potrebbe essere inserito (finanze pubbliche permettendolo) il meccanismo dell'offerta conciliativa fiscalmente esente di cui all'art. 6 del d.lgs.

n. 23/2015. Ciò, fatto salvo il rimedio reintegratorio nel caso del licenziamento economico non genuino perché accertato come discriminatorio o ritorsivo.

- Chiarimento del regime del licenziamento ingiustificato del lavoratore disabile ritenuto inidoneo a tutte o parte delle mansioni, con previsione della tutela reintegratoria attenuata ma nel contempo senza precludere la valutazione dello stesso in termini di discriminazione, ove ne ricorrano i presupposti, come nel caso di omessa ricerca di accomodamenti ragionevoli.
- Estensione della disciplina sanzionatoria del licenziamento per giustificato motivo oggettivo alle ipotesi di illegittimità del licenziamento collettivo, nei suoi profili sia procedurali sia sostanziali, secondo un criterio ispirato all'unicità del regime sanzionatorio indennitario per tutti i licenziamenti economici.
- Ripresa, ma anche maggiore chiarimento, alla luce dell'esperienza giurisprudenziale, della tutela economica ridotta prevista dall'art. 18 per il licenziamento affetto da vizi formali e procedurali.

VIII. Rivitalizzare soggetti e azioni collettive. I luoghi della contrattazione e della partecipazione. Per una legge sulla contrattazione collettiva.

Disintermediazione e re-intermediazione della rappresentanza sociale

I generali processi di disintermediazione in atto prodotti dalla globalizzazione e dalle ricadute sociali delle nuove tecnologie hanno colpito in particolare le formazioni intermedie, producendo crisi dei meccanismi di rappresentanza sociale tradizionali e nuove frammentazioni e disarticolazioni. Tali fenomeni hanno accentuato, ovunque, la crisi di iscrizioni e di rappresentatività delle organizzazioni sindacali tradizionali, già fortemente indebolite dalle politiche di flessibilità adottate dai governi quasi ovunque nei decenni scorsi. A fronte di questa micidiale tenaglia i sindacati dei lavoratori, ma anche le associazioni imprenditoriali, rischiano di interpretare, ove non dovessero riuscire a rinnovarsi, il classico ruolo del "vaso di coccio".

Guardando al lato meno oscuro della medaglia, gli stessi processi oggettivi di disintermediazione innescano tuttavia – soprattutto nei paesi che più soffrono degli effetti della redistribuzione della ricchezza globale – nuovi e inediti processi aggregazione degli interessi.

È quel che avviene, secondo ricerche dell'OECD e dell'ILO e dell'ETUC, tra i lavoratori della *gig economy*, tra vecchi e nuovi ceti medi impoveriti (tra cui ampi settori del lavoro autonomo e delle piccole imprese commerciali e artigianali), nell'universo differenziato dei *working poor*. I processi di cambiamento innestati dalla globalizzazione e dalla rivoluzione digitale possono avere, pertanto, un duplice esito: accentuare il declino della rappresentatività e della rappresentanza sociale dei sindacati storici, magari controbilanciato da una crescita di rappresentanza e legittimazione istituzionale in ambito nazionale o sovranazionale, anche mediante un rilancio della concertazione centralizzata; o innescare, invece, processi di effettiva innovazione delle forme dell'organizzazione, della rappresentanza e della partecipazione sperimentando, come avviene in molti contesti, strategie di resilienza e di innovazione.

Più in generale le organizzazioni di rappresentanza collettiva, e in specie il sindacato, devono confrontarsi con il processo di individualizzazione che ha interessato vari aspetti della società, compreso il mondo del lavoro. Questo processo ha non solo alterato l'equilibrio fra individuale e collettivo ma ha aperto conflitti e fratture all'interno delle stesse organizzazioni, con divisioni secondo criteri vecchi e nuovi, fra giovani e anziani, lavoratori stabili e precari, italiani ed extraeuropei.

La composizione di tali conflitti è resa più difficile quando si tratta di mediare fra conflitti diversi e spesso opposti come fra la difesa della occupazione e la tutela ambientale o, come si è visto di fronte alla emergenza Covid-19, fra lavoro e sicurezza personale e collettiva. La pandemia globale è destinata a influire non solo sugli assetti economici e sociali ma anche sui comportamenti anche relazionali e sui sentimenti delle persone.

Le possibili implicazioni sono anche qui incerte: possono acutizzarsi le spinte all'individualismo e alla chiusura in piccoli gruppi, oppure invece alla riscoperta di nuove solidarietà collettive. Il sindacato è comunque di fronte a un tema nuovo, perché gli interessi coinvolti da rappresentare sono diversi da quelli lavoristici tradizionali; il che pone alle

organizzazioni un problema attinente alle modalità e allo stesso senso del loro essere rappresentative.

Il sindacato: declinare (forse) crescendo o rinnovarsi

Una strategia di rinnovamento (il sindacato 4.0) può essere proposta a partire da sei punti di riflessione.

- Un sindacato politicamente e strategicamente unitario a livello confederale ma capace di differenziarsi funzionalmente in modo da adattare moduli di rappresentanza, strategie di aggregazione di interessi, azioni partecipative, di rappresentanza e di conflitto, al pluriverso dei modi di lavorare e di produrre generato dalla grande trasformazione. Un sindacato unitario, dunque, ma funzionalmente plurale.
- Un sindacato che torni a essere “autorevole autorità salariale”, confrontandosi con le nuove diseguaglianze economiche e con il lavoro povero senza sottrarsi al confronto istituzionale su misure, anche legislative, che agevolino e integrino una tale funzione negoziale di livello nazionale: dalla riduzione del cuneo fiscale, al salario minimo per legge, alla estensione *erga omnes* della parte economica dei contratti collettivi secondo indicazioni che provengono dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 51/2015).
- Un sindacato in grado di dare risposte negoziali adeguate (riconsiderando vecchi istituti e introducendone di nuovi) a emergenti bisogni e domande di libertà individuale, in ciò rivalutando anche l’articolazione su due livelli della struttura contrattuale italiana: con il primo che coordina l’intero sistema negoziale, e il secondo che specifichi e valorizzi le intuizioni strategiche innovative del primo. Istituti come la formazione, il tempo di lavoro, il lavoro agile, la conciliazione vita lavoro, il benessere e il *welfare* aziendale, ma anche forme di remunerazione legate al merito e al coinvolgimento in progetti produttivi e *mission* aziendali e non solo al tempo trascorso nel luogo di lavoro, possono essere oggetto non solo di un rinnovato protagonismo del livello di negoziazione decentrato ma anche di forme di ibridazione, come si accennava in precedenza, tra la fonte contrattuale collettiva e il contratto individuale di lavoro.

- Un sindacato disponibile a farsi carico degli obiettivi dell'impresa sia attraverso il coinvolgimento istituzionale nella sua *governance*, sia intercettando e coadiuvando la partecipazione dal basso dei produttori intelligenti nella *smart factory* ove il lavoro si smaterializza, affianca e governa i robot, e si ripropone e si rivaluta come risorsa produttiva strategica, anche di governo, dell'impresa. Un sindacato, insomma, in grado di adattarsi al nuovo modo di produzione nell'industria 4-0 riscoprendo un proprio ruolo, di rappresentanza e di partecipazione, autonomo e originale, nell'organizzazione del lavoro reingegnerizzata comunitariamente.
- Un sindacato in grado di proporre originali modelli di organizzazione e azione ai lavoratori precari e vulnerabili, oltre l'azienda nelle comunità locali, ma anche nel *web*: aggregandoli nel territorio, o adattando specifici contenitori di rappresentanza fuori dalle categorie merceologiche tradizionali; ma anche affiancando sinergicamente nuove aggregazioni indipendenti che nascano su base professionale e che proponano non solo strategie negoziali ma anche di tutela mutualistica e cooperativa, professionale, legale, lobbistica e via *web*: le esperienze degli *on line forum* ("We are Dynamo", "Fair crowd website"), dei *worker center* (*Coalition of Immokalee Workers CIW*, il coordinamento dei *rider* bolognesi, the *National Day Laborers Organizing Network NDLO*), le nuove cooperative di lavoratori *gig* o *free lance* (*Smart*).
- Un sindacato che non guardi più con diffidenza a un intervento legislativo leggero che recepisca, nei limiti della compatibilità con il principio costituzionale di libertà e pluralismo sindacale, le regole che già si sono date le grandi organizzazioni di interessi; un intervento che metta la parola fine alla lunga stagione dell'astensionismo legislativo in materia di rappresentanza, rappresentatività ed efficacia dei contratti collettivi, supportando proposte di riforma che inducano processi di autoriforma del sindacato nel senso della democrazia, della misurazione della effettiva rappresentatività e della regolazione (auto)governata del pluralismo sindacale. Delle linee più specifiche che un tale intervento dovrebbe assumere si passa a dare brevemente conto.

Per una legge sulla contrattazione collettiva

L'Italia è l'unico grande paese europeo dove manca una disciplina legale dei principali tratti delle relazioni industriali, in particolare i criteri e i dispositivi di rappresentatività delle parti sociali, le regole ed efficacia della contrattazione collettiva. Se in passato tale carenza può aver contribuito al libero sviluppo del sindacato e della contrattazione, essa si sta rivelando sempre più negativa per il funzionamento e per la stessa tenuta del sistema. I tentativi delle maggiori confederazioni di supplire alle carenze legislative con una regolazione autonoma dei vari aspetti del sistema non sono stati sufficienti a garantirne la effettiva osservanza da parte delle imprese e gruppi dissidenti.

Le conseguenze negative di questa mancanza di regole sono riscontrabili in una serie di fenomeni anomali: la frammentazione delle rappresentanze, specie datoriali; la proliferazione dei contratti collettivi nazionali, molti dei quali di dubbia consistenza, con la diffusione di politiche di *dumping* economico e normativo; gli alti tassi di evasione specie della parte normativa dei contratti, soprattutto nelle aree del terziario e dei servizi. I dati raccolti, le audizioni effettuate e gli studi del CNEL danno conto di questa ormai insostenibile situazione.

Tale anomia, che si sta trasformando in anarchia, ha convinto anche molti assertori dell'autonomia collettiva, come gli scriventi, dell'urgenza di un intervento legislativo in materia. L'ordine di priorità dei temi su cui tale auspicabile intervento legislativo dovrebbe dirigersi è, a nostro avviso, chiara: riguarda *in primis* la definizione dei criteri di rappresentatività delle parti sindacali, sindacati e associazioni datoriali, perché la identificazione della autorevolezza degli attori, specie in presenza di pluralismo associativo come il nostro, è l'architrave che regge tutto il sistema di relazioni industriali.

Per quanto riguarda i sindacati, la scelta maturata da tempo è di adottare criteri di tipo oggettivo e quantitativo, riferiti alla consistenza associativa e ai risultati elettorali delle rappresentanze aziendali: una scelta definita dal Testo unico del 2014, firmato con varianti dalla maggior parte delle confederazioni di entrambe le parti. Questa scelta supera in modo netto, più che in altri ordinamenti, i criteri di accertamento della rappresentatività sindacale di tipo qualitativo e storico, seguiti tradizionalmente dalla giurisprudenza italiana. L'adozione di questi criteri, che tuttora è seguita dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa del Ministero del lavoro e dell'INPS, non presenta grandi controindicazioni quando si tratti di scegliere fra diverse organizzazioni

titolate a designare rappresentanti in organismi pubblici, e la selettività richiesta non è particolarmente stringente.

Viceversa la genericità degli stessi criteri non è funzionale, quando serve una selezione rigorosa fra varie organizzazioni e fra più contratti collettivi, tanto più se contrastanti, come è necessario ai fini di individuare i minimali retributivi validi per il calcolo dei contributi previdenziali (l. n. 389/1989), i quali non possono che essere certi e univoci e quindi riferiti solo a un contratto collettivo, il cd. contratto *leader*. La definizione legislativa di tali criteri di rappresentatività, per essere rispettosa dell'autonomia delle parti, dovrebbe fare riferimento, in linea di massima, agli indicatori previsti dalle stesse parti.

La corretta applicazione di tali criteri presuppone, peraltro, che si predispongano forme procedurali affidabili per l'accertamento di ambedue i dati rilevanti, cioè gli iscritti al sindacato e i voti alle rappresentanze sindacali aziendali, come si sta cercando di fare con il protocollo di recente firmato fra INPS e parti sociali.

A differenza dei sindacati, la questione della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro è emersa solo di recente, a seguito della frammentazione intervenuta anche nel fronte datoriale. La ricerca di una soluzione condivisa fra le parti non è ancora maturata, ma sarebbe anche qui la base migliore per aprire la strada all'intervento del legislatore.

Il secondo intervento urgente del legislatore riguarda il rafforzamento dell'efficacia vincolante dei contratti nazionali. Dato che l'art. 39 Cost. si è rivelato un ostacolo storicamente insuperabile all'attribuzione di effetti *erga omnes* a tali contratti, la strada che appare praticabile e che è stata indicata anche dalle parti sociali, è di operare sui livelli salariali fissati dalla contrattazione di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima ex art. 36 Cost. per le varie categorie di lavoratori: operazione avallata dalla stessa Corte costituzionale.

Le parti sociali, in specie le confederazioni sindacali, hanno invece espresso contrarietà alla fissazione *ex lege* di un salario minimo, argomentando che un simile intervento legislativo sminuirebbe la funzione salariale del contratto nazionale e favorirebbe la fuga delle imprese dal sistema contrattuale perché le indurrebbe, specie quelle marginali, a riconoscere ai propri dipendenti solo i salari minimi legali, evitando di trattare con i sindacati. Il rischio di spiazzamento è temuto dalle confederazioni sindacali italiane, anche se le esperienze e le ricerche

internazionali non segnalano che il salario minimo legale abbia prodotto un simile effetto sui contratti nazionali. L'esigenza di intervenire in materia appare accresciuta dalla debolezza riscontrata dalla contrattazione collettiva in molti paesi. Di tale debolezza hanno tenuto conto i sindacati tedeschi per superare la loro storica resistenza, non dissimile da quella dei sindacati italiani, ad accettare la legislazione sui minimi salariali.

Le stesse esperienze internazionali mostrano peraltro che l'effetto di tale legislazione e i rischi di spiazzamento della contrattazione collettiva dipendono dal livello cui sono fissati i minimi legali, oltre che dalle relazioni industriali in cui si collocano gli interventi, dal modo in cui sono decisi; non a caso nei paesi europei tali decisioni sono concertate con le parti sociali e spesso preparate da commissioni trilaterali.

In realtà i due strumenti, contrattazione *erga omnes* e legge sul salario minimo, non sono incompatibili, anzi si combinano utilmente, come risulta dall'esperienza di molti paesi. L'intervento legislativo contribuirebbe ad allargare la copertura dei contratti collettivi e a combattere l'evasione salariale, e inoltre porterebbe a limitare l'intervento della legge sui minimi salariali a casi e aree marginali, come richiesto dai sindacati, riducendo così il rischio di interferenze contrattuali. Sarebbe anche utile, per attenuare i timori sindacali, un approccio sperimentale, magari limitato ad alcuni settori. Esso servirebbe a verificare il possibile impatto dell'intervento legislativo e a introdurre le necessarie correzioni nei punti rivelatisi critici, in particolare concernenti il livello e gli ambiti di applicazione dei minimi legali.

I salari minimi legali opererebbero, non tanto nei settori privi di contrattazione collettiva, perché formalmente qualche contrattazione è presente in ogni settore; quanto nei settori dove i contratti collettivi esistenti fossero stipulati da organizzazioni non rappresentative, e dove il tasso di applicazione effettivo dei contratti stessi risultasse inferiore a una soglia minima e si traducesse in casi diffusi di sotto salari. L'individuazione di tali ipotesi andrebbe verificata dalle parti sociali e dalle autorità competenti (Ispettorato del lavoro e INPS), sulla base di dati oggettivi riguardanti l'effettiva applicazione dei contratti e la rappresentatività delle parti stipulanti.

Un'altra questione rilevante per la regolazione del sistema di relazioni industriali, anch'essa resa incerta dalle trasformazioni in atto nei sistemi produttivi, è l'individuazione dei perimetri contrattuali. Proprio in ragione

dell'evocata incertezza essa non può essere definita una volta per tutte in via preventiva, tanto meno con norme di legge, che violerebbero il principio costituzionale di autonomia sindacale. Più che un approccio definitorio si richiede, pertanto, l'attivazione di percorsi di verifica fra le parti diretti a individuare gli ambiti contrattuali e ad adeguarli nel tempo, tenendo conto dell'evoluzione delle realtà produttive. I criteri da seguire dovrebbero partire dalle considerazioni dei perimetri individuati dalla stessa contrattazione collettiva, e avendo cura di garantire la "più stretta relazione fra CCNL e reale attività dell'impresa", come indicato dal Patto per la fabbrica fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del 2018.

Tale duplice indicazione avrebbe un valore in molti casi decisivo, anche se è non in grado di eliminare tutte le incertezze, specie in presenza di contrasti e sovrapposizioni fra diversi contratti. Per superare queste eventuali incertezze, esclusa la possibilità di interventi eteronomi, si richiederebbero forme procedurali di raccordo fra le indicazioni delle parti sociali e le determinazioni delle istituzioni competenti (INPS e Ministero del lavoro). E in caso di difficoltà di composizione fra le parti potrebbe essere utile prevedere forme di mediazione o arbitrato di terzi imparziali, come prevede l'esperienza tedesca. Se tali indicazioni circa i perimetri contrattuali concordati fra le parti, anche con l'ausilio di un organismo terzo, fossero sorrette da un ampio consenso, potrebbero esercitare una influenza decisiva sulle scelte delle amministrazioni pubbliche, sottraendole a rischi di aleatorietà. E la stessa giurisprudenza sarebbe indotta a tenerne conto, come si è visto nell'esperienza tedesca.

Autonomia collettiva e contenzioso del lavoro

La persistente e inaccettabile lunghezza dei processi del lavoro e della previdenza sociale è un elemento di ingiustizia sostanziale nei confronti di tanti lavoratori e imprese, oltre che un ostacolo che penalizza gli investimenti stranieri e italiani e quindi la creazione di lavoro. Per questo siamo convinti che la ricerca di strumenti di deflazione del contenzioso affidati alle procedure conciliative e arbitrali stabilite dall'autonomia privata (le cd. ADR) sia un fronte da riaprire per rendere più efficiente e più giusto il nostro sistema di amministrazione della giustizia.

La riluttanza delle parti sociali, specie dei sindacati, a deferire a terzi la soluzione delle controversie di lavoro, è espressione di una concezione normativistica e statalistica diffusa nel nostro sistema, che ha finora contrastato ogni tentativo di ampliare i margini di utilizzo dell'arbitrato

anche per materie regolate non da norme inderogabili di legge ma attinenti all'amministrazione del contratto collettivo, compresi i casi numerosi in cui il contratto esercita poteri ad esso delegati dalla legge.

Proposte di valorizzare l'arbitrato in tali casi sono state avanzate, *in primis*, da Gino Giugni. Questo uso dell'arbitrato è diffuso in molti ordinamenti anglosassoni, ove si ritiene che la valorizzazione dell'autonomia collettiva implichi la capacità non solo di stabilire norme ma anche di controllarne l'applicazione.

A maggior ragione, questo dovrebbe valere in un sistema nel quale il legislatore ha fatto reiterate aperture di credito all'autonomia collettiva, delegandola a normare materie anche delicatissime. Queste aperture avrebbero un coerente sviluppo nel riconoscere alla stessa autonomia la capacità di controllare l'applicazione delle regole negoziate non soltanto con procedure conciliative ma anche con l'attribuzione ad arbitri di propria scelta del potere di emanare un lodo non esposto a impugnazioni che lo vanifichino.

IX. Oltre il *welfare* lavoristico? Istituti di *welfare* universale con sostegno fiscale. Forme e limiti del secondo *welfare*.

Rinnovare anche il welfare

Il nostro sistema di *welfare*, come l'ordinamento del lavoro, si è costruito avendo riferimento al lavoro stabile del secolo scorso e a sistemi produttivi organizzati per settori propri dell'industrialismo. Questa impostazione si è riflessa, tra l'altro, nella struttura degli ammortizzatori sociali e delle pensioni, che è stata articolata su base categoriale.

Le modifiche susseguitesesi nel tempo, sollecitate da spinte spesso particolaristiche e corporative, hanno portato a una stratificazione normativa e istituzionale che ha alterato gli equilibri e la razionalità degli ammortizzatori sociali. Nonostante i tentativi di razionalizzazione introdotti dai decreti del 2015 il loro assetto rimane per molti aspetti incoerente, con forti sperequazioni fra le varie categorie di lavoratori anche subordinati. Inoltre esso è inefficace perché si esaurisce spesso nella mera erogazione di prestazioni economiche senza favorire

l'occupazione e il reinserimento dei lavoratori, data la storica inadeguatezza dei nostri strumenti di politica attiva.

A ciò si aggiunga che la debolezza dell'economia italiana, che già ha faticato a riprendersi dalla crisi del 2008 e che ora è colpita dagli effetti della emergenza Covid-19, ha aperto ulteriori falle nella copertura degli ammortizzatori e del *welfare*.

La reazione del nostro come di altri governi è stata di moltiplicare i provvedimenti normativi e amministrativi per intervenire nelle aree e aziende più colpite da crisi settoriali e locali, introducendo correttivi e deroghe nel sistema generale del *welfare*, secondo prassi da noi ampiamente seguite nel passato. In particolare si è reagito con rifinanziamenti straordinari della cassa integrazione ordinaria e degli assegni ordinari dei Fondi di solidarietà, ma anche con interventi al di fuori della tradizionale platea dei beneficiari di questi istituti. Si è trattato di risposte necessarie per assicurare una tutela a tutti i lavoratori e le imprese colpiti dall'emergenza, e che comunque hanno avuto il merito di mettere in evidenza categorie di lavoratori che, nonostante l'allargamento degli ammortizzatori attuato dai decreti del 2015 e l'introduzione del reddito di cittadinanza, sono ancora sprovvisti di sostegni al reddito, oltre che di aiuti formativi e di servizi per il lavoro.

In vista della ripresa occorrerà non solo superare queste misure derogatorie e di emergenza, che, se continuassero, sarebbero economicamente insostenibili e fonti di possibili distorsioni, ma anche riprendere in esame e completare l'intero assetto di questa parte del *welfare* alla luce delle trasformazioni economiche e sociali evidenziate dalla emergenza sanitaria.

Lo scenario economico e sociale che si presenterà nel dopo crisi sarà diverso da quello che conoscevamo, e quindi richiederà misure nuove. Molti lavoratori, specie quelli precari e con carriere interrotte, ricevono protezioni insufficienti a fronte di crisi aziendali e occupazionali prolungate, perché esauriscono la copertura della cassa integrazione guadagni e della indennità di disoccupazione. Inoltre il metodo contributivo non garantisce più, in prospettiva, pensioni adeguate ai giovani di oggi.

Per questo occorre cambiare le coordinate di fondo dell'attuale sistema riprendendo la impostazione solidaristica e di universalismo selettivo dei vari istituti di *welfare* secondo le indicazioni già prospettate

dalla commissione Onofri. Assetti universalistici sono stati assunti da molti sistemi a cominciare da quelli nord-europei, perché ritenuti in grado di rispondere meglio e in modo più equo ai bisogni fondamentali dei cittadini lavoratori. Per motivi analoghi una configurazione universalistica è stata adottata anche in Italia nei (soli) settori della sanità e dell'assistenza.

Il sistema italiano della sanità pubblica ha acquisito negli anni uno sviluppo e una capacità di tutelare la salute dei cittadini apprezzata anche internazionalmente. Le analisi più recenti indicano, peraltro, che esso è stato indebolito, specie in alcune aree e settori, per una riduzione delle risorse economiche disponibili e del personale, che ne ha diminuito la capacità di rispondere ai crescenti bisogni di protezione e di cura di una popolazione in rapido invecchiamento.

Questi limiti sono risultati drammaticamente evidenti nell'inadeguatezza delle risposte alla crisi pandemica del 2020, al di là del grande e spesso eroico impegno del personale sanitario. Come superare questi limiti va oltre le nostre possibilità di analisi. Ma è certo che alla gravità delle carenze rivelate dalla crisi va posto rimedio con misure strutturali non solo nazionali, ma anche europee e internazionali, perché crisi pandemiche come l'attuale si sono rivelate sistemiche. Esiste un solo sistema mondiale in cui la salute di ogni essere umano è collegata agli altri e connessa alla salute ambientale.

Le misure necessarie non consistono solo nel garantire ai servizi sanitari risorse sufficienti a sostenere i costi delle cure ai cittadini e agli anziani in particolare, ma anche nel rivedere, alla luce delle recenti esperienze, la priorità nella distribuzione delle risorse e la organizzazione delle strutture di cura e di assistenza. La ricerca di una revisione organica e di un potenziamento della sanità pubblica costituisce una parte essenziale della innovazione sociale richiesta al nostro paese, e per questo dovrà impegnare a lungo le istituzioni pubbliche e gli attori sociali.

Ci sentiamo di indicare, al riguardo, due principali direzioni di ricerca e di *policy*. Anzitutto sarà necessario investire di più negli strumenti di prevenzione dei rischi alla salute e nella medicina di base per ridurre e se possibile anticipare l'impatto delle crisi. In secondo luogo, l'emergenza attuale enfatizza l'urgenza di affrontare una questione da tempo presente ma finora quasi rimossa, quella della cura e del sostegno delle persone non autosufficienti.

La crescita del numero di queste persone è tale da farne un capitolo centrale del *welfare* pubblico. Serve uno schema universale di sostegno alla non autosufficienza e di assistenza geriatrica con nuovi istituti di sostegno del reddito e di cura che l'attuale sistema di previdenza sociale non è in grado di garantire e che la previdenza privata potrà solo integrare.

Ma sono sempre più forti le ragioni per estendere tale assetto anche ad altri istituti, in particolare ammortizzatori sociali e pensioni. La struttura categoriale degli ammortizzatori, basata sulle varie Casse integrazioni generali, è fonte di sperequazioni ingiustificate dei trattamenti, oltre che spesso di sprechi (vedi i costi e l'andamento arbitrario e inefficiente delle cd. CIG in deroga, come l'esperienza Covid-19 ha dimostrato). Gli attuali ammortizzatori sono inadeguati a svolgere il loro ruolo, che non è più di gestire crisi occasionali ma di accompagnare tutte le imprese e i loro dipendenti con una rete di sicurezza, universale e attiva, nelle continue trasformazioni del sistema produttivo e nella necessaria mobilità dei lavoratori.

Quali riforme

Le riforme dei vari istituti andranno programmate con la necessaria gradualità, date le incrostazioni accumulate nel tempo e la resistenza di tante posizioni acquisite che sono difese spesso concordemente da sindacati e imprese. Le tutele in costanza di rapporto andrebbero riservate ai casi di temporanea sospensione dell'attività, e la loro durata dovrebbe tener conto dei motivi della sospensione, ma con limiti definiti e da rispettare come avviene negli altri paesi.

La tenuta e la difendibilità di questi limiti possono peraltro essere garantite solo se si contrastano le cause della prassi, finora invalsa, delle deroghe, cioè, anzitutto, se si pongono in essere politiche attive del lavoro capaci di riqualificare i lavoratori per l'impiego nella stessa azienda o di ricollocarli altrove. A questo obiettivo dovrebbero contribuire non solo le parti sociali ma le stesse aziende coinvolte nelle crisi, con azioni per quanto possibile decise in anticipo rispetto al precipitare della crisi, secondo le migliori pratiche europee. Dall'altra parte, per lo stesso motivo, sono necessarie politiche industriali e di sviluppo in grado di dare sbocchi alternativi ai lavoratori che non risultino impiegabili nelle imprese ove sono occupati.

Si tratta di obiettivi finora non perseguiti efficacemente ma non eludibili se non si vuole ricadere nell'uso delle deroghe decise sulla spinta

delle emergenze, che sono costose, sperequative e che spesso contribuiscono a tenere le persone in stato di inattività anche prolungata, senza speranza, congelando così interi pezzi del mercato del lavoro.

Il welfare e il mercato del lavoro

Nei casi di disoccupazione una riforma in chiave universalistica, anche qui sul modello degli altri paesi, dovrebbe prevedere una prestazione comune di durata definita, con un *decalage* nella copertura e nel livello di prestazione, eventualmente accompagnata, alla fine del periodo precisato di copertura, da una prestazione di carattere assistenziale, secondo l'idea parzialmente adottata dall'ASDI, poi superata a seguito dell'introduzione del reddito di cittadinanza.

Il finanziamento tradizionale di questi istituti si basa sui contributi delle parti appartenenti alle categorie interessate e si è dimostrato da tempo insufficiente a garantire prestazioni adeguate per durata e livello alle esigenze di tutela dei lavoratori. Non a caso il metodo contributivo è stato variamente integrato, per gli ammortizzatori come per le pensioni, prevedendo la copertura a carico della fiscalità generale di una serie di periodi di non lavoro, dalla maternità, alla malattia e infortuni, ai periodi di cassa integrazione e di disoccupazione. Il numero di questi periodi si è allargato nel tempo, fino a coprire casi alquanto diversi come congedi e aspettative legate a bisogni personali e familiari di vario genere, così contribuendo a scollegare progressivamente il funzionamento di questi istituti dalla effettiva prestazione di lavoro.

Un sostegno specifico è stato previsto da qualche paese, specie del Nord Europa, per sostenere la base contributiva dei lavoratori *part-time*. Questo tipo di lavoro è stato a lungo trascurato, non solo ai fini della previdenza sociale, perché ritenuto marginale, ma la sua crescente diffusione nelle economie moderne impone di rivederne lo statuto al fine di garantire anche ai *part-timer* trattamenti adeguati nella retribuzione, nelle condizioni di lavoro e anche nella protezione sociale.

Un'esigenza simile si sta ponendo per i lavoratori autonomi, per i quali forme di sostegno al reddito sono state introdotte solo di recente, ma sono del tutto inadeguate specie per i lavoratori con redditi bassi e con prestazioni saltuarie, frequenti per i soggetti formalmente autonomi ma economicamente dipendenti; anche per loro servono provvidenze e sostegni ulteriori, da realizzarsi eventualmente attraverso forme

mutualistiche (non essendo pensabile un'esportazione pura e semplice di istituti del lavoro subordinato come la cassa integrazione guadagni).

La questione del reddito minimo

Ma il diffondersi di prestazioni saltuarie e intermittenti per un numero crescente di lavoratori, anche formalmente stabili, ha reso evidente l'insufficienza di queste correzioni parziali al metodo contributivo nell'impianto tradizionale degli istituti, contribuendo al diffondersi in molti paesi, e da ultimo in Italia, di forme di reddito minimo variamente configurate.

Nonostante il metodo assicurativo che è alla base di questi istituti sia stato integrato da prestazioni di carattere assistenziale finanziati dalla fiscalità generale, la distinzione fra istituti previdenziali e assistenziali è mantenuta in molti sistemi dell'Europa continentale. Per l'ordinamento italiano questa distinzione è sancita dalla Carta costituzionale, che all'art. 38 prefigura due livelli di *welfare*, uno finalizzato a garantire ai lavoratori il diritto di avere assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita nei casi di bisogno elencati dalla norma, l'altro a riconoscere ai cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

La caduta dei redditi e l'impoverimento di parte della popolazione causato dalla pandemia hanno spinto anche il nostro legislatore a varare misure urgenti di sostegno al reddito: bonus a favore di varie categorie di lavoratori subordinati caratterizzati da una naturale instabilità di impiego (operai agricoli, stagionali e somministrati del turismo e del termalismo, lavoratori intermittenti) o da condizioni di particolare debolezza (lavoratori domestici), nonché a favore di lavoratori autonomi; un reddito residuale di ultima istanza per i lavoratori subordinati o autonomi danneggiati dall'emergenza Covid-19; un reddito di emergenza a favore di nuclei familiari in difficoltà.

A segnalare il carattere di emergenza e di transitorietà, queste misure sono state opportunamente distinte dal reddito di cittadinanza. D'altra parte le maglie di quest'ultimo (così come dei trattamenti di CIG, NASPI e DIS-COLL) sono state allargate fino a ipotizzarne un'erogazione slegata da ogni condizionalità. Ma, se una simile soluzione si può giustificare come risposta all'emergenza, i motivi che sconsigliano di adottare, a regime, tutele del reddito *unconditional*, restano, a nostro avviso, tuttora validi.

Questa posizione è motivata non solo da ragioni di costo, ma anche da motivi di principio, perché una erogazione economica senza condizioni e richiesta di attivarsi per il lavoro o per la formazione rischia di essere deresponsabilizzante e, in ultima analisi, di sminuire il valore del lavoro come contributo delle persone alla comunità. Per questo gli istituti di reddito minimo presenti in Europa hanno mantenuto l'impostazione propria del *welfare* attivo, per cui alle persone in grado di lavorare si richiede di attivarsi con prestazioni di lavoro, o nel quadro di percorsi formativi, in base a diverse forme di condizionalità più o meno rigorose.

La soluzione italiana del reddito di cittadinanza, accolta con consenso ampio ma non unanime, presenta non poche criticità nel suo impianto e ancora più nell'implementazione. Prima di intervenire con correzioni definitive sarà bene verificare ulteriormente il funzionamento dell'istituto. Ma alcuni punti critici appaiono già evidenti, in particolare quegli aspetti che provocano ingiustizie fra i poveri a seconda della composizione del nucleo familiare e dell'età, quelli che discriminano in modo censurabile anche dal punto di vista giuridico gli stranieri non-UE, quelli che scoraggiano la partecipazione al lavoro di chi sarebbe in grado di lavorare almeno *part-time*, che peraltro, stando ai primi dati, sembrano una minoranza. A questi ultimi vanno rivolti servizi personalizzati per favorirne la collocazione, senza dimenticare peraltro la generalità dei senza lavoro pure bisognosi di aiuto e finora alquanto trascurati.

L'obiettivo di dare sostegno a chi si trova in povertà e non è occupabile va distinto dall'intervento per l'attivazione al lavoro. Esso va perseguito non solo con prestazioni monetarie ma con sostegni personali rapportati ai loro bisogni, dai servizi sociali degli enti locali, i quali andrebbero a loro volta rafforzati per fare fronte a tali compiti. Inoltre, seguendo l'esempio di altri paesi, è opportuno incentivare anche l'occupazione a tempo parziale dei beneficiari dell'istituto, scontando fino a una certa soglia il reddito guadagnato con il lavoro al fine di rendere più vantaggioso lavorare che ricevere solo il sussidio.

Quali pensioni e chi le paga e come

L'introduzione del metodo contributivo nel nostro sistema pensionistico ha permesso di superare le più gravi disparità di trattamento legate alla tradizionale impostazione categoriale del sistema e di avviare la stabilizzazione finanziaria. Si è prospettata, peraltro, la necessità di introdurre una serie di correttivi per realizzare un'applicazione rigorosa del metodo contributivo. Ma, proprio

l'applicazione rigorosa del metodo contributivo, tanto più nello stato attuale dell'economia e dei mercati del lavoro, presenta criticità non superabili con meri aggiustamenti del sistema: in particolare, quelle oggetto di lunghe controversie ed espresse dalla preoccupazione sindacale che la modifica periodica dei coefficienti comporti un abbassamento drastico delle future prestazioni pensionistiche. Si tratta di un esito allo stato inevitabile, perché una corretta applicazione dei coefficienti di trasformazione è necessaria per non alterare l'equilibrio finanziario del sistema.

L'obiettivo di sostenere il livello delle pensioni può essere agevolato con strumenti in parte già previsti: riscatto dei periodi di laurea, totalizzazione dei contributi, contributi figurativi ecc. Ma tali interventi possono servire come integrazioni parziali del sistema, mentre non bastano a correggere gli effetti di carriere discontinue né tanto meno insufficienze di reddito, oggi diffuse soprattutto in molti lavori precari e di bassa qualificazione.

Una situazione del genere, se non corretta, rischia di favorire una fuga dalla contribuzione da parte di soggetti che, per la ridotta contribuzione, per carriere intermittenti, per bassi salari o per una combinazione di tali fattori, raggiungerebbero, secondo l'attuale disciplina, prestazioni inferiori o analoghe a quelle garantite dagli importi degli assegni e delle pensioni sociali. Da cui la necessità di un cambiamento dell'attuale logica contributiva, che introduca nel sistema elementi di tipo non corrispettivo ma solidaristico, diretti all'obiettivo di permettere pensioni adeguate.

Le modalità con cui si può correggere l'attuale sistema contributivo, per garantire prestazioni pensionistiche più adeguate, sono diverse.

Un intervento, per così dire indiretto, può essere quello di prevedere rendimenti più elevati della media per i lavoratori a bassi salari che risentono più gravemente dell'applicazione del metodo contributivo, eventualmente compensandoli con rendimenti minori per chi ha retribuzioni più alte. Una soluzione più diretta è di stabilire *tout court* un'integrazione a carico del bilancio pubblico delle pensioni di coloro che, per l'andamento dei loro percorsi lavorativi, non hanno accumulato contributi sufficienti a raggiungere un livello di pensione ritenuto adeguato (come avviene con l'integrazione al minimo delle vecchie pensioni retributive). In entrambi i casi, si tratta di stabilire la

soglia e, quindi, la gradualità degli interventi correttivi da introdurre al sistema contributivo.

Lo sviluppo coerente di queste proposte è di andare oltre un approccio basato su correttivi parziali e procedere a una revisione strutturale del sistema pensionistico pubblico in modo tale da costruirlo su due componenti: una prestazione pensionistica di base finanziata dal fisco, secondo la logica universalistica, destinata a garantire a tutti i cittadini anziani bisognosi prestazioni adeguate alle esigenze di vita; un secondo livello, di tipo contributivo puro, o addirittura costituito su basi di capitalizzazione, garantirebbe prestazioni aggiuntive correlate ai contributi versati dai singoli soggetti nel corso della loro vita (anche questo secondo pilastro avrebbe rilievo generale e, quindi, carattere obbligatorio). Resterebbe la possibilità di pensioni complementari volontarie costruite nelle forme attuali, aggiornate e sostenute da agevolazioni fiscali più adeguate.

La normativa sul reddito di cittadinanza estende *tout court* questa forma di sostegno ai pensionati poveri, rispondendo così a un'esigenza indubbia di contrasto alla povertà, ma persegue tale obiettivo senza tenere alcun conto dei diversi percorsi lavorativi delle persone, inserendo così un corpo estraneo nel sistema pensionistico, che può alterarne il funzionamento e creare sperequazioni fra soggetti che hanno diversamente contribuito al finanziamento delle prestazioni pensionistiche.

Il provvedimento cosiddetto di Quota 100 è andato, invece, in netta controtendenza con gli orientamenti comuni a tutti i paesi, necessari per sostenere in prospettiva il sistema pensionistico, di collegare la età di pensione con la aspettativa di vita delle persone.

Alla necessità di temperare questo orientamento, per tenere conto delle esigenze di gruppi specifici (come ad esempio i lavoratori precoci o che svolgono lavori pesanti, ecc.), si è dato risposta non con un blocco generalizzato dell'innalzamento dell'età di pensione ma con provvedimenti *ad hoc*, come è stato fatto anche in Italia con i vari tipi di Ape, in particolare con l'Ape sociale per lavoratori svantaggiati. Ora il problema più urgente per l'Italia è come uscire da Quota 100 evitando che la sua fine, già prevista per il 2021, crei un buco previdenziale di alcuni anni lasciando scoperte le coorti di lavoratori interessati.

La scelta fondamentale, al riguardo, è di abbandonare la previsione di soglie fisse di età per il pensionamento, che introduce rigidità e

scalini i quali sono motivo di controversie e di ingiustizie fra persone in condizioni vicine. Si tratta invece di ricercare strumenti di flessibilità in uscita, entro fasce di età da definire, che tengano conto delle condizioni delle persone, dei loro percorsi di lavoro e delle esigenze personali e familiari dei singoli, prevedendo cioè un periodo entro cui il singolo può decidere il proprio pensionamento. Si applicherebbe così la logica del metodo contributivo, che implica di raccordare l'ammontare della pensione alla scelta effettuata, calcolandola in base alla contribuzione accumulata nel corso della vita lavorativa e alla speranza di vita. Esigenze particolari di gruppi svantaggiati dovrebbero essere considerate come tali, mediante provvedimenti del tipo Ape sociale.

I pilastri pensionistici

La Costituzione italiana riconosce, oltre ai due pilastri del sistema pubblico, un *welfare* integrativo che è espressione di libertà ma che assume rilievo non solamente privatistico ma di utilità sociale.

Le varie forme di integrazione al *welfare* pubblico hanno registrato un consistente sviluppo negli ultimi anni, anche favorite da agevolazioni fiscali. La previdenza integrativa e la sanità complementare interessano ormai milioni di persone; e il *welfare* aziendale e territoriale si è diffuso nella contrattazione decentrata raggiungendo migliaia di aziende con vari tipi di *benefit* rispondenti ai bisogni personali e familiari di vario tipo.

Lo sviluppo di tali istituti pone l'esigenza di valutarne attentamente la dimensione e le finalità per renderli utili a integrare in modo equilibrato il sistema pubblico. Alcuni paesi, ritenendoli necessari per garantire livelli adeguati di prestazioni, li hanno resi direttamente o indirettamente obbligatori. Se non si vuole seguire questa strada, occorre rendere la previdenza e la sanità integrativa accessibili a tutti i lavoratori soprattutto ai giovani e ai lavoratori precari che, di fatto, hanno bassissimi livelli di adesioni ai fondi che gestiscono queste due previdenze.

La soluzione più praticabile per procedere in tale direzione è che i contratti collettivi prevedano contributi differenziati a favore dei giovani e di questi lavoratori da parte delle aziende, eventualmente sostenuti da agevolazioni fiscali. La diffusione alle piccole e medie aziende di queste forme integrative può promuoversi con la contrattazione

territoriale, oltre che migliorando gli strumenti di comunicazione con i lavoratori.

Infine, la legge dovrebbe prevedere una normativa *ad hoc* che garantisca una corretta gestione e trasparenza dei fondi di sanità integrativa, così come è stato fatto per quelli che gestiscono la previdenza complementare. Un'analoga necessità di prevedere regole di buona gestione e rigorosi controlli si pone per le varie forme di enti bilaterali, che ormai amministrano ingenti risorse delle parti sociali e riguardano milioni di persone.

Si sono sviluppate anche forme di previdenza sociale collettiva, in particolare tramite enti bilaterali, dirette a integrare le prestazioni pubbliche a favore dei lavoratori, ad esempio quelle garantite dalle casse integrative. E si è proposto che tali forme di "neo-previdenzialismo" potrebbero estendersi dal lato dell'offerta (*supply side social insurance*), così da coprire a favore delle piccole imprese il rischio di riduzione forzata di attività.

Per politiche di flexible benefit: la contrattazione collettiva

Il grado di diffusione raggiunto dai *flexible benefit*, contrattati a livello aziendale o territoriale, richiede una riflessione sul loro funzionamento almeno in due direzioni: anzitutto per valutare la qualità dei diversi benefici e la loro rispondenza ai bisogni delle persone e delle famiglie, anche al fine di riordinare le agevolazioni fiscali che si sono accumulate nel tempo senza ordine di priorità; in secondo luogo, per promuoverne una diffusione più equilibrata fra le aziende, in particolare per le piccole e medie imprese, ancora sotto rappresentate, e fra territori in particolare per rafforzarne la presenza nel Mezzogiorno. In realtà questi squilibri riflettono la diseguale applicazione della contrattazione aziendale a cui questo sistema di previdenza è legato.

Come sostenere il welfare futuro

Le difficoltà segnalate nel finanziamento del *welfare* sollevano due questioni generali che sono note ma lungi dall'essere risolte.

La prima riguarda la distribuzione delle risorse fra i vari capitoli del *welfare*. Se si vogliono dare risposte adeguate ai bisogni individuali e sociali, nella misura e nella configurazione qualitativa che si prospettano oggi e ancor più nel futuro, non si potrà eludere la necessità di correggere gli squilibri che caratterizzano il nostro sistema. Le direzioni e

le priorità del riequilibrio sono indicate dalle nostre analisi. Servono più risorse per i capitoli storicamente deficitari dell'educazione e della formazione, delle misure per l'occupazione e per l'attivazione delle persone, delle politiche giovanili e per la famiglia, infine per la prevenzione e per la tutela della salute. Dare seguito a queste priorità costringerà a porre l'esigenza del ridimensionamento della spesa pensionistica.

La seconda questione generale è se sia giustificato e sostenibile continuare a fondare il finanziamento del *welfare* sul costo del lavoro (detto altrimenti, con tasse sul lavoro).

Tale questione è presente nel dibattito internazionale, con qualche proposta e iniziale sperimentazione di trasferire parte del finanziamento in capo ai consumi, la cd. IVA sociale. Altre ipotesi avanzate in passato, anche in Italia, prospettano di fare pesare il finanziamento non sul lavoro, ma in quota parte sul valore aggiunto delle imprese. Ipotesi simili richiedono certo approfondimenti specifici, oltre che gradualità di sperimentazione; ma vanno esplorate a fondo. Ciò tanto più a fronte delle nuove condizioni tecnologiche che hanno favorito la crescita di aziende di grande ricchezza ma con un numero limitato di dipendenti.

Spetta alla contrattazione collettiva nazionale di assumere il compito di garantire un migliore equilibrio sia nella fruizione di questi benefici che a proposito della qualità delle prestazioni da privilegiare, dando le linee guida da applicarsi a livello aziendale e territoriale.

X. Le sfide demografiche. Come ripensare il patto intergenerazionale. Politiche di *ageing*.

La "nuova scienza": la demografia

La demografia non è stata oggetto di considerazione da parte del diritto del lavoro e delle politiche sociali sin quando i cicli di vita erano stabili ed esprimevano un rapporto equilibrato tra le generazioni, in cui i giovani entravano nella vita adulta e nel mercato del lavoro secondo regole assestate, sostituendo le persone adulte che passavano dalla piena attività alla pensione con modalità prevedibili e sostenute da una previdenza pubblica che contava su un ricambio generazionale altrettanto regolare.

La grande trasformazione di questi ultimi anni, che ha cambiato i principali aspetti dei sistemi economico-sociali, ha modificato in profondità anche le relazioni fra le diverse età della vita, alterando i principali indicatori delle condizioni di vita di giovani e anziani in modo tale da far ritenere che il patto generazionale che ha sostenuto per secoli la coesione sociale si sia incrinato o anzi, secondo alcuni, si sia già rotto.

I fattori determinanti di questa crisi dei rapporti fra generazioni sono strutturali, essendo radicati nelle tendenze demografiche che segnalano una riduzione della natalità da una parte e l'allungamento dell'aspettativa di vita dall'altra. Queste tendenze sono influenzate da componenti biologiche, ma possono essere corrette da scelte politiche e sociali, come risulta dalla diversità con cui esse si presentano nei diversi paesi.

L'Italia è un caso estremo fra i paesi sviluppati, in quanto presenta da anni il tasso di natalità più basso d'Europa, che, se non corretto, preconizza nei prossimi anni un calo drammatico sia della popolazione generale sia ancora di più della popolazione attiva.

L'impatto combinato dell'allungamento della vita e del basso tasso di natalità ha conseguenze preoccupanti su molti aspetti del nostro sistema sociale; a cominciare dagli equilibri del sistema pensionistico, perché la crescita, che esso comporta, dell'indice di dipendenza fra popolazione attiva e popolazione anziana, sta scaricando sui giovani un peso crescente di pensioni e sanità, e minaccia di renderlo insostenibile.

Giovani e lavoro

Lo squilibrio generazionale e il peso sui giovani sono destinati a crescere se si considerano le loro condizioni di reddito e di occupazione. Da tempo le retribuzioni dei giovani sono minori di quelle degli adulti di quasi il 40%, e dall'altra parte i giovani sono stati i più colpiti dalla crisi economica, come si vede dal tasso di disoccupazione che è ancora il triplo della media nazionale.

Lo squilibrio dell'occupazione fra giovani e anziani si è accentuato negli ultimi anni in conseguenza dell'allungamento dell'età pensionabile, che ha mantenuto al lavoro quote crescenti di persone altrimenti in uscita dal mercato del lavoro, senza che ciò abbia comportato un aumento significativo dell'occupazione giovanile.

Se non si vuole che le tensioni crescano fino al punto di rottura occorre trovare un nuovo equilibrio con misure coerenti e necessariamente di medio periodo che incidano su tutti gli elementi di crisi.

L'equilibrio non può che essere ricercato su basi diverse dal passato, perché le trasformazioni di questi anni sono non solo economiche ma culturali e persino antropologiche, e hanno cambiato in profondità il rapporto tradizionale fra giovani e adulti.

Per questo l'intera strumentazione delle politiche sociali e del diritto del lavoro deve essere mobilitata per ricercare risposte innovative capaci di invertire le due tendenze che hanno inciso negativamente sul paese e in particolare sulle prospettive delle giovani generazioni: da una parte la bassa natalità, dall'altra una crescita stagnante e squilibrata. La correzione della prima tendenza richiede politiche della famiglia nei loro diversi aspetti, economici, fiscali, di servizi ed educativi, ispirandosi alle pratiche adottate dai paesi vicini, a cominciare dalla Francia, che hanno mostrato di produrre effetti positivi.

Per contrastare la seconda tendenza, l'urgenza è promuovere politiche economiche che stimolino lo sviluppo e la crescita di lavoro regolare e di qualità. La esperienza di altri paesi dimostra che solo con l'aumento complessivo dell'occupazione è possibile conciliare l'allungamento della vita lavorativa degli anziani con una buona occupazione dei giovani; e le stesse esperienze mostrano che è illusorio pensare di garantire quest'opportunità ai giovani anticipando l'età di pensionamento degli anziani.

Gli interventi per sostenere l'occupazione giovanile sono stati diversi e frequenti negli anni recenti, sollecitati spesso da stimoli contingenti più che da una visione di lungo periodo. Un caso emblematico è quello degli incentivi all'occupazione giovanile che rappresentano una costante da diversi decenni, attuati per iniziativa non solo del legislatore nazionale ma anche di quelli regionali. La loro efficacia è ritenuta discutibile da molti esperti, soprattutto quando sono previsti in via temporanea e non coordinati con politiche attive del lavoro e di sviluppo.

Scuola e lavoro

Le tendenze dell'economia della conoscenza confermano che la misura prioritaria, tanto più considerati i ritardi del nostro paese, è di migliorare la qualità della scuola fino all'istruzione terziaria superiore e di investire di più nella formazione continua. I giovani sono direttamente

interessati, perché i loro livelli di istruzione, in particolare quelli terziari, sono ancora lontani dalle mete europee indicate dalla strategia 2020.

Inoltre la distanza tra scuola e lavoro, con la debolezza dei sistemi di alternanza tra scuola e lavoro e dei servizi di orientamento, ha permesso sfasature del mercato del lavoro e fenomeni di *mismatch* che sono gravi sprechi di risorse. Essi colpiscono sia i giovani sia gli anziani sopra i 65 anni, i primi a causa di deficit scolastici, specie di livello terziario, i secondi per il mancato adeguamento delle loro professionalità alle nuove tecnologie. Per entrambe le generazioni la necessità comune è di recuperare questi *deficit* formativi per rendersi utili all'economia e alla società di domani.

L'obiettivo di promuovere l'occupazione e, in generale, l'autonomia personale dei giovani implica non solo rinnovare le politiche di protezione sociale, ma adottare un insieme di misure che considerino la condizione giovanile nel suo complesso.

Alcune proposte innovative sono state sperimentate in vari paesi vicini, e oggetto anche da noi di iniziative parlamentari e azioni per promuoverle. Fra tutte si segnalano: il sostegno alla autonomia abitativa dei giovani e delle giovani coppie, da realizzarsi con politiche di affitti sostenibili, e gli aiuti per avviare attività autonome e imprenditoriali, che non comprendano solo agevolazioni fiscali ma anche politiche del credito attente a valutare i meriti dei giovani. Una misura particolarmente significativa attuata in Francia prevede l'attribuzione ai giovani di una dotazione personale di risorse, finanziate anche con fondi pubblici, di cui essi possono disporre per avviarsi alla vita adulta.

Active ageing

Ma per riequilibrare il rapporto tra le generazioni sono necessari interventi coerenti per entrambi, giovani e anziani. La rapida crescita dell'indice di dipendenza richiede misure coordinate sul sistema pensionistico e nel funzionamento del mercato del lavoro. Una condizione fondamentale, anche se non sufficiente, è promuovere più alti tassi di occupazione nel corso della vita. Questo richiede, oltre a misure di sostegno dell'occupazione giovanile, la valorizzazione delle risorse lavorative dell'età adulta per renderle utili al paese e non fare pesare gli anziani sulle nuove generazioni.

Le indicazioni europee hanno sollecitato istituzioni pubbliche e imprese ad attuare politiche coerenti e durature nella prospettiva dell'*active ageing*. Le migliori pratiche di vari paesi mostrano che l'invecchiamento attivo può essere sostenuto non con misure isolate, ma con interventi *comprehensive* che incidano sui vari aspetti della vita personale e di lavoro degli anziani. Questi interventi coinvolgono sia le politiche pubbliche sia le pratiche aziendali e sindacali, ma riguardano anche la responsabilità dei singoli. Infatti l'invecchiamento attivo dipende non solo dalle predisposizioni genetiche ma anche dalle scelte individuali, a cominciare dagli stili di vita e dai comportamenti nel lavoro e nelle relazioni personali, in cui ciascuno esprime sia il proprio potenziale produttivo sia la capacità di partecipare alla vita della società, di sostenere la propria famiglia e di curare la propria persona.

Le ricerche e le esperienze segnalano vari ambiti di azioni utili ad attivare l'età anziana: le scelte delle imprese per la qualificazione e riqualificazione professionale delle persone nel corso della vita, le politiche del lavoro e della formazione professionale con misure specifiche finalizzate a valorizzare la capacità delle persone in modo congruo alle caratteristiche dell'età anziana; un rapporto tra età di lavoro ed età di pensionamento che tenga conto dei diversi percorsi della vita lavorativa delle persone.

Una visione lungimirante del rapporto fra generazioni non è richiesta solo alle istituzioni pubbliche, ma anche alle imprese. Queste hanno a disposizione molti strumenti per orientare le scelte organizzative e del personale al fine di renderle *age friendly*, cioè adatte a valorizzare le capacità delle diverse età e a renderle utili a giovani e anziani, attivando scambi reciproci di conoscenze ed esperienze anche sul lavoro.

Le migliori esperienze europee indicano molte pratiche di successo: dalla formazione continua al lavoro, svolta in gruppi di diverse età, alle modifiche dell'orario di lavoro per adattarle ai diversi bisogni personali e familiari nel corso della vita, alla cura della salute personale e comune, all'innovazione organizzativa con l'utilizzo delle persone in mansioni adatte all'età e all'esperienza maturata, a formule flessibili di transizione verso la quiescenza degli anziani, combinate con la assunzione di giovani per valorizzare lo scambio di esperienze tra le due età; una simile staffetta generazionale, utilizzata positivamente in altri paesi, andrebbe promossa anche in Italia, migliorando le

normative sperimentate in via temporanea che hanno portato pochi risultati.

Un'area di intervento importante riguarda la modifica delle politiche retributive, perché la prassi italiana, ancora largamente legata all'anzianità di servizio, non riflette né i meriti né l'evoluzione dei bisogni in relazione all'età. Questo sistema retributivo, radicato nella prassi sindacale e aziendale, è ingiustificato e rischia di penalizzare i giovani, di spiazzare gli anziani e di favorire le politiche di esodo anticipato.

La difficoltà di praticare efficaci politiche di invecchiamento attivo si spiega per un'inerzia culturale che impedisce di vederne la necessità e la utilità, ma è anche conseguenza di un'impostazione delle politiche pensionistiche che ha favorito le uscite anticipate dal lavoro con prepensionamenti e scivoli di vario genere.

Questi interventi privilegiano una strada opposta a quella dell'invecchiamento attivo, più facile per le imprese, ma costosa per lo Stato, e che ha disincentivato le aziende a prendere misure di attivazione degli anziani anche in presenza di un rapido innalzamento della età media del personale.

L'emergenza sanitaria del 2020 ha messo in drammatica evidenza un aspetto della condizione anziana, cioè la sua fragilità, che è stato largamente sottovalutato in questi anni. Si è visto come i sistemi sanitari, anche quelli dei paesi come l'Italia, ritenuti solidi, sono stati incapaci di reagire efficacemente alla crisi e in particolare di difendere la salute degli anziani e talora anche la loro dignità di fronte alla malattia. Tutto questo deve spingerci a creare nuovi strumenti di assistenza e di sostegno perché queste tragedie non si ripetano.

Infine non si deve dimenticare che il rapporto fra le generazioni, proprio perché si radica profondamente nei costumi e nelle vicende personali e sociali, può essere riequilibrato non solo introducendo opportune misure economiche e sociali, ma riattivando lo scambio di esperienze e di conoscenze tra giovani e anziani; il che richiede una ricerca culturale e sociale da cominciare *ex novo*, atteso che molti canali e rapporti tradizionali fra le generazioni sono oscurati, se non interrotti, dalle attuali modalità di vita e di comunicazione che sono molto diverse da quelle prevalenti anche solo pochi anni orsono.

D'altra parte, spetta alla generazione adulta prendere l'iniziativa e cambiare per prima il modo con cui cerca di guardare al mondo dei giovani e di considerare le loro nuove esigenze.

XI. Più Stato o un'amministrazione migliore?

L'organizzazione dell'emergenza economica e sanitaria nella crisi pandemica ha certamente rimesso al centro dell'azione politica e amministrativa gli Stati nazionali e i rispettivi apparati. Il ritmo vertiginoso di provvedimenti di ordine pubblico sanitario ed economico, scandito dai tempi dell'emergenza Covid-19, e soprattutto la necessità di una loro immediata ed efficiente attuazione, se hanno messo in crisi anche amministrazioni notoriamente più efficienti di quella italiana, hanno certamente ribadito cronici e storici vizi della nostra.

Per quanto concerne l'Italia, infatti, il modo in cui è stata gestita la vistosa crisi nel rapporto tra Stato e Regioni, anche per gli innumerevoli conflitti politici e giudiziari che l'hanno costellato, ha riaperto il nodo della sostenibilità della forma di federalismo regionale attuato in Italia con la riforma del titolo V, soprattutto in situazioni di emergenza.

Onde l'interrogativo istituzionale se la forma di federalismo regionale cooperativo, come attuato nel titolo V, vada profondamente rivista, ovvero semplicemente messa a punto con qualche colpo di cacciavite. Fermo che, certamente, molto non ha funzionato.

Gli elementi di crisi del modello, che erano già in evidenza, si sono quindi esaltati soprattutto con riguardo a quel che apparso un vero e proprio ossimoro di un Servizio Sanitario Nazionale che si è preteso far gestire, nell'emergenza, da 21 Governatori regionali.

Il tempo, e adeguate analisi sul campo, diranno, per altro, quali branche dell'amministrazione statale hanno reagito meglio di altre : scuola e università piuttosto che l'amministrazione della giustizia o l'Inps, sprofondato nel corto circuito della CIG in deroga, regionalizzata e sindacalizzata, e nell'ampliamento orizzontale delle prestazioni da erogare; e quali amministrazioni regionali (comprehensive del sistema sanitario regionalizzato) e locali hanno agito meglio di altre nella crisi e perché.

Un'amministrazione migliore

L'impressione è, comunque, che la pandemia abbia rimesso al centro del dibattito pubblico il tema di una rinnovata centralità delle politiche pubbliche a ogni livello: industriali, sociali, ambientali, occupazionali,

fiscali, nella ricerca e nell'educazione; e anche il dibattito su un ruolo maggiormente imprenditoriale dello Stato.

Se questo è vero, occorre tuttavia, una volta di più, prendere atto che l'amministrazione italiana continua a essere ampiamente inadeguata per un tale compito.

La vicenda del lavoro obbligato a distanza nell'emergenza Covid-19 ha costituito una vera e propria cartina di tornasole di tali ritardi e inadeguatezze. Se per molte imprese il lavoro a distanza è stato, alla fine, un'occasione per ribadire nei fatti, e rilanciare su più ampia scala, modelli organizzativi innovativi, per le amministrazioni pubbliche esso è stato soltanto la soluzione più rapida e rassicurante di profilassi sanitaria da distanziamento, e di garanzia di reddito senza ricorso agli ammortizzatori sociali. Di fatto, un privilegio generatore di diseguaglianze orizzontali potenzialmente in grado di fomentare ulteriore rancore sociale.

Si deve allora auspicare che tale esperienza, per le dimensioni massive ed esistenziali che ha assunto, possa essere evocativa di ben note consapevolezze degli studiosi di pubblica amministrazione. A esse devono ora seguire coerenti politiche, prassi e decisioni organizzative, e non solo linee guida e testi normativi di tenore ottativo.

Proviamo a fissare, allora, alcune consapevolezze (per altro non nuove) che scaturiscono dalla crisi. Esse si considerano indicatori (o stelle polari, se si vuole) su cui provare a costruire, e non solo a immaginare, anche in Italia, una "buona" amministrazione pubblica,

- Le prassi ri-organizzative dovrebbero essere all'insegna della percezione che si può lavorare, nella pubblica amministrazione, in modo diverso da quello oggi dominante e tipico del modello d'ufficio fordista; cioè non per compiti e mansioni parcellizzate di cui non si ha controllo ma per obiettivi consapevoli e condivisi dai *team*.
- Tale cambiamento implica una rivoluzione, più che ancora delle regole, di tipo culturale: l'ingresso nella pubblica amministrazione di un approccio genuinamente manageriale (gestione per obiettivi e non per processi, pratiche e stili inclusivi e motivanti ecc.).
- Alla base di tale rivoluzione deve esserci la piena cognizione che le tecnologie digitali *smart* costituiscono il volano, e non un semplice *device* tecnico, di una modernizzazione del modo di essere e fare "buona amministrazione"; ciò sia nella dimensione organizzativa

interna (la semplificazione burocratica) sia in quella esterna (i servizi agli utenti e l'effettiva e misurata soddisfazione). Onde pratiche organizzativamente studiate e rodate, e non superficiali e approssimative, di lavoro a distanza - ma anche di nuovi servizi offerti nella modalità a distanza - non solo nell'ottica conciliativa e protettiva del dipendente, ma anche in vista di scopi di semplificazione burocratica, ottimizzazione del tempo di chi collabora ed efficientizzazione dei servizi per gli utenti. I propositi di stucchevole benessere organizzativo e le ottative politiche di conciliazione diventano fine a sé stessi, e alla fine irrilevanti, se non supportati e collegati da concrete ed efficaci strategie di riorganizzazione e di efficientizzazione operativa in senso collaborativo.

- Tali strategie devono mirare, pertanto, all'obiettivo di fidelizzare i dipendenti alla propria amministrazione di appartenenza, e non certo al ceto politico, con lo scopo di renderli più collaborativi, più motivati e non solo monetariamente incentivati, con quel che tutto questo significa con riguardo alla reinvenzione e sburocratizzazione del sistema della *performance*.
- In tal senso, e coerentemente, le regole contrattuali e unilaterali di gestione del rapporto di lavoro devono ispirarsi al principio della collaborazione dei lavoratori alla propria organizzazione, giustificata sia in senso strumentale efficientista (il buon andamento), sia in senso finalistico (le finalità perseguite dall'amministrazione come scopi e interessi condivisi). Il che non implica, né la ripresa di stantie e sempre in agguato prassi concertative con il sindacato, di cui nessuno ha nostalgia; ma neppure la riproposizione dei canoni e dei principi del *new public management*, che, nella loro astrattezza, nel rigore produttivistico e nell'ortodossia aziendalistica a cui si ispirano, si sono rilevati poco adeguati alle amministrazioni pubbliche e ai fini perseguiti.
- L'attuazione della *mission* pubblica e di servizio delle amministrazioni è di pertinenza del ceto che dovrebbe attuarla (la dirigenza pubblica riqualficata, rimotivata e ringiovanita), sulla base dell'indirizzo politico ricevuto. A tale proposito è da rilevare che non ha certo giovato a processi di autoriforma virtuosa l'egemonia della cultura dell'"etica pubblica", come strumento di efficientizzazione, che si è affermata nell'ultimo decennio, con l'ampio corredo di legislazione anti-corruttiva che ha prodotto. Essa ha finito per ingenerare evidenti effetti controintuitivi: maggiore e inutile complessità regolativa, risposte difensive e di deresponsabilizzazione della dirigenza pubblica e quindi nuove

inefficienze, senza peraltro intaccare la fonte della corruzione, che alligna, invece, nella burocratizzazione e nella mancata semplificazione dei processi di gestione amministrativa.

- Una strategia riorganizzativa a misura dell'utente, che persegua realisticamente l'interesse pubblico, non si rifonda, dunque, con riguardo al lavoro, rinverdendo i principi di "disciplina e onore", con un romantico ritorno al *travet* pubblicizzato di sabaudica memoria; bensì col riallocare al centro del processo e dell'organizzazione amministrativa la personale prestazione del lavoratore (il *personal nexus* di cui parla autorevole dottrina britannica). Tutto ciò trova, anche e soprattutto nella pubblica amministrazione (così come nel lavoro privato per quanto già esposto), dinamica esplicazione attraverso un modello, e una concezione, di contratto di lavoro di tipo non scambista, bensì relazionale e collaborativo. La dimostrazione plastica di cosa significhino, nella pratica quotidiana, rapporto di lavoro e contratto che mettono al centro persona e *capability* - e non procedure e gerarchie - l'hanno fornita i comportamenti e le prestazioni di lavoro eroicamente "normali" del personale dei Servizi Sanitari Pubblici, nei paesi dotati di questo sistema.

Ritorno allo Stato padrone?

Da più parti, ma già prima della crisi pandemica, si discetta, si auspica o si paventa un maggiore coinvolgimento dello Stato nell'economia; sia in forma di diretta gestione delle imprese sia, nella contingenza della crisi pandemica, con spiccati compiti regolativi persino sui prezzi di mercato.

A opinione degli scriventi non v'è dubbio che il ruolo dello Stato uscirà valorizzato da questa fase, e che questo potrà comportare anche maggiori interventi diretti in settori strategici dell'economia, in particolare se legati all'innovazione tecnologica e alla ricerca medico-farmaceutica, sulla scia dell'enorme importanza sistemica che il binomio tecnologia/ricerca ha ulteriormente assunto nella fase dell'emergenza e del distanziamento sociale. A condizione, peraltro, di avviare una vera operazione di semplificazione ed efficientamento amministrativi, che deve partire dall'organizzazione, dal lavoro e dalla tecnologia, secondo quanto prima si è detto.

Si rimane tuttavia convinti che la missione dello Stato non debba tornare a quella di gestore diretto delle imprese, perché il ricordo delle

criticità economiche e gestionali delle imprese in mano delle *holding* pubbliche, e di fatto in mano ai partiti negli anni '70 e '80 del secolo scorso, è ancora troppo recente.

Il ruolo dello Stato deve, pertanto, confermarsi soprattutto come regolatore e orientatore delle attività e dei mercati e anche come forte stimolatore della innovazione tecnologica e produttiva, ma anche sociale, attraverso un forte e orientato supporto alla ricerca soprattutto nei settori interessati al *green deal* e alla riconversione ecologica.

XII. Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali. Il ruolo dell'Europa. Istituzioni pubbliche e strumenti contrattuali transnazionali. Regole sociali internazionali. Il lavoro degli immigrati.

Lavoro ed Europa

Il diritto del lavoro è un diritto nazionale e tale è destinato a rimanere, per quanto si può prevedere; ma una parte crescente dei suoi destini si determinerà sempre più oltre i confini nazionali. Ciò anzitutto all'interno della Unione europea, il cui diritto, pur non completo, è entrato a far parte del nostro ordinamento. È opinione comune che l'Europa si trovi oggi ad attraversare un passaggio cruciale della sua storia.

In effetti la risposta dell'Unione europea alla crisi del 2008 è stata limitata e relativa solo agli aspetti finanziari, senza nessuna iniziativa significativa in materia sociale. Gli Stati membri, privi di orientamenti comuni, hanno preso provvedimenti autonomi, spesso divergenti fra loro.

Questo ha contribuito ad aumentare le diseguaglianze, la povertà e la disoccupazione che resta alta, specie fra i giovani, il malessere e la incertezza delle persone. Tale inerzia ha determinato una grave sfasatura fra i bisogni di tutela e le aspettative dei cittadini verso l'Europa e le concrete realizzazioni delle sue istituzioni.

L'emergenza sanitaria scoppiata nel 2020, che è senza precedenti per l'impatto sulla vita e sull'economia del pianeta, pone alle istituzioni europee una sfida altrettanto grave, decisiva per la credibilità e per la stessa esistenza dell'Unione. La necessità di intervenire efficacemente per proteggere i cittadini dalle minacce della pandemia richiede, infatti,

cambiamenti di fondo nelle politiche dell'Unione e a monte in aspetti centrali del suo assetto politico e istituzionale.

Le risposte sul piano finanziario, a cominciare da quelle della BCE e della BEI, seguite dalle decisioni dell'Eurogruppo di destinare finanziamenti del MES senza condizioni per contrastare l'emergenza sanitaria, e poi del Consiglio di varare un *Recovery Fund* appoggiato sul bilancio europeo (e che dovrebbe essere finalizzato a rafforzare con risorse comuni gli investimenti nei settori decisivi per lo sviluppo futuro e già indicati nei progetti europei, a cominciare dal *Green New Deal*), sono state di dimensioni eccezionali e sono segnali importanti di novità. Anche il regolamento SURE è un intervento innovativo che mette a disposizione degli Stati membri risorse (in realtà prestiti) finalizzate a sostenere il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi integrando gli ammortizzatori sociali dei vari paesi.

Queste misure manifestano una rinnovata capacità di azione dell'Unione, ma sono legati all'emergenza e quindi sono attesi alla prova del dopo crisi. I dissensi che hanno circondato il varo delle varie iniziative possono pregiudicarne la continuità e mostrano che non c'è ancora condivisione tra gli Stati membri sulla necessità di una vera solidarietà europea. La mancanza di una simile consapevolezza resta una minaccia sul futuro dell'Unione.

Inoltre queste aperture a forme di indebitamento senza condizioni hanno un limite strutturale evidente. Non si può continuare a indebitarsi, sia pure con qualche forma di mutualizzazione, senza mutualizzare anche gli investimenti che dovranno permettere di fare fronte a tali debiti.

Questo rimanda al tema delle risorse del bilancio europeo. Queste sono da tempo ritenute inadeguate a sostenere i compiti di una vera Unione economica e sociale; e la loro inadeguatezza risulta aggravata di fronte alle sfide e alle necessità evidenziate dagli eventi recenti.

L'impatto contemporaneo della crisi sulla domanda e sulla offerta richiede interventi strutturali su entrambi i versanti. E' illusorio pensare che si possa risollevare l'economia solo sostenendo la domanda aggregata. Tanto più perché il dopo crisi presenterà scenari nuovi che richiederanno una generale riconversione dei nostri modi di produrre e di vivere. Il rafforzamento dei sistemi di *welfare* non basterà a superare le disuguaglianze se non sarà accompagnato da forti investimenti sia nelle nuove tecnologie decisive per lo sviluppo del futuro sia in una formazione

diffusa che permetta di renderle accessibili a tanti che oggi ne sono esclusi.

Il cambiamento che è richiesto all'Europa, quasi la premessa per affrontare in modo nuovo il futuro, consiste nel riconsiderare l'ipotesi originaria assunta dalla Comunità, secondo cui l'integrazione realizzabile con il mercato unico e i conseguenti guadagni di efficienza potevano sostenere il progresso sociale meglio di quanto potessero fare i sistemi nazionali. Di conseguenza all'Europa si richiede di superare l'asimmetria tra le competenze dell'Unione per l'integrazione nella sfera del mercato e la devoluzione agli Stati delle competenze in materia sociale e di lavoro.

Più in generale l'inadeguatezza delle misure adottate nell'ultima crisi dovrebbe spingere a una riscoperta del diritto *hard* dell'Unione che definisca nuovi strumenti di tutela dei cittadini e di promozione dei loro diritti e della loro capacità, in una prospettiva di implementazione dell'*European pillar of social rights*.

Si tratta, in altre parole, di ricercare forme di intervento in materia sociale che vadano oltre le tecniche essenzialmente procedurali del metodo aperto di coordinamento e che fissino sia pure in modo flessibile e differenziato alcuni *standard* minimi necessari per contrastare le diseguaglianze fra gli Stati e fra i popoli dell'Europa.

Una proposta avanzata da più parti è di rafforzare il MAC con direttive quadro che stabiliscano regole minime correlate al grado di sviluppo dei vari sistemi sociali e giuridici. Una simile soluzione manterrebbe carattere vincolante, ma stabilirebbe livelli di differenziazione degli *standard* che tengano conto delle diversissime realtà dell'attuale Europa a 27.

Un'altra proposta avanzata da un gruppo di esperti, su richiesta della Commissione, mira a sostenere, con un quadro legale sia pure leggero, la contrattazione collettiva transnazionale europea. Questa contrattazione potrebbe essere lo strumento principale, più adattabile della legge, per fissare *standard* di trattamento economico e normativo ai lavoratori modulati in relazione ai diversi contesti nazionali.

L'aggravarsi delle condizioni di reddito e di vita di milioni di cittadini europei richiede altresì interventi diretti dell'Unione, in particolare nell'area del *welfare*. Qui si tratta anzitutto di mettere ordine nelle misure attuate finora, privandole dei caratteri di estemporaneità di quelle

esistenti e rafforzandone le dotazioni finanziarie: dal Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG), all'*European Solidarity Fund*, originariamente previsto per fronteggiare con risorse comuni interventi a favore degli Stati colpiti da disastri naturali e poi allargato per aiutarli a fronteggiare l'emergenza sanitaria, fino al già menzionato SURE.

Gli obiettivi di quest'ultima misura, in particolare, sarebbero meglio raggiunti riprendendo i vari progetti di assicurazione europea contro la disoccupazione, che prevedevano una forma di ri-assicurazione rispetto agli interventi nazionali, finanziata da contributi dei vari Stati e comportante una vera mutualizzazione dei rischi.

La crescita delle diseguaglianze e delle povertà ha mostrato da tempo l'insufficienza dei tradizionali ammortizzatori sociali e ha indotto la maggior parte degli Stati europei, compresa l'Italia, a introdurre varie forme di reddito minimo.

La crisi attuale ha sollecitato anche qui un intervento europeo. Ma un'armonizzazione delle regole nazionali sembra improbabile per la difficoltà di trovare un consenso fra gli Stati, tanto più che in materia vige il principio di decisioni all'unanimità. Risulta più praticabile ricorrere a forme sussidiarie di sostegno finanziario ai regimi nazionali, secondo modalità simili a quelle previste dal regolamento SURE, ma rese strutturali.

Infine la gravità dell'impatto della crisi sui sistemi sanitari nazionali dovrà imporre all'attenzione delle istituzioni dell'UE la ricerca di interventi in una materia, quella della salute e della sanità, da sempre estranea alle competenze dell'Unione. La costruzione di una Europa della salute, si è detto, è fondamentale per mettere in sicurezza la comune casa europea e i suoi abitanti. Questo implica ricercare strumenti per mettere in grado gli Stati e i loro sistemi sanitari di prevenire e fronteggiare emergenze pandemiche come la attuale che si sono rivelate sistemiche.

Molte di queste misure di protezione sociale e di *welfare* hanno ricevuto stimolo, in passato, dalle parti sociali, spesso tramite accordi collettivi che sono stati poi tradotti in direttive o in programmi di azione. Vero è, tuttavia, che la funzionalità dei sistemi di relazioni industriali ha grandemente sofferto del contesto negativo indotto dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie. D'altra parte gli attori sociali restano ancora troppo radicati entro i confini nazionali e operano negli ambiti delle

produzioni e della manodopera tradizionali entro cui sono cresciuti, per poter agire efficacemente nei nuovi contesti sovranazionali e tecnologici.

Solo un rinnovamento delle loro strategie, capace di rispondere alle sfide poste dalle nuove realtà tecnologiche e globali, può ridare, in particolare ai sindacati, il ruolo di tutela e di promozione del lavoro che hanno avuto nei decenni passati.

Una strategia comune europea e una maggiore presenza organizzata nelle sedi istituzionali sono presupposti necessari perché le parti sociali possano influire sulle scelte delle istituzioni europee. Come già rilevato, lo strumento degli accordi transnazionali, sin qui limitati a settori e obiettivi circoscritti, può essere utile, se esteso e rafforzato, a sostenere l'iniziativa dell'UE per la fissazione di *standard* convergenti sulle principali materie sociali.

Inoltre l'azione collettiva è importante per sostenere l'effettività dei diritti sociali e per diffondere le pratiche migliori esistenti nei diversi paesi, ad esempio migliorando il *trade off* fra flessibilità, tutele del reddito e promozione della occupazione, integrando le prestazioni del *welfare* pubblico con forme integrative diffuse sul territorio.

Anche nelle relazioni collettive transnazionali l'iniziativa europea può ricercare strade nuove, se necessario forzando i confini delle proprie competenze in alcune direzioni prioritarie. Può, ad esempio, prospettare forme di sostegno alle parti della contrattazione collettiva, come è stato con la direttiva sui Comitati Aziendali Europei (CAE), ma allargandone l'applicazione alle imprese medio-piccole che sono la gran parte delle nostre geografie produttive, e che oggi grazie alle nuove tecnologie possono estendere la loro presenza oltre i confini nazionali.

In realtà l'Europa si trova ad affrontare su scala continentale la medesima sfida affrontata dagli Stati membri, cioè di rivedere i sistemi costruiti nel secolo scorso per adeguarli al nuovo contesto. In particolare, dovrà misurarsi con due novità sconvolgenti: l'esplosione delle tecnologie digitali e l'allargarsi della globalizzazione. Di fronte a queste sfide l'Europa non può essere assente, bensì deve prendere iniziative in proprio e sostenere gli Stati membri nell'affrontarle.

Più in generale, l'Unione dovrebbe concentrarsi meno esclusivamente sull'armonizzazione normativa e sulla ripartizione delle risorse con funzione risarcitoria dei danni di mercato e dedicarsi di più al riequilibrio

delle condizioni strutturali economiche e sociali delle diverse aree del continente, con la promozione del capitale umano, la diffusione delle conoscenze, l'effettuazione di investimenti nelle grandi infrastrutture materiali e sociali. Così si può riprendere l'obiettivo dei padri fondatori di avvicinare nel progresso le condizioni dei cittadini, invece che assistere impotenti all'attuale divaricazione fra paesi e gruppi sociali che pregiudica la coesione delle nostre comunità.

Una nuova strategia in campo economico implica che l'Europa si impegni per una diversa qualità della crescita e per promuovere uno sviluppo socialmente e ambientalmente sostenibile, quindi utile allo sviluppo delle capacità umane. Per realizzare una simile svolta strategica la *governance* europea non può continuare, come negli ultimi anni, a seguire un approccio intergovernativo. L'Europa deve ricercare una propria identità anche politica e costruire una vera comunità federale sorretta da valori comuni riconosciuti anche sul piano costituzionale, nonché guidata da un governo pienamente legittimato sul piano democratico.

Il lavoro nel mondo: cosa regolare e come

Se l'Europa è la nostra casa comune, l'orizzonte più ampio con cui non solo le economie ma anche gli ordinamenti giuridici dei nostri paesi si devono misurare ha assunto da tempo un'estensione mondiale.

La crescente mobilità delle merci, delle imprese e delle persone attraverso i confini nazionali ha comportato la diffusione di regole sovranazionali: regole definite non più solo dagli Stati nazionali, ma da altri attori come le grandi aziende multinazionali e le organizzazioni internazionali pubbliche e collettive. E queste regole hanno riguardato materie sempre più vaste, comprese quelle tradizionalmente riservate alle leggi statali.

Il carattere multilivello di tali regole alimenta una complessità senza precedenti dei sistemi giuridici e richiede un rinnovamento degli studi giuridici, a cominciare dal metodo comparato. Ma quello che preoccupa di più, non solo i giuristi del lavoro, è che lo squilibrio fra l'ambito nazionale dei governi e la natura globale dei mercati ha effetti destabilizzanti sulle condizioni economiche e sociali dei singoli paesi, aggravando le disuguaglianze fra i paesi e dentro ciascuno di questi. E la debolezza delle autorità sovranazionali, soprattutto di quelle come l'Organizzazione

Internazionale del Lavoro, prive di poteri vincolanti e di risorse finanziarie, non è in grado di correggere queste tendenze negative.

L'emergenza Covid-19 ha mostrato con evidenza drammatica un altro aspetto critico della globalizzazione, cioè il fatto che il virus si è diffuso con rapidità senza precedenti in quanto messo in circolo dagli scambi di persone e di merci moltiplicatisi a livello globale. Secondo alcuni l'impatto di questa emergenza può segnare un cambio radicale "nel paradigma progressivo e positivo della globalizzazione", o addirittura "il ritorno della realtà dentro i confini degli Stati".

Scenari estremi del genere, che prefigurano in pratica la fine della globalizzazione, non sembrano avvalorati dai fatti. Ma certo la diffusione mondiale della epidemia ha mostrato la estrema fragilità dei rapporti internazionali e la possibilità che essa impatti in modo incontrollato su tutti i sistemi nazionali, da quelli sanitari a quelli economici. Tale fragilità non riguarda solo la gestione della finanza, come in passato, ma anche il commercio internazionale e le filiere produttive.

Le *supply chain* sono una forma di decentramento produttivo che ha permesso di diffondere produzioni e distribuzione sull'intero pianeta attraverso reti globali e ha contribuito al trasferimento di molti settori industriali e terziari attraverso i confini nazionali a livello mondiale. L'impatto della pandemia ha interrotto e sovvertito questo tipo di reti produttive e distributive, mettendo in discussione la loro stessa sopravvivenza. Non è detto che tali reti scompaiano, ma certo le filiere produttive e distributive appoggiate su di esse dovranno essere ricostituite su basi diverse.

Già dopo la crisi del 2008 c'erano segnali che indicavano un rallentamento della globalizzazione per una serie di motivi convergenti, dalla crescita o mancata riduzione dei costi di trasporto, allo spostamento dell'economia verso i servizi, che sono più difficili da vendere all'estero, alla guerra delle tariffe fino alle rivalità geopolitiche che ostacolano i progetti di investimento a lungo termine specie in paesi ad alto rischio. Si era detto che la globalizzazione stava rallentando dalla velocità della luce al passo della lumaca, tanto che l'*Economist* aveva coniato il termine "*slowbalisation*".

Ora si ipotizza che la globalizzazione, oltre a rallentare la velocità, potrà cambiare anche i suoi caratteri, con una tendenza a concentrare gli scambi dalla scala globale a dimensioni di scambi interni alle grandi

macroregioni, variamente configurata: una globalizzazione regionalizzata o, come si ripropone, una nuova dimensione da valorizzare, quella delle bioregioni, cioè aree sovranazionali con particolare omogeneità e vocazione a forme produttive e di sviluppo più sostenibili. La minaccia sanitaria è destinata non solo ad accentuare tendenze simili, ma anche a richiedere cautele e regole nuove per rendere meno fragili e pericolosi gli scambi internazionali di persone e di merci.

In realtà i pericoli e gli effetti negativi della globalizzazione hanno provocato da tempo reazioni di tipo protezionistico anche da parte dei paesi tradizionalmente liberali, e poi dai governi sovranisti che si sono affermati in Europa. In generale gli Stati nazionali hanno reagito con interventi di difesa dei loro assetti sociali e giuridici, peraltro in direzioni diverse a seconda delle aree ritenute più minacciate dalla globalizzazione.

Allo scoppio della pandemia gli Stati hanno accentuato le misure di difesa, compresa la chiusura dei confini, anche fra paesi europei. Non è ancora prevedibile quanto tali misure dureranno e quali decisioni saranno prese quando la emergenza sarà finita.

All'interno dell'Europa questo è un altro ambito in cui le istituzioni dell'Unione saranno sfidate a prendere decisioni condivise e più coordinate di quanto non sia stato finora. La regolazione degli scambi fra paesi per gli aspetti sanitari pone questioni diverse rispetto a quelle affrontate nel passato, e richiederà quindi, anche qui, soluzioni innovative.

La possibilità di individuare, in questa materia, regole comuni o almeno coordinate a livello internazionale, presenta difficoltà ulteriori, a motivo sia della debolezza di istituzioni come l'Organizzazione Mondiale della Sanità, sia delle politiche di molti Stati, *in primis* gli USA, che hanno contrastato e indebolito le istituzioni e le prassi del multilateralismo.

I sistemi sanitari nazionali sono parti essenziali del *welfare* di molti paesi avanzati e sono messi sotto stress dalla pandemia, con implicazioni anche per il futuro per ora incerte. Ma è presumibile che l'ulteriore pericolo per i sistemi nazionali, indotto dall'emergenza sanitaria, aumenterà le reazioni di molti Stati, già presenti nel passato, in difesa delle proprie strutture sociali e sanitarie.

Tali reazioni di difesa sono comprensibili, ma non tutte giustificate. La questione che dovrebbe essere considerata a livello multilaterale è di

identificare le misure che sono effettivamente necessarie per difendere i tratti essenziali dei modelli sociali nazionali senza sconfinare nel protezionismo.

Il punto di equilibrio è oggetto di discussioni e di proposte ma dovrebbe essere ricercato tenendo conto delle indicazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che ha stabilito nel 2008 alcuni principi fondamentali della globalizzazione giusta che dovrebbero essere rispettati da tutti gli Stati aderenti, anche per guidare le loro prese di posizione nei confronti del commercio internazionale.

L'Italia, che condivide la necessità di un approccio multilaterale alle questioni internazionali, è tenuta a coordinare le proprie iniziative con gli altri Stati al fine di promuovere l'affermazione in tutti i paesi dei principi fondamentali indicati dal documento sopra citato e in generale nella *Decent Work Agenda*.

L'ispirazione di questi principi, che sono frutto di un complesso bilanciamento fra interessi e principi diversi delle comunità aderenti all'OIL, non è la semplice difesa degli assetti sociali dei singoli Stati. Al contrario, essa postula un impegno dei governi nazionali a una migliore regolazione della globalizzazione e ad usare i propri poteri per renderla effettiva all'interno dei propri confini.

Infatti la difesa dei diritti fondamentali acquisiti in alcuni Stati è essenziale ma non basta, anzi rischia di esporsi, come si è già verificato, alle critiche di protezionismo da parte degli Stati meno sviluppati. Per essere accettabili, le regole sociali devono essere inclusive, cioè accompagnate da misure positive di sostegno allo sviluppo e di equa distribuzione della ricchezza fra nazioni e fra gruppi sociali.

Anche questi principi dovranno essere integrati alla luce della emergenza sanitaria. Qui le conoscenze e l'esperienza dell'Organizzazione Mondiale della Sanità dovranno integrarsi con quelle dell'OIL, perché gli *standard* sanitari da rispettare negli scambi internazionali dovranno comprendere anche quelli necessari per garantire la sicurezza delle persone che lavorano oltre i loro confini nazionali.

Gli strumenti elaborati nel tempo per proiettare i principi sociali dell'OIL a livello internazionale sono molteplici e debbono essere utilizzati in modo fra loro coordinato. Una simile esperienza non è ancora

altrettanto sviluppata per la proiezione internazionale degli *standard* sanitari, per cui richiederà soluzioni specifiche.

Peraltro gli strumenti sperimentati in materia sociale, clausole sociali dei trattati internazionali e sistemi generalizzati di preferenza, possono essere utili per fornire qualche indicazione, almeno di metodo, nella diversa materia sanitaria.

Nell'ambito delle regole sociali internazionali il primo obiettivo che si è perseguito da anni è la diffusione e il rafforzamento degli strumenti esistenti sopra indicati. L'esperienza indica che le azioni più importanti, cui anche l'Italia può dare un contributo, sono di due tipi: rendere più stringenti gli impegni di rispettare i diritti fondamentali sanciti dall'OIL e, in prospettiva, promuovere l'armonizzazione di alcuni principi fra gruppi di paesi.

In secondo luogo, gli Stati dovrebbero rafforzare gli strumenti di *enforcement* degli impegni assunti negli accordi internazionali; anzitutto quelli dipendenti dalla iniziativa degli stessi Stati contraenti. Questi possono utilizzare, più efficacemente di quanto non facciano, le tecniche di verifica e controllo per assicurare la effettiva applicazione dei diritti previsti nei trattati, prevedendo la partecipazione degli *stakeholder* collettivi (parti sociali, ONG e altre organizzazioni civili), nelle procedure finalizzate al rispetto degli impegni e alla composizione delle controversie con la presenza di arbitri indipendenti o dei tribunali specializzati. Alcune indicazioni in queste direzioni si trovano nei più recenti accordi internazionali firmati dall'Europa, come quelli con il Giappone e con il Canada.

Un intervento diretto per rafforzare e diffondere le buone pratiche aziendali, a cui si potrebbe fare riferimento anche da parte dell'Italia, è la legge francese del 27 marzo 2017 che impone all'impresa madre il dovere di vigilare sulle attività delle unità periferiche nonché degli appaltatori e fornitori, e che prevede la responsabilità delle stesse imprese per i danni causati dalle violazioni dei diritti umani e ambientali anche realizzati fuori dei confini nazionali. Un altro intervento a disposizione degli Stati sarebbe di dare seguito alla regola stabilita dalla dichiarazione dell'OIL del 1988, secondo cui tutti gli Stati membri, anche se non hanno ratificato le relative convenzioni, hanno l'obbligo di osservare i diritti fondamentali riconosciuti dall'Organizzazione, compresi quelli sanciti dalle convenzioni, e di dare informazioni sullo stato di attuazione delle stesse, così da favorire

verifiche e controlli. Fare valere questo principio risponde all'interesse degli Stati, compresa l'Italia, di chiedere il rispetto dei diritti sociali fondamentali per evitare di essere svantaggiati da pratiche di *dumping* sociale messe in atto dai concorrenti.

La diffusione delle regole sociali a livello internazionale può essere promossa da altri vettori, da una parte i codici di condotta adottati dalle grandi aziende multinazionali e dall'altra i contratti collettivi stipulati dalle stesse aziende multinazionali con i consigli di fabbrica o con i sindacati internazionali.

Gli Stati nazionali possono a loro volta rafforzare l'impatto di questi accordi collettivi, riconoscendo, a quelli conclusi da organizzazioni maggiormente rappresentative delle parti, l'efficacia giuridica in capo alle associazioni nazionali aderenti a tali organizzazioni e alle imprese loro associate, così da renderli operativi all'interno dei territori nazionali.

L'efficacia dei codici di condotta delle grandi aziende, ora privi di effetti vincolanti e affidati a sistemi di monitoraggio interno, potrebbe essere rafforzata stabilendo che le procedure di monitoraggio e i loro risultati siano sottoposti a verifica pubblica con il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori.

Un passo ulteriore sarebbe di prevedere che le imprese a cui sono riconosciuti diritti o benefici specifici a tutela delle loro attività dai trattati internazionali fossero tenute a dare valore impegnativo ai loro codici e a rispettare in particolare i principi e diritti fondamentali stabiliti dall'OIL.

In realtà il tema delle regole sociali sovranazionali e della loro efficacia richiama la questione delle strategie complessive degli Stati nei confronti della globalizzazione. Si tratta di una questione cruciale per il nostro futuro, sulla quale le nostre democrazie sono tenute a dare risposta se vogliono contribuire a promuovere la causa della giustizia del lavoro nei rapporti internazionali e non chiudersi nella difesa, peraltro insostenibile, dei propri confini.

All'interno di tale questione generale l'obiettivo più immediato è di agire in sede multilaterale e nell'ambito degli organismi internazionali per il rafforzamento dei vari strumenti finora sperimentati, al fine di creare un tessuto di principi e di regole sociali in grado di affermarsi al di là dei territori nazionali, così da evitare che la concorrenza globale si avvantaggi della violazione dei diritti sociali e umani.

Immigrazione e sovranismi

Come scrive un serio studioso del fenomeno in un suo recente volume, l'immigrazione è un nemico immaginario: non è vero che siamo sotto assedio; non è vero che siamo di fronte a uno scontro di civiltà; non è vero che il fenomeno sia insostenibile, perché i dati mostrano il contrario; non è vero che negli ultimi anni ci sia stata una invasione; non è vero che gli immigrati siano prevalentemente maschi, africani e musulmani; non è vero che l'immigrazione sia conseguenza diretta della povertà e che i rifugiati abbiano come principale destinazione l'Europa.

È vero invece che gli immigrati in Italia sono un segmento del mercato del lavoro non solo utile ma ormai indispensabile, specie in alcune filiere produttive, come per esempio l'agricoltura: l'emergenza Covid-19 e i rischi dei raccolti al macero con innesto in aggiunta di crisi alimentare l'ha plasticamente evidenziato. Onde le politiche e i provvedimenti di regolarizzazione dell'immigrazione extraeuropea che ne sono seguite, così come di stabilizzazioni dei canali di immigrazione interna all'Unione europea.

Seguendo l'impostazione dell'articolazione delle proposte e delle politiche del lavoro per gli immigrati, e sulla base di una seria conoscenza del fenomeno, occorre prendere atto che una cosa sono le politiche per gli immigrati non solo tollerati, ma ormai indispensabili: le centinaia di migliaia di badanti e di addetti ai servizi domestici o i lavoratori immigrati utilizzati nei settori da cui i nativi fuggono, i cd. lavori delle *5 P*: *Pesanti, Pericolosi, Precari, Poco pagati, Penalizzanti socialmente*; ovvero, le professionalità di cui siamo sistematicamente carenti, come gli infermieri e ora probabilmente anche i medici (anche questo è stato un fenomeno drammaticamente messo in evidenza dalla crisi pandemica). Altro sono le politiche per i richiedenti asilo, che, dopo i decreti sicurezza, rischiano di alimentare il lavoro nero e clandestino, altro ancora le politiche di integrazione per gli immigrati di seconda generazione, o le politiche per normare il lavoro stagionale o per incentivare il lavoro autonomo e l'attività di impresa degli immigrati.

Ad ogni tipologia di immigrazione corrispondono, dunque, politiche del lavoro e di *welfare* diverse. Se si volesse tuttavia generalizzare, e circoscrivere l'attenzione alle sole questioni di (più) immediato rilievo giuslavoristico, l'attenzione dovrebbe appuntarsi sui due differenti (e in parte interrelati) profili di disciplina a) del mercato e b) del rapporto di lavoro degli stranieri.

a) Sul primo versante, la notoria fallacia del meccanismo di regolazione degli accessi per motivi economici al mercato del lavoro italiano meriterebbe un radicale ripensamento dei tasselli della disciplina che, nel corso degli anni, hanno dato peggior prova di sé: la necessaria preesistenza di un contratto di lavoro ai fini dell'emissione dei permessi di soggiorno – con l'irrealistico presupposto della pre-costituzione a distanza delle occasioni di lavoro, anche per lavori *low-skilled*; l'applicazione di procedure burocratiche sproporzionatamente complesse, lunghe e onerose (e dunque, nella prassi, abitualmente eluse); la predisposizione di decreti flussi sganciati da realistiche quantificazioni delle esigenze di manodopera, con il sostanziale e progressivo svuotamento dei canali di accesso legale al territorio nazionale (se si eccettuano, in parte, le quote di ingresso per lavoro stagionale).

b) Con riguardo al trattamento degli stranieri legalmente soggiornanti, il nostro ordinamento predispone già un quadro normativo ispirato alla parità di trattamento nel rapporto di lavoro, il quale tuttavia, nella prassi, finisce per cedere il passo al diffuso ricorso all'impiego di cittadini stranieri a condizioni economiche e normative difformi rispetto ai minimi di trattamento legislativamente e contrattualmente imposti. A fronte di fenomeni, altamente diffusi – specie in alcuni comparti economici, quali, ad esempio, quello agroalimentare – di violazione delle regole lavoristiche e di ricorso a meccanismi di intermediazione illegale, lo sforzo regolativo e amministrativo dovrebbe concentrarsi, da un lato, su una manutenzione e messa a punto delle regole esistenti, e scarsamente applicate, in tema di protezione dei diritti dei cittadini-lavoratori stranieri e, dall'altro e soprattutto, sulle condizioni per garantirne l'effettività.