Note per un diritto del lavoro sostenibile

Prof. Tiziano TREU

Premessa

0. Le crisi del 2020-2022 e le reazioni dell'Unione Europea

Nel periodo intercorso dalla pubblicazione del nostro Manifesto, poco più di due anni, molti eventi hanno nuovamente sconvolto i nostri sistemi economico-sociali e il mondo in cui viviamo.

Il Covid, appena scoppiato mentre scrivevamo il Manifesto e di cui coglievamo i primi effetti, è stato combattuto efficacemente ma pende ancora come una minaccia sulla salute e sulla stessa convivenza mondiale.

La crisi economica alimentata dal Covid ha cambiato l' assetto del commercio mondiale e messo in crisi le catene del valore che lo sostenevano, provocando l'impennata dei prezzi delle materie prime.

La guerra causata dall' invasione dell'Ucraina ha rotto non solo la pace, ma gli equilibri mondiali, quelli geopolitici oltre che quelli economici, facendo dilagare una crisi energetica senza precedenti che ha ulteriormente aggravato le condizioni economiche specie dell' Europa, e alimentato una inflazione di cui si era perduto il ricordo.

Queste molteplici crisi hanno colpito in misura diversa i paesi europei acuendo le divaricazioni già esistenti fra loro e all'interno della comunità e hanno sfidato le istituzioni dell'Unione a ricercare risposte comuni.

A differenza di quanto avvenuto dopo la crisi del 2008 queste istituzioni, in particolare la Commissione con la presidenza Von der Leyen, hanno reagito positivamente, avviando un netto cambiamento di rotta rispetto a quella fin allora seguita, sia nelle politiche finanziarie ed economiche sia nelle politiche sociali.

I segnali di novità riguardano il complesso delle politiche comunitarie, ma è significativo che si siano manifestati anzitutto sul piano economico finanziario.

Essi sono noti, ma conviene richiamarli sinteticamente: la BCE ha avviato una politica espansiva senza precedenti, è stata decisa la sospensione del fiscal compact (tuttora in atto) con conseguente spazio a politiche di deficit spending degli Stati, si sono allentati i vincoli agli aiuti di Stato per le imprese, si sono stanziate risorse del MES senza condizioni per contrastare la emergenza sanitaria, è stato approvato il regolamento SURE destinato a integrare le risorse statali relative agli ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori

colpiti dalla crisi; e da ultimo si è approvato dal Consiglio del 21 luglio 2020, il NGEU, un fondo per la ripresa dotato di risorse senza precedenti.

Il cambiamento è particolarmente rilevante, perché non comporta solo una maggiore tolleranza verso le politiche espansive, già eterodossa per alcuni ma riconducibile a misure conosciute di stampo keynesiano, né si limita a singoli provvedimenti di sostegno sociale alla crisi.

La novità di maggiore rilievo attiene agli obiettivi strategici delle misure e delle risorse stanziate con il NGEU, che sono finalizzate sia a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia, sia soprattutto a sostenere la transizione delle economie europee, in primis quelle più deboli come l'Italia, verso una crescita robusta e durevole, e insieme più verde e digitale, orientata a uno sviluppo socialmente e ambientalmente sostenibile.

Inoltre l'eccezionale impegno finanziario così finalizzato si fonda per la prima volta su un impegno diretto del bilancio comunitario fino allora escluso dalle decisioni dei consigli europei, che sono storicamente ispirate a una logica intergovernativa, e rispondendo così a una ispirazione non nazionalistica ma di solidarietà comunitaria.

Per questi motivi anche osservatori prudenti hanno rilevato in tali provvedimenti (almeno) l'annuncio di un possibile cambio di paradigma o di orientamento del quadro economico, con un passaggio dalla austerità alla sostenibilità.

Questo cambiamento è tanto più importante perché alle decisioni economiche e finanziarie dell'Unione ha fatto seguito una serie di iniziative della Commissione in tema di diritti e politiche sociali su argomenti da tempo rinviati e anzi ritenuti preclusi alla iniziativa europea

La spinta al cambiamento economico sociale è stata accompagnata sul versante istituzionale dalla convocazione della Conferenza sul futuro della Europa, che, sia pure fra non poche resistenze, ha prospettato innovazioni importanti nella governance dell'Unione, con il superamento del principio di unanimità delle decisioni necessario per procedere verso una più compiuta integrazione europea, e con il rafforzamento dei poteri dell'Unione in materia sociale e del lavoro finalizzato alla attuazione dei principi *dell'European Pillar of social rights.*

Siamo consapevoli che questo nuovo corso della Unione è lungi da essere consolidato, sia perché il quadro economico rimane fortemente perturbato da venti di crisi, sia perché molti elementi del contesto. E le decisioni più recenti del Consiglio hanno fatto emergere o riemergere segnali di tensione fra diversi gruppi di paesi, con divisioni vecchie e nuove fra paesi del Nord e del Sud, dell' est e dell' ovest. Sono divisioni trasversali sia sulle posizioni

da prendere in tema di politica Internazionale specie nei confronti della Russia, sia sulla opportunità di mantenere le politiche espansive e solidaristiche avviate col NGEU.
Dal seguito delle conclusioni della conferenza sul futuro dell'Unione in ordine all' assetto istituzionale dipenderà non poco del futuro dell'Europa, della sua capacità di resilienza economica a fronte degli scenari di crisi e della tenuta dei diritti e delle politiche sociali annunciati dal Social pillar e dall' Action plan attuativo.
Dalle stesse innovazioni istituzionali dipenderà anche se il NGEU con i piani nazionali di crescita e resilienza potrà avere seguito e implicazioni non effimere per le nostre politiche economiche e sociali, quindi anche per il diritto del lavoro.

1. I nuovi scenari del NGEU e del PNRR: le implicazioni per il diritto del lavoro. Le tre dimensioni della sostenibilità.

Quale che sia il giudizio sulle prospettive europee e sull'impatto del nuovo corso della Commissione, queste scelte della Unione hanno influito profondamente sulle vicende dei paesi membri, in primis il nostro che è il maggior beneficiario delle risorse del NGEU.
Il PNRR, approvato in coerenza con le indicazioni europee, ci impegna ad attuare riforme e investimenti finalizzati a perseguire il nuovo modello di crescita sostenibile prospettato dal NGEU.
L'impatto dei progetti del PNRR andrà valutato in base alla loro applicazione effettiva nel nostro contesto, ma è destinato a durare, specie se avrà seguito la proposta del Parlamento europeo di prolungare il metodo del NGEU oltre il 2026. Tale metodo, oltre a fornire un nuovo *policy framework* comune alle scelte economiche nazionali, ha allargato gli spazi finanziari a disposizione degli stati per l'attuazione degli obiettivi di crescita sostenibile e anche di nuove politiche sociali.
Questo sostegno di risorse comuni non toglie che la realizzazione degli impegni del Piano, relativi alle riforme e agli investimenti, dovrà essere accompagnata da politiche economiche e sociali coerenti messe in atto dal nostro paese, con scelte e risorse proprie.
Le innovazioni annunciate dalle due transizioni ecologica e digitale e dalle nuove scelte in materia di diritti e politiche sociali, avranno seguito in dipendenza delle scelte dei prossimi anni che spettano al Parlamento e al governo da poco entrati in carica.
Le nostre riflessioni sul diritto del lavoro in un' ottica di sostenibilità avviate nel Manifesto di due anni fa, dovranno ora confrontarsi con questi nuovi scenari e con le loro ricadute nel nostro sistema sociale ed economico. Elementi di particolare rilevanza per l'analisi dovranno venire dalle implicazioni della attuazione del PNRR, nella versione originaria e secondo le

modifiche che si renderanno necessarie, non per stravolgerne gli obiettivi, ma per adattarne gli strumenti e i progetti ai cambiamenti intervenuti nel contesto internazionale e nazionale. Noi siamo convinti che gli obiettivi fondamentali previsti da questo documento ispirato alla idea della sostenibilità devono ancora rappresentare il nuovo orizzonte delle nostre politiche economiche e sociali.

Abbiamo scritto e confermiamo che la sostenibilità nelle sue molteplici dimensioni può essere l'archetipo di una possibile compatibilità e di un giusto bilanciamento fra le ragioni del mercato, quelle sociali e quelle ambientali.

Peraltro le implicazioni di tale ipotesi sono tutte da verificare non solo per confrontarle con i nuovi contesti in cui le misure del Piano devono calarsi e con le prevedibili resistenze istituzionali e politiche, ma anche per apprezzare a fondo la discontinuità che la realizzazione degli obiettivi indicati comporta rispetto alle politiche e alle prassi finora prevalenti.

Si tratta di riconoscere, traendone le conseguenze, che perseguire il nuovo orizzonte prospettato da NGEU implica alterare gli assunti fondamentali del modello di sviluppo finora perseguito, a cominciare dalla fiducia che questo possa portare a una crescita continua senza conseguenze negative sugli equilibri sociale e ambientali, anzi con benefici per tutti: una fiducia drammaticamente venuta meno in strati sempre più ampi di popolazione del mondo, con reazioni sociali e politiche potenzialmente destabilizzanti anche per la democrazia.

Inoltre i driver del cambiamento prospettato dalle transizioni ecologica e digitale sono ambivalenti e non portano automaticamente a "un capitalismo migliore di quello che abbiamo alle spalle" (Magatti), né a una valorizzazione del lavoro, tanto più se venissero interpretate in chiave puramente tecnocratica.

Affinché queste due transizioni siano giuste, come postulano i documenti europei, non basta attuare gli investimenti del Piano e neppure solo le riforme richieste dalla Europa. Occorre orientare in modo coerente verso gli obiettivi complessivi della sostenibilità le principali politiche economiche e sociali dei nostri paesi, appunto in discontinuità con il passato. Inoltre tale modifica di orientamento non si realizza se le scelte istituzionali e politiche in tale direzione non sono sostenute e accompagnate da una partecipazione effettiva della società organizzata. Su questo torneremo subito.

Sottolineiamo fin d'ora che l'esigenza di una discontinuità consapevole riguarda anche le concezioni prevalenti esplicite o implicite nei nostri discorsi giuridici.

Infatti nella impostazione prevalente fino a ieri nelle indicazioni dei giuristi e di molti osservatori internazionali, la sostenibilità è stata considerata essenzialmente per i suoi aspetti sociali, mentre il dato ambientale era assente o marginale.
Anche nelle indicazioni dell' OIL era presente la idea che una funzione centrale del diritto del lavoro fosse quella di riconciliare gli imperativi della giustizia sociale con gli obiettivi della crescita economica e con le logiche del mercato.
Noi manifestavamo fiducia che fosse possibile conciliare le ragioni del lavoro con quelle dell' economia e ritenevamo che spettasse anche ai cultori della materia di ricercare il miglior compromesso possibile fra efficienza economica e giustizia sociale.

2. L'urgenza della sostenibilità ambientale nella transizione ecologica

Ora le drammatiche urgenze della emergenza climatica hanno posto in primo piano le esigenze di rispetto dell'ambiente come criterio di valutazione fondamentale di tutte le politiche pubbliche e private.
Non a caso le ragioni dell' ambiente sono al centro dei recenti documenti dell'Unione, con le prospettive indicate dal Green deal nonché dalle misure e dalle risorse del PNRR finalizzate alla transizione ecologica
Siamo più che mai convinti che di queste nuove urgenze il diritto del lavoro è chiamato a occuparsi direttamente. Si deve riconoscere che la nostra disciplina è arrivata in ritardo a manifestare una sensibilità ambientale e a cogliere i nessi fra dinamiche sociali e questioni dell' ambiente. Eppure per il ruolo centrale del lavoro nella trasformazione dell' ecosistema, oltre che delle relazioni umane, la nostra materia non può limitarsi alla tutela della persona che lavora, ma deve ripensare se stessa e la propria funzione per comprendere in modo integrato la tutela dell'uomo nell' ambiente in cui opera, al fine di assumere le questioni "dell' organizzazione del lavoro e dell' impronta ecologica come due facce della stessa medaglia" (Supiot).
Per questo le politiche e le regole del lavoro dovranno non considerare l'ambiente come fattore esterno, ma interiorizzarlo nei loro obiettivi e nella loro strumentazione. Una simile prospettiva riceve stimoli espliciti dalle scelte europee ora ricordate e dalle direttive del PNRR.
Inoltre trova sostegno sul piano Costituzionale dalla modifica dell' art 41 Cost., da leggersi in combinazione con il nuovo art. 9, in particolare con riferimento alle ragioni di tutela dell' ambiente e all'interesse delle nuove generazioni. e potenzialità di queste modifiche costituzionali sono tutte da esplorare anche nelle loro implicazioni per la nostra materia e

avranno un primo test di prova per verificare la fedeltà al messaggio del costituente delle attività implementative del PNRR da parte delle istituzioni pubbliche come delle organizzazioni sindacali e sociali.

Questi motivi di contesto e costituzionali ci rafforzano nella convinzione che la nostra disciplina debba contribuire con altre, a disegnare il percorso per un approccio integrato alle tre sostenibilità, ambientale sociale ed economica, pur essendo consapevoli del fatto che tale integrazione non sarà facile nè realizzabile in tempi brevi.
Infatti non mancano i timori che le esigenze di rispetto dell'ambiente diventino assorbenti rispetto agli obiettivi di crescita economica e persino allo sviluppo della occupazione. Talora si lamenta che negli interventi del PNRR, compreso il Fondo per la crescita sostenibile, si sia spesso data più considerazione agli imperativi della transizione verde che degli impatti sociali.

Le tensioni fra queste opposte esigenze sono già evidenti nelle questioni dibattute e controverse non solo in Italia: come gestire le riconversioni di molti settori tradizionali, specie energivori (emblematico il settore automotive e quello siderurgico come ha già mostrato la drammatica controversia dell'ILVA); come ricollocare e ridare professionalità a migliaia di lavoratori coinvolti, come ripensare le strutture aziendali produttive e gli assetti urbanistici; come promuovere il risparmio energetico; infine, non da ultimo, come distribuire i costi delle transizioni ecologica e digitale in modo equo.
A fronte di queste tensioni, occorre esplicitare e rendere convincente la possibilità di un bilanciamento circolare fra tutti gli interessi e valori in gioco, in una visione olistica nient'affatto evidente.

E' necessario smentire le concezioni diffuse, anche se spesso implicite, secondo cui ragioni del lavoro e ragioni dell' ambiente sarebbero fra loro in irriducibile conflitto. Per fare questo occorre intervenire nel merito delle tensioni ora indicate e dare risposte alle domande che esse propongono con argomenti convincenti.

Al riguardo si può fare riferimento, come vedremo, agli esempi sia di aziende che nella pratica di comportamenti ambientalmente responsabili hanno trovato stimolo a rinnovare e migliorare le loro performance sia di investimenti nella qualità del lavoro e nelle nuove professionalità green che hanno contribuito alla competitività aziendale e alla efficienza energetica.

Più in generale a operatori ed esperti di diverse discipline si richiede un impegno condiviso che espliciti una nuova concezione dei rapporti fra lavoro e ambiente argomentandone non solo la reciproca compatibilità ma la possibile convergenza ai fini del miglioramento del benessere personale e della salute del pianeta: un obiettivo e una fiducia che sottendono le indicazioni dell' agenda ONU 2030.

Si tratta di un impegno simile a quello che negli anni passati ha portato a confutare e superare l'idea che la tutela del lavoro con le regole della nostra disciplina fossero un ostacolo alla competitività delle imprese e del sistema produttivo.

Questo impegno culturale e politico deve misurarsi non solo con un contesto di grande incertezza, e con l'eccezionale difficoltà delle sfide poste dalle due transizioni in corso, in particolare da quella ecologica.

Le politiche necessarie a dare corpo a tale visione devono essere guidate da criteri più complessi di quelli che hanno guidato le scelte economiche del passato, che erano incentrati sostanzialmente sulla crescita del PIL. Ora questi criteri sono sintetizzati dai 17 parametri dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU che specificano in modo analitico e integrato i diversi contenuti della sostenibilità e che ora sono assunti dall'Unione Europea come linee guida delle politiche. E' sull' effettivo rispetto di questi parametri che andranno misurate le scelte delle istituzioni e degli attori privati nei prossimi anni, a cominciare dalle politiche attive del PNR.

In linea con questa visione l'Europa ha fissato obiettivi alquanto ambiziosi per la transizione ecologica (Fit for 55) che richiedono scelte di politica industriale innovative e in forte discontinuità con il passato, che quindi non saranno indolori e andranno sostenute con politiche pubbliche adeguate e graduate nel tempo.

In ogni caso le politiche pubbliche e le parti dovranno preoccuparsi di contrastare il rischio di deindustrializzazione del paese: e lo potranno fare non solo rafforzando politiche difensive (come gli ammortizzatori sociali) ma creando le condizioni di sistema nei vari territori e settori, perché sia possibile e conveniente non dismettere, ma aprire nuove iniziative nel Paese, a fronte delle opportunità che la transizione verso la sostenibilità può offrire.

In questa transizione le indicazioni europee e il PNRR italiano prevedono un ruolo centrale per le istituzioni e le politiche pubbliche. Secondo queste indicazioni lo Stato non può limitarsi a regolare "da lontano" i rapporti civili ed economici, ma deve contribuire a uno sviluppo sostenibile e competitivo attraverso sia linee guida, sia politiche innovative e

apporto dei capitali “pazienti”. In definitiva serve un cambio di passo nel policy mix e un nuovo orizzonte di sviluppo, in stretto coordinamento auspicabilmente, con le politiche industriali degli altri paesi e dell’Europa.

La nostra riflessione di giuristi e di intellettuali responsabili non può limitarsi a generiche indicazioni o appelli per non lasciare il campo al disordinato dibattito politico o peggio al malcontento in cui pescano i vari populismi.

La difficoltà di trovare un giusto bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco nella transizione ecologica affinché essa sia giusta, è massima se si guarda al breve periodo e all’attuale contingenza; lo si può riscontrare nelle oscillazioni e nella genericità delle opinioni diffuse nel dibattito pubblico, non solo dei “social”, ma anche di quelle espresse nei momenti e nei tavoli di confronto fra governo e parti sociali.

Sarà necessaria una ricerca non breve in cui dovremo impegnarci tutti, anche perché ci spingerà a ripensare molte delle regole e degli obiettivi del passato, come osservano i documenti europei e le guidelines dell’OIL.

Tale ricerca, cruciale per il nostro futuro, va affrontata su basi valoriali e analitiche rigorose per motivare fondatamente le scelte pubbliche sia di politica industriale sia di politica del lavoro.

Nello specifico, una strategia integrata lavoro-ambiente richiederà – come vedremo oltre - di riesaminare alcuni istituti centrali della nostra disciplina: dagli orientamenti della formazione e delle politiche attive del lavoro, alle regole sulla organizzazione del lavoro, alla valutazione della professionalità e dei risultati produttivi, fino alle norme sulla sicurezza e sulla prevenzione dei nuovi rischi del lavoro legati alle condizioni dell’ambiente.

La necessità di dare seguito alle indicazioni del PNRR sui temi dell’ambiente è resa più evidente per il fatto che l’andamento degli indicatori BES (ora SDG) che misurano le condizioni ambientali nel nostro paese non è molto confortante.

Secondo le rilevazioni ISTAT, analizzate in Italia dall’Asvis, i progressi verso gli obiettivi stabiliti dalle Nazioni Unite sono stati finora alquanto limitati. Dei 17 indicatori SDG, 7 relativi alla sostenibilità sociale e ambientale sono peggiorati negli ultimi anni: povertà, salute, lavoro dignitoso, crescita, educazione, eguaglianza di genere, città e comunità sostenibili, vita sulla terra. Mentre solo tre sono migliorati di cui due riguardanti la sostenibilità ambientale: sistemi energetici (Goal 1) e azioni per il clima (Goal 13).

A questi temi dedicheremo alcune delle riflessioni che seguono.

3. La partecipazione sociale e civile alle politiche pubbliche

Verifichiamo ogni giorno che le due transizioni ecologica e digitale cambiano non solo le strutture portanti dei nostri sistemi economici e sociali e le direzioni dello sviluppo, ma investono la società intera e direttamente tutti noi persone singole anche nei nostri comportamenti quotidiani.

Per questo tale sfida non può essere vinta né affrontata se non coinvolgendoci tutti come persone e attivando diffuse forme di partecipazione attiva sulle principali scelte imposte dal cambiamento.

Riteniamo che gli eventi recenti, fra cui l' iniziativa europea del Next Generation e quella del PNRR Italiano, possono essere una occasione preziosa per riattivare con contenuti nuovi le pratiche partecipative che in Italia hanno avuto finora poca fortuna.

Gli ambiti da considerare riguardano non solo la partecipazione dei lavoratori nell'impresa, su cui le parti sociali nel Patto della fabbrica del 2018 hanno manifestato una inedita disponibilità, ma il coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche industriali, nella formazione continua e nelle politiche attive del lavoro, e in generale la partecipazione dei cittadini ai processi deliberativi sulle maggiori questioni di interesse pubblico.

Uno stimolo ad affrontare in modo nuovo la questione partecipativa in questi vari aspetti può venire, se lo si vuole cogliere, dalle modalità con cui si presentano e devono essere attuati i vari progetti del PNRR.

È di grande significato che la necessità del coinvolgimento delle parti sociali e della società organizzata all'attuazione del PNRR e alla costruzione delle nuove direzioni dello sviluppo indicate dal Piano sia stata riconosciuta con inusitata chiarezza dal regolamento europeo (2021/241, art 18, 4 a) riguardante la approvazione e la implementazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

La norma prevede l'obbligo per le istituzioni nazionali responsabili del Piano di consultare e coinvolgere le parti sociali e la società organizzata, nella formazione e attuazione di tali piani. Inoltre lo stesso regolamento precisa che delle consultazioni con le parti simili e dei loro esiti occorre tenere e dare conto pubblicamente.

Il nostro legislatore (art. 3 del decreto 77/2021) ha predisposto a tale fine uno strumento istituzionale specifico, il Tavolo permanente di partenariato economico sociale e territoriale, ove sono presenti le maggiori organizzazioni rappresentative della società, insieme con le rappresentanze degli enti locali, delle regioni e delle università. Con questa norma, unica nel panorama europeo, si è voluto dare un riconoscimento istituzionale stabile e specifico alla partecipazione delle organizzazioni sociali alla implementazione del PNRR. Tale scelta

accresce il potenziale valore di tale partecipazione, sottraendola all' informalità e ai rischi della casualità.

Oltre alla presenza al Tavolo sono state previste altre forme partecipative con la costituzione di tavoli settoriali e territoriali tra le amministrazioni responsabili del Piano e le maggiori organizzazioni sociali.

Tale previsione si è attuata solo in parte, ma è stata più volte sollecitata dalle parti ed è importante per articolare la partecipazione nei molteplici progetti attuativi del PNRR. Peraltro all'interno di molte amministrazioni sono sia stati attivati tavoli specifici per approfondire questioni attinenti al Piano, a conferma di una attività di interlocuzione sociale informale ma diffusa su tali questioni.

Dallo stesso dibattito sono emerse tuttavia alcune criticità della esperienza, che ne hanno limitato la efficacia.

Per rendere più incisiva tale partecipazione si è osservato da più parti che le organizzazioni sociali dovrebbero esser informate e coinvolte non solo nelle attività già decise e in corso, ma nella fase di elaborazione dei progetti, così da poter contribuire in tempo utile al loro indirizzo e anche alla loro elaborazione con forme di coprogettazione.

Tale coinvolgimento delle parti nella progettazione è particolarmente importante negli interventi di rilevanza non solo tecnica ma anche sociale, perché proprio in questi casi la conoscenza diretta delle organizzazioni sociali può meglio integrare la capacità tecnica e organizzativa delle amministrazioni pubbliche titolari dei progetti.

D'altra parte una partecipazione incisiva in materie, come quelle affrontate nel Piano, di rilevanza diretta per il benessere dei cittadini risponde a una necessaria e corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Lo ha rilevato la Corte Costituzionale, nella nota sentenza 131 del 2021, riguardo ai rapporti fra attività degli enti locali e organizzazioni del terzo settore, che ha sollecitato le amministrazioni ad andare oltre le deleghe di servizio a queste organizzazioni per coinvolgerle in attività di coprogettazione degli interventi attuativi di politiche pubbliche.

I processi partecipativi riguardanti le materie in questione richiedono di essere rafforzati anche negli strumenti e nei soggetti del coinvolgimento.

Uno strumento più volte evocato dai partecipanti del Tavolo è la consultazione pubblica, sperimentata in misura limitata nel nostro paese, ma particolarmente utile nell' attuazione dei progetti del Piano, come mostrano alcune esperienze riferite al Tavolo di partenariato.

Una qualche forma di partecipazione sociale dovrebbe riguardare anche le attività di monitoraggio e di valutazione di impatto delle attività del Piano previste dalle regole europee, ma non di facile attuazione data la nostra scarsa tradizione in materia.

Il contributo della società civile organizzata è particolarmente significativo perché il monitoraggio necessario non riguarda solo gli aspetti tecnici ed economici del Piano, ma deve considerare gli indicatori di sviluppo sostenibile previsti dalla Agenda 2030 delle Nazioni Unite adottati dall'Europa sopra ricordati e specificati dalla strategia nazionale italiana che della Agenda costituisce strumento applicativo.

In realtà un simile monitoraggio e ancor più la valutazione di impatto richiederanno un processo di. apprendimento collettivo degli operatori, e anche dei giuristi, se vorranno procedere sulla base di una adeguata conoscenza dei fatti rilevanti per l'interpretazione e applicazione delle regole.

Allo stesso fine sarà necessario il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche che dovranno mettere a disposizione le informazioni o contenute nelle rispettive banche dati.

5. Sostenibilità, politiche industriali e del lavoro per gestire le transizioni. Le due transizioni gemelle: implicazioni e connessioni.

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

Per un verso le energie rinnovabili che sono fondamentali per la transizione ecologica, richiedono tecnologie innovative di rete per renderne efficace la distribuzione fra gli utenti, famiglie e imprese.

D'altra parte la transizione energetica si avvale di profonde innovazioni tecnologiche in grado di spingere verso produzioni e attività a più basse emissioni inquinanti. Come avvertono gli stessi esperti, le implicazioni derivanti dalle connessioni, e anche dalle possibili incongruenze fra queste due transizioni, non sono ancora oggetto di analisi sistematica.

Cogliere tali implicazioni costituisce una sfida difficile per gli operatori pubblici e privati, come per gli stessi analisti, sia perché va contro le impostazioni prevalenti nelle prassi e nel teorie del passato che sono influenzate da approcci settoriali, sia perché l'impatto combinato delle due transizioni è di difficile apprezzamento data la imprevedibilità delle tecnologie. Le valutazioni più accreditate segnalano peraltro che le due transizioni sono diverse dalle trasformazioni precedenti come la globalizzazione, perché rimodellano le strutture

fondamentali del sistema economico sociale, non solo della occupazione ,ma anche del modo di produrre e di consumare beni e servizi.
Per di più la profondità e velocità dei cambiamenti sconvolgono gli assetti produttivi stimolando la nascita impetuosa di nuovi settori e imprese (emblematico il settore dei servizi digitali), e l'altrettanto rapido declino o trasformazione di altri, come i comparti centrali dell' industrializzazione storica, dell' automotive e dell' acciaio).
Per altro verso le stesse transizioni fanno scoprire possibilità di sviluppo inedite, trascurate nella impostazione industrialista del passato, come quelle del settore primario nelle sue varianti, dall'agricoltura, all' agroalimentare, alla silvicultura, che possono dare un contributo significativo a una economia climaticamente neutra e alla tutela della biodiversità e che per questo sono oggetto di risorse specifiche da parte del PNRR.
Analogamente le indicazioni del Piano, sostenute dalle tecnologie digitali e da investimenti in infrastrutture e servizi, permettono di raggiungere le aree interne del paese, da tempo abbandonate e in declino, dando nuove occasioni di sviluppo e di vita a quelle popolazioni
Le sfide qui enumerate non possono non essere raccolte dalle parti sociali e dalla loro azione collettiva, se queste vogliono essere in grado di comprendere le potenziali influenze delle due transizioni e di incidere sul loro orientamento verso gli obiettivi di sostenibilità postulati dall'Europa.
Il contributo delle parti sociali e del terzo settore può avere rilevanza diretta in queste direzioni, perché gli investimenti del Piano richiedono di essere accompagnati da politiche economiche e sociali in grado di massimizzarne la efficacia, e queste rientrano nei compiti non solo delle istituzioni pubbliche, ma in parte nelle responsabilità e nelle possibilità di questi soggetti.
Dato che il successo applicativo del Piano si decide in sede decentrata, sarà di grande importanza la capacità delle rappresentanze sociali e delle comunità locali di mobilitare le energie e le competenze dei vari territori nel sostenere le fasi di implementazione dei vari progetti.
La implementazione di questi progetti può essere una occasione per sperimentare forme nuove di patti territoriali in grado di sostenerli attraverso collaborazioni fra pubblico e privato e iniziative sociali ed economiche di comunità.
Questa è una occasione anche per il sindacato di rinnovare la propria presenza sul territorio, e di ricercare alleanze con altre forze sociali utili a rafforzare la efficacia della propria azione.
Le prime esperienze confermano la vitalità e la capacità di innovazione di queste azioni territoriali e comunitarie in vari ambiti; dalle comunità energetiche ai gruppi di acquisto

responsabile e di consumo sostenibile. Tali forme di imprenditorialità comunitaria sono importanti non solo per il loro contributo economico specifico, ma anche per finalità di interesse pubblico come il contrasto alla povertà energetica, alla povertà *tout court* e alla riduzione dei divari territoriali.

6. Regole e vincoli delle transizioni: il principio "*non fare danni significativi*" ("*do not significant harm*", DNSH)

I contenuti degli investimenti e delle riforme previsti dal PNRR, come si vedrà specificamente in seguito, influiscono nell'indirizzare gran parte delle scelte economiche, sociali e ambientali dei prossimi cinque anni. In questo senso forniscono linee di orientamento all' azione comune del paese che sono di complessità ma anche di utilità senza precedenti.

Le indicazioni di obiettivi e di programmi sono accompagnate da regole precise e per molti aspetti stringenti circa le condizioni da rispettare, finalizzate a garantire la piena attuazione delle misure finanziate e attivate.

Prima di avviare l'analisi di tali misure richiamiamo la attenzione su un punto critico che non ha avuto finora adeguata considerazione, cioè sulle indicazioni del regolamento europeo cd tassonomia (2020/852, art. 17) relativo alla necessità che tutte le iniziative e progetti dei piani rispettino il principio "non fare danno significativo" (DNSH).

Il regolamento stabilisce che per qualificare una attività come ecosostenibile essa deve rispettare tre requisiti: fornire un contributo sostanziale ai principali (6) obiettivi ambientali, non arrecare danno significativo agli altri obiettivi ambientali, rispettare le cd. garanzie sociali minime previste.

Come condizione per la erogazione dei fondi del NGEU il legislatore europeo non ha peraltro richiesto un contributo di segno positivo, ma solo uno negativo, cioè di non peggiorare significativamente le condizioni ambientali onde garantire una compliance minima in coerenza con la strategia ambientale europea (appunto rispettando il principio DNSH). Il rispetto del principio è richiesto per tutti i progetti previsti dal Piano e per le misure relative; inoltre la valutazione della conformità alla regola DNSH deve essere fatta ex ante in sede di progettazione delle misure a cura dei soggetti responsabili della attuazione dei progetti, in particolare delle stazioni appaltanti dei lavori pubblici.

Nonostante tale valutazione sia stata facilitata da una serie di orientamenti tecnici a cura della Commissione europea e da una presunzione di conformità al principio in alcune

ipotesi, le regole sono così complesse da creare non poche a problemi applicativi già rilevati dagli operatori.

Inoltre il carattere prioritario assegnato, sia pure in negativo, al rispetto del bene ambiente, pur essendo coerente con la finalizzazione del Piano a sostenere la strategia ambientale europea, è suscettibile di porre questioni rilevanti non solo di carattere pratico, ma anche di principio.

Di tale carattere dovrà tenersi conto nell'operare il necessario bilanciamento nelle attività del Piano fra le esigenze di tutela dell'ambiente e quelle di continuità dell' attività produttiva e di salvaguardia della occupazione.

Riteniamo che anche la applicazione del principio DNSH dovrà seguire la indicazione della giurisprudenza costituzionale secondo cui il bilanciamento fra diversi interessi e diritti deve essere condotto senza consentire la illimitata espansione di uno dei diritti e deve rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza. Si apre qui una ricerca sulle modalità di bilanciamento non facile, come si è visto drammaticamente nelle vicende del caso ILVA.

Una ulteriore questione di principio che finora non ha ricevuto sufficiente attenzione riguarda le conseguenze che il principio DNSH potrebbe esercitare nelle attività non solo delle istituzioni pubbliche responsabili dei progetti del Piano ma anche degli imprenditori privati . L'impatto sembra difficilmente contestabile quando le attività imprenditoriali sono svolte con finanziamenti del Piano. Ma non è da escludere che la grande rilevanza attribuita al principio per il raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica ne induca una applicazione estensiva anche oltre lo stretto ambito delle attività così finanziate.

In ogni caso è da ritenere che la regola europea del DNSH potrà esercitare una significativa influenza nel determinare i contenuti e l' ampiezza dei doveri dell'imprenditore sia come capo dell'impresa sia come datore di lavoro.

Definire le modalità e i limiti di questa influenza è una questione inedita su cui dovranno interrogarsi sia le parti sociali sia eventualmente il nostro legislatore e al cui chiarimento dovranno contribuire anche i giuslavoristi.

La pervasività di questa regolazione conferma il rilievo centrale attribuito dall'Unione europea alla sostenibilità ambientale, con il rischio già rilevato che essa richieda difficili mediazioni con le esigenze della economia se non della sostenibilità sociale.

In ogni caso perseguire gli ambiziosi obiettivi delle transizioni ecologica fissati dall' Europa comporterà, come si diceva, modifiche radicali sia nella organizzazione sia nella finalizzazione delle attività produttive ricevute dal passato, anzitutto quelle industriali ma anche molte di quelle del terziario.

Le imprese coinvolte in queste attività saranno richieste di riorientare le loro attività e la loro stessa visione tenendo conto delle esigenze dell' ambiente: che costituisce, se così si può dire, uno stakeholder rappresentativo degli interessi comuni alla salvezza del pianeta. Su queste implicazioni torneremo più avanti.

Le implicazioni della transizione ecologica e della regolazione europea in materia hanno diretta rilevanza non solo sulle attività delle imprese coinvolte nelle attività del Piano per gli aspetti appena discussi, ma sull'intero assetto delle politiche economiche, in specie industriali, del paese. Il motivo sta nel fatto, già sottolineato, che le due transizioni, in particolare quella ecologica, implicano scelte produttive e organizzative in discontinuità con quelle del passato e tali da sconvolgere la geografia del nostro sistema industriale. Le possibili conseguenze di tali trasformazioni chiamano in causa direttamente il ruolo sia dello stato e delle istituzioni sia degli attori sociali, a cui pongono sfide di portata eccezionale come è eccezionale la posta in gioco delle due transizioni.

Alle politiche pubbliche si richiede di approntare riforme e investimenti in grado di rinnovare il sistema produttivo secondo le indicazioni e con le risorse del Piano, che è anche un modo per scongiurare il rischio di deindustrializzazione del Paese.

Contrastare tale rischio implica dare prospettive di sviluppo e alternative credibili ai settori più colpiti da queste transizioni e ai lavoratori impiegati in tali settori: a cominciare dall' automotive, siderurgia e chimica, tessile, agroalimentare, trasporti.

Questo è uno dei test più immediati e cruciali per dare credibilità ed efficaci indicazioni alla visione del PNRR e per non perdere il patrimonio di professionalità e di conoscenza di tanti lavoratori che hanno dato un contributo importante alla industria e al benessere del nostro paese. Si tratta di avviare e gestire processi di riconversione produttiva e di riqualificazione delle persone di dimensioni mai pensabili finora, per sostenere i quali sarà necessario mobilitare e orientare in modo coordinato tutte le risorse e le misure del PNRR.

L'aggravarsi delle condizioni di contesto, specie con l'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e con lo scoppiare dell'inflazione, ha acuito le difficoltà del percorso di transizione tracciato dall'Europa (Fit For 55), e sollecitato richieste ormai frequenti di rallentare la velocità e posporne gli obiettivi.

Queste preoccupazioni vanno valutate in prospettiva e forse ridimensionate alla luce di tendenze manifestatesi negli ultimi anni che mostrano come il cambiamento tecnologico, anche nell'industria, e il diffondersi dei settori dei servizi stiano riducendo l'intensità del consumo di energia. Tutte le rilevazioni internazionali indicano che tendenze simili si stanno

manifestando, sia pure più lentamente, anche in altri paesi energivori come la Cina, come confermano anche i dati del commercio internazionale.

In ogni caso la esigenza di sostenere queste modifiche senza rotture traumatiche e danni al tessuto produttivo e occupazionale richiede non solo politiche pubbliche di tipo difensivo come gli ammortizzatori sociali, ma iniziative coordinate volte all'innovazione e impostate sul medio periodo che accompagnino la transizione con il rinnovamento strutturale delle tecnologie, dei sistemi produttivi e del prodotto, insieme con interventi di formazione per la riconversione - *reskilling* e *upskilling* – delle professionalità dei lavoratori.

E' appena il caso di ricordare che una giusta transizione ecologica dipende in gran parte dallo sviluppo di nuovi mestieri e da efficaci azioni di ricollocamento dei lavoratori. Solo con simili iniziative lungimiranti si può raggiungere compromessi economicamente e socialmente accettabili, che massimizzino i benefici dell'azione per il clima riducendo al minimo le difficoltà per i lavoratori e per le comunità in cui vivono.

Agire efficientemente in queste direzioni postula che le politiche del governo, ma quelle delle aziende adottino una visione di lungo periodo affinché le politiche anti congiunturali di breve periodo siano coordinate con le politiche di sostegno delle necessarie trasformazioni strutturali.

Alle istituzioni pubbliche, come alle imprese, serve una visione di quale dovrà essere il ruolo dell'Italia nelle trasformazioni in corso all'interno dell'Europa e dello scenario internazionale nella divisione globale della produzione e del lavoro.

Tanto più che i problemi di breve e di medio periodo non sono limitati ai settori energivori.

L'attuale complessità della struttura produttiva fa sì che le difficoltà di un settore si trasmettano all'intera economia lungo le catene di valore. Infatti, i settori energivori sono in genere produttori di input che rientrano nella produzione di quasi tutti i settori a valle.

Inoltre, i costi e le opportunità delle transizioni verde e digitale non saranno distribuiti uniformemente fra settori e le regioni, per cui, senza interventi correttivi coordinati, rischiano di aggravare il divario fra centro e periferie come fra UE e concorrenti esteri.

Per questi motivi le parti sociali hanno più volte sollecitato anche al tavolo di partenariato la necessità che la destinazione delle risorse del PNRR alle due transizioni, in particolare a quella ecologica, non avvenga in modo disperso, ma sia inserita in piani organizzati a seconda degli obiettivi da perseguire.

Nei settori più direttamente investiti dalla necessità di riconversioni produttive (automotive, acciaio, vetro, ecc.) i Piani dovranno servire, come si sta cominciando a sperimentare, a orientare le risorse su interventi di lungo periodo e fra loro armonizzati in rapporto alle

esigenze sia di riconversione produttiva sia di riqualificazione della forza lavoro. Piani analoghi sono stati richiesti, e in parte avviati, per promuovere in modo coordinato gli interventi sugli obiettivi più rilevanti per le transizioni: dalla gestione dei rifiuti, alla promozione della economia circolare, della produzione di energie rinnovabili e della logistica sostenibile, alle politiche di rigenerazione urbana e di rinnovamento del sistema idrico e idrogeologico.

Questi sono altrettanti cantieri di programmazione e di gestione su cui sperimentare patti cooperativi fra istituzioni pubbliche e forze sociali ai vari livelli nazionali e locali. Il sindacato in particolare può aver qui una occasione propizia di riprendere la strada non della concertazione vecchia maniera, e neppure forse di un improbabile patto sociale generale, ma invece di accordi finalizzati a obiettivi specifici meglio controllabili dalle parti pubbliche e collettive.

Intese con questi contenuti permetterebbero alle organizzazioni sindacali e alla contrattazione collettiva di non occuparsi solamente delle ricadute sociali delle scelte economiche produttive, come nella prassi comune, ma di incidere sull'orientamento di queste scelte, raccogliendo le aspettative di migliaia di lavoratori e offrendo loro sostegno e rassicurazione rispetto al loro futuro.

In ogni caso le scelte italiane devono essere coordinate e appoggiate da un'azione a livello europeo, e anzi inserite organicamente in progetti comuni europei relativi a settori e iniziative strategiche, in particolare nelle tecnologie digitali e verdi, al fine di recuperare il gap nei confronti di USA e Cina.

In queste azioni comuni dovrebbero essere coinvolti non solo responsabili industriali, ma la comunità scientifica, con l'obiettivo di mettere in rete forme di collaborazioni comuni per massimizzare le capacità di innovazione del nostro sistema produttivo.

La necessaria integrazione europea delle politiche industriali ed economiche avrà effetti indiretti anche nelle relazioni di lavoro, nel senso che potrà favorire la diffusione di prassi e di regole europee relative alla gestione dei problemi della occupazione, della organizzazione e regolazione dei rapporti di lavoro.

Sarà bene che sia i *policy maker* sia le parti sociali convergano nel sostenere questa integrazione in modo da promuovere la diffusione di buone regole e pratiche comuni.

La richiesta di risposte comuni europee per affrontare le due transizioni economiche si è resa più urgente a seguito della crisi energetica e investe ambiti più ampi delle politiche industriali. Ai paesi europei si sollecita una capacità di reazione solidale simile a quella manifestata nella gestione delle pandemie.

Mentre allora il modello NGEU ha attivato risorse umane per sostenere iniziative degli Stati dal lato soprattutto della domanda, la crisi energetica dovrebbe sollecitare misure comuni europee dal lato dell'offerta, come si è autorevolmente suggerito, sia con tetti diretti e indiretti al prezzo del gas, sia con uno strumento europeo tipo SURE per finanziare investimenti strutturali in grado di ridurre la dipendenza dei vari Stati dalle energie fossili. Iniziative analoghe possono fungere da base per una politica energetica comune e in generale per la produzione di beni pubblici comuni in altri settori strategici, sul modello dei progetti importanti di interesse comune europei, (consorzi IPCEI) per l'avvio di attività innovative.

La transizione ecologica, come quella digitale, sollecita risposte innovative non solo nel sistema produttivo ma anche nel consumo e nei comportamenti sia individuali sia collettivi. Varie indagini attestano la quantità e il tipo di risparmio che possono provenire da consumi responsabili non solo nell'organizzazione delle attività industriali e nei servizi, trasporti ma anche dei cittadini nelle loro attività privata: minore ricorso ad apparecchiature elettriche, efficientamento degli edifici anche con il ricorso a strumenti digitali (Internet of Things), ricorso a forme di mobilità dolce.

L'urgenza degli obiettivi di mitigazione climatica sta stimolando nuove iniziative di carattere collettivo sul piano non solo della produzione, come le comunità energetiche di cui si è accennato, ma anche del consumo, dell'efficientamento e della riqualificazione energetica. Queste iniziative possono essere attivate sia da consumatori privati sia da istituzioni pubbliche e da imprese, come le società di servizi energetici; e per la loro rilevanza di interesse generale sono oggetto da tempo di agevolazioni fiscali.

Questo è un nuovo terreno di iniziativa su cui si possono impegnare utilmente le varie organizzazioni delle società civile, in particolare del terzo settore, e a cui dovrebbe prestare attenzione anche il sindacato nelle sue attività di rappresentanza a livello sia di impresa sia di territorio.

La disattenzione rispetto a questi temi propria del sindacalismo industriale non può continuare a fronte della sempre più evidente interdipendenza fra condizioni di lavoro interne ai luoghi produttivi e condizioni ambientali del contesto esterno, che indebolisce la stessa tradizionale distinzione fra rischi professionali e rischi ecologici (DRI, 2022, p. 683).

Non mancano del resto, anche se sono ancora limitate, esperienze contrattuali che hanno affrontato le implicazioni di tale interdipendenza regolando i profili di salute e sicurezza del lavoro nell' impresa in connessione con quelli dell' ambiente esterno e specificamente considerando la incidenza delle attività aziendali sulle condizioni ambientali del contesto.

La contrattazione specie aziendale ha cominciato a introdurre elementi integrativi della retribuzione legate a pratiche individuali e collettive di risparmio energetico e riduzione dei consumi, o anche all'uso di mezzi di trasporto pubblici o privati non inquinanti (su questo vedi più specificamente oltre).

Un simile orientamento è sostenuto in sede europea in particolare da una risoluzione del Parlamento del 10 marzo 2021, che ha sollecitato una maggiore partecipazione dei lavoratori alla governance ambientale, sia nella contrattazione collettiva sia con la valorizzazione del diritto di espressione e di segnalazione dei rischi per l'ambiente conseguenti alla attività aziendale nonché attraverso reclami all'interno delle imprese per migliorare la tutela dell' ambiente da rischi ambientali, come previsto dalla direttiva *whistleblowing* (2019/1937).

Un analogo diritto di partecipazione dei lavoratori tramite la possibilità di segnalazioni ambientali è previsto anche dalla legislazione francese (legge 2021/1104 su clima e resilienza) che inserisce le questioni ambientali nei processi aziendali di riorganizzazione nonché nelle consultazioni con il *Comitè social et economique.*

In queste previsioni è significativo che i diritti individuali di segnalazione in materia ambientale siano concepiti come integrativi e non sostitutivi della partecipazione collettiva, come invece appare in altre proposte recenti quali quella sulla due diligence delle imprese in materia di sostenibilità (2019/1937).

7. Formazione e politiche attive del lavoro

Come abbiamo ricordato sopra (vedi Caruso, n.6), le transizioni digitale ed ecologica promosse dal NGEU comporteranno non solo una grande trasformazione nella geografia del lavoro e delle produzioni, ma in generale un mondo a maggiore complessità di quello che abbiamo conosciuto. Questa nuova realtà porrà una sfida diretta all'intero mondo dell'educazione e della formazione, quello di fornire alle persone, ai lavoratori e a tutte le persone gli strumenti cognitivi che lo rendono capaci di reggere la complessità richiesta e i cambiamenti che si prospettano. Più nello specifico prefigura una sfida di eccezionale novità e portata per le politiche attive del lavoro e della formazione professionale, che saranno chiamati a sostenere massicce dislocazioni di risorse finanziarie, organizzative e di manodopera fra settori produttivi e aziende in declino verso imprese e settori innovativi. Le misure del PNRR forniscono anche qui un contesto istituzionale ed economico nuovo che permette di dare finalmente attuazione a un sistema di politiche attive, integrate strutturalmente con il sistema della formazione professionale e attrezzate con le risorse e

competenze necessarie per promuovere la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove professioni e di accompagnarne il passaggio fra imprese e fra settori diversamente coinvolti nelle transizioni.

Lo svolgimento di un simile compito richiede un ripensamento e un potenziamento del sistema nelle sue articolazioni nazionali e regionali, di cui il rafforzamento dei centri pubblici per l'impiego con una effettiva collaborazione fra questi e le agenzie private sono solo una parte. Il finanziamento del sistema richiederà ingenti risorse, in parte previste dal PNRR e da integrare con fondi nazionali, ma anche infrastrutture in grado di sostenere sul piano operativo le attività implicate nelle transizioni.

Saranno infrastrutture diverse da quelle storiche e comunque da rinnovare, perché chiamate ad affrontare problemi di complessità e di scala maggiore di quelle finora svolte anche dagli Stati più attrezzati del nostro nelle politiche attive del lavoro.

Servirà un impegno particolare di *institution building* cui anche i giuristi del lavoro saranno chiamati a dare il loro contributo.

Per questo motivo il rinnovamento delle politiche attive e della formazione professionale in relazione alle transizioni previste dal PNRR deve essere assunto come un test essenziale su cui misurare l'impegno delle istituzioni pubbliche competenti. Tale rinnovamento dovrebbe coinvolgere una responsabilità diretta della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti. Politiche attive e finanziarie sono infatti essenziali per il futuro della occupazione e della produttività del paese, e richiedono il contributo diretto delle parti sociali perché gli strumenti e le strutture finora messe in opera, nonostante i frequenti aggiustamenti non si sono rivelati all'altezza dei compiti, quelli tradizionali e quelli che si sono presentati nella nuova economia.

Confidiamo che le riforme e le misure innovative previste dal PNRR in queste materie, a cominciare dalla stretta integrazione fra sistema formativo e servizi per l'impiego, possano contribuire a colmare questo deficit storico.

Ma riteniamo che la contrattazione collettiva e gli enti bilaterali debbano svolgere, più direttamente di quanto fatto finora, un ruolo integrativo e, ove necessario, anche di supplenza all' azione pubblica in particolare per rinnovare contenuti e strutture della formazione professionale, sollevandoli dalla marginalità in cui sono stati spesso relegati.

Una partecipazione diretta delle parti sociali alle attività formative e alle politiche attive del lavoro è diffusa in paesi vicini (cd. sistema di Ghent), ove ha contribuito non poco il funzionamento del sistema per entrambi gli aspetti. Oltretutto questa partecipazione ha precedenti storici anche nell' esperienza italiana degli albori dell'industrializzazione.

L'eccezionalità dell'attuale situazione occupazionale impone di riprendere in considerazione questa opzione perché essa rientra in pieno nelle funzioni di parti sociali che vogliano essere protagonisti delle attuali transizioni. Una simile prospettiva può essere sostenuta solo se i sistemi locali e settoriali della contrattazione si attrezzano ad analizzare le dinamiche delle trasformazioni in atto nella organizzazione produttiva e del lavoro per incidere su di esse in generale e nello specifico per individuare e valorizzare nuove competenze necessarie a gestire le transizioni.

Una comprensione di queste dinamiche richiederà di approfondire i caratteri dei nuovi lavori, digitali e green, che sono sicuramente diversi da quelli dell'industrialismo, ma su cui le ricerche in corso non danno ancora valutazioni univoche. Analogamente sarà necessario analizzare e valutare in anticipo le diverse evoluzioni di questi lavori, i segnali di declino di alcune professioni e di crescita di altre.

L'acquisizione di queste conoscenze collettive da parte degli attori sindacali è importante per alimentare i contenuti di una formazione che dovrà rispondere alle esigenze di riqualificazione dei lavoratori, tenendo presente le nuove modalità delle produzioni e del lavoro che si manifestano nell'ambito delle due transizioni.

Per sostenere una simile prospettiva e diffondere le esperienze innovative in questa direzione, che sono ancora isolate, sarà richiesto un impegno diretto delle maggiori organizzazioni delle parti sociali.

Ma l'impegno in questa direzione si dovrà avvalere della partecipazione delle comunità locali che sono beneficiarie dirette del miglioramento e delle professionalità del lavoro.

Un impegno diretto delle parti sociali e delle loro istituzioni bilaterali è anche necessario per stimolare la partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione continua nella misura richiesta dagli obiettivi stabiliti dall'Action plan dell'Unione Europea (60% di partecipazione annua) e per rendere effettivo il diritto alla formazione sancito da alcuni contratti collettivi, *in primis* quello dei metalmeccanici.

La dimensione e la tempestività delle riqualificazioni saranno decisivi perché senza competenze green e digitali adeguate le transizioni non possono essere sostenute, anzi saranno ostacolate. La esperienza storica insegna che la presenza di competenze obsolete è un ostacolo allo sviluppo delle nazioni. Alla maggior parte del fabbisogno (il 60%) di lavoratori si richiederanno competenze green almeno intermedie e al 37% competenze elevate.

L'impegno delle parti sociali in queste materie può contribuire anche al rafforzamento delle politiche pubbliche, in particolare a sostenere alcuni obiettivi già individuati ma da precisare:

potenziare gli strumenti di politica attiva finora sperimentati limitatamente (contratto di espansione, accordi di ricollocazione, contratti di solidarietà, staffetta generazionale); adottare criteri unici nazionali per la certificazione dei risultati formativi e delle competenze dei lavoratori; valorizzare e aggiornare il Fondo nuove competenze; attuare un piano straordinario di orientamento per giovani concordato fra scuole e servizi all'impiego; generalizzare forme di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti degli ultimi anni di secondaria; aumentare la disponibilità dei vari tipi di apprendistato (duale, professionalizzante e di alta qualificazione).

Un governo giusto delle transizioni dovrebbe comprendere politiche di sostegno non solo ai lavoratori ma anche alle imprese. Ma tale sostegno dovrebbe realizzarsi non tanto nelle forme spesso abusate dei bonus o degli incentivi generici, ma tramite politiche economiche finalizzate alla promozione della ricerca e delle innovazioni produttive, al trasferimento tecnologico, specie a favore delle piccole imprese e al generale upgrading del nostro sistema produttivo.

Infine su un piano più generale, per cogliere le opportunità offerte dal nuovo contesto economico e dalle indicazioni di riforma del PNRR richiederà un bilanciamento migliore di quanto fatto finora fra ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro e formative necessarie a sostenere il superamento positivo delle crisi e delle transizioni occupazionali.

8. Mismatch e orientamento

La profondità e velocita delle trasformazioni del lavoro hanno avuto, fra l' altro, un impatto diretto sul fenomeno già noto ma ora drammaticamente cresciuto del disallineamento fra domanda di lavoro delle imprese e offerta di competenze disponibili sul mercato e provenienti dalla scuola; il cd. *mismatch* su cui il Cnel ha condotto una serie di analisi sul campo finalizzate a comprenderne le caratteristiche e a proporre indicazioni di riforma.

Tale sfasatura fra offerta e domanda di competenze è particolarmente grave nelle professionalità tecniche e scientifiche, la cui offerta da parte del sistema scolastico è da tempo carente, ma si sta verificando anche in lavori poco qualificati, per motivi diversi, in particolare per le cattive condizioni retributive e di lavoro offerte dalle imprese.

Le imprese, specie quelle medio grandi, sono impegnate a porre rimedio al mismatch che si verifica al loro interno, rafforzando i loro sistemi di previsione e di programmazione dei fabbisogni professionali e le attività di formazione continua finalizzata a soddisfarli, anche con strutture stabili quali le *academy* aziendali variamente costituite.

Sistemi previsionali e formativi del genere non sono facilmente adottabili dalle piccole imprese di cui è popolata la nostra economia, Per supplire a tale difficoltà sarebbe necessario costituire reti con il contributo delle stesse imprese e degli enti locali, finalizzate a organizzare queste attività formative e di orientamento a beneficio dei dipendenti delle piccole aziende del territorio: un esperimento in tale direzione è stato avviato di recente dalla regione Lazio.

Ma la risposta delle aziende alla carenza di manodopera necessaria richiede interventi ulteriori, quando si riferisce ai fabbisogni che le imprese delle loro associazioni devono sodisfare all' esterno attingendo alle competenze disponibili sul mercato del lavoro. Qui servono azioni congiunte fra mondo delle imprese, mondo della scuola e istituzioni competenti per le politiche attive del lavoro.

Per affrontare il problema alla radice serve un sistema organico e diffuso di orientamento, organizzato in stretto rapporto fra tutti gli attori del sistema sopra indicati.

Per essere veramente utile l'orientamento dovrà combinare due diverse esigenze e finalità: quella di far conoscere ai giovani e alle famiglie le tendenze principali delle competenze richieste nel futuro e quella di arricchire l'analisi delle attitudini e desideri dei giovani, per renderli consapevoli affinché essi possano scegliere con piena conoscenza delle loro capacità e delle possibilità offerte dal contesto.

Si tratta di una attività complessa che non richiede solo migliori strutture organizzative, ma un nuovo approccio culturale alle scelte orientative e investimenti nelle persone da coinvolgere

Le esperienze di orientamento avviate nella scuola per gli studenti e per le loro famiglie dovranno essere sostenute dalla formazione di orientatori dedicati e degli insegnanti, i quali dovranno essere periodicamente aggiornati sulle implicazioni delle innovazioni economiche e sociali per il futuro dei giovani.

Anche in questa direzione sarà utile un più stretto raccordo fra l'orientamento scolastico e le esperienze delle imprese che conoscono le tendenze del mondo del lavoro.

Le attività di orientamento scolastico e le connessioni con il mondo del lavoro avranno tempi e modalità diverse nei vari livelli di scuole, saranno via via più specifiche dalle secondarie di secondo grado all' Università.

In ogni caso un sistema organizzato di orientamento non implica solo azioni coordinate di informazione, ma dovrebbe essere accompagnato da esperienze pratiche che mettano a contatto gli studenti con il lavoro, tramite forme di alternanza e poi eventualmente di tirocinio, adeguatamente finalizzate onde evitare abusi e dispersioni.

Sostenere un simile sistema di orientamento richiede che siano rafforzati in modo sistematico i flussi informativi fra scuole, imprese e istituzioni competenti, centri pubblici dell'impiego e agenzie per il lavoro, e che si realizzino veri e propri patti di collaborazione fra questi attori del sistema per lo scambio di buone pratiche e per organizzare iniziative comuni sia nella formazione degli orientatori sia nelle attività di alternanza scuola lavoro.

9. Le implicazioni della transizione digitale

La transizione digitale va sostenuta e regolata tenendo conto che la digitalizzazione non è solo una innovazione tecnica, ma implica un cambiamento di approccio organizzativo e culturale, si può dire di *mindset*, nei confronti dei contesti, o come si dice degli ecosistemi, che essa questa contribuisce a configurare.

I cambiamenti indotti dall'economia e dalla società digitale richiedono quindi risposte su vari piani, anzitutto nella formazione delle capacità conoscitive e professionali necessarie a padroneggiarne le implicazioni e l'utilizzo, con la promozione di una alfabetizzazione digitale di massa.

Inoltre, affinché la transizione digitale sia "giusta", è essenziale che siano predisposti e messi in opera gli strumenti necessari a rendere accessibili a tutti, persone, gruppi e territori, gli strumenti e le conoscenze in materia, così da evitare sacche di esclusione o di emarginazione e da prevenire un digital divide che accrescerebbe le già gravi diseguaglianze accumulatesi in questi anni, specialmente a carico di soggetti deboli e svantaggiati.

Allo stesso fine saranno necessari grandi investimenti non solo nell' hardware ma anche e soprattutto negli strumenti software, nelle strutture delle imprese e delle amministrazioni pubbliche nonché nelle competenze dei lavoratori che opereranno sempre più in un contesto digitale.

Sul piano economico la capacità innovativa sostenuta dalle tecnologie digitali e dai programmi 4.0 finanziati dal PNRR ha interessato anzitutto la manifattura, ma dovrà estendersi e rafforzarsi anche in altri settori, dalle costruzioni, all'agricoltura e ai servizi.

In particolare, il variegato mondo dei servizi, non solo pubblici, ma anche privati, che è centrale nel sistema Paese, sconta ancora sacche di inefficienza e ritardi di innovazione, che riducono in modo significativo la sua capacità di contribuire all'efficienza del sistema Paese, con migliori servizi per imprese e cittadini, e alla buona occupazione.

10. Piattaforme digitali e controllo umano.

Le implicazioni della transizione digitale e il loro carattere pervasivo nella economia e nella società, sono oggetto di attenzione da parte sia delle politiche nazionali sia della Commissione Europea.

Questa vi ha dedicato specifici documenti analitici e propositivi: un libro bianco sull'intelligenza artificiale, cui ha fatto seguito un regolamento, una proposta di *Artificial Intelligence Act* diretta a stabilire precise condizioni per lo sviluppo e l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale in genere e in particolare nei rapporti di lavoro; la proposta di un *Digital Services Act* (ora approvato dal Parlamento europeo), inteso a creare uno spazio digitale sicuro e che garantisca i diritti di tutti gli utenti dei servizi digitali; infine un documento della Commissione (del 15 giugno 2021) che ha lanciato la seconda fase di una consultazione con le parti sociali europee sulle sfide riguardanti il lavoro su piattaforme digitali.

Abbiamo discusso sopra un primo aspetto della proposta della Commissione, quello riguardante la corretta identificazione dello status occupazionale dei lavoratori su piattaforma

La seconda parte della proposta considera le implicazioni dell'uso delle piattaforme digitali e degli algoritmi, diffusosi ormai non solo nella gestione di rapporti come quelli dei *riders*, oggetto di grande attenzione anche pubblica e di recenti interventi legislativi in vari paesi, ma anche nella gestione dei rapporti di lavoro tradizionali all'interno delle imprese.

Come testimoniano le ricerche e il documento preparatorio della proposta europea, gli algoritmi e la intelligenza artificiale, o come li chiama la proposta, i meccanismi automatici di decisione, sono già utilizzati in molte attività riguardanti il lavoro nelle imprese, dalle assunzioni, alla sorveglianza, alla supervisione e controllo delle attività, alla gestione generale delle relazioni del personale, alla conclusione e cessazione di rapporti contrattuali relativi al lavoro.

In prospettiva questi strumenti digitali saranno sempre più usati per prendere decisioni che finora sono state parte essenziale delle responsabilità manageriali di gestione dei rapporti di lavoro, e in particolare su un aspetto cruciale di questo management algoritmico, già denunciato come fonte di possibile discriminazione, che è la allocazione dei compiti e delle opportunità di lavoro fra i lavoratori.

Per questo il documento della Commissione sottolinea la necessità di considerare non solo l'impatto quantitativo della digitalizzazione sull'occupazione, ma anche le sue conseguenze sulle condizioni di lavoro per valutarne le opportunità ma anche i possibili rischi per i diritti e le tutele dei lavoratori.

La valutazione e la prevenzione dei possibili rischi richiedono un approccio analitico molto diverso da quello usato per analizzare i rischi tradizionali, perché i vari sistemi algoritmici cambiano non solo le modalità ma la logica stessa dell'intervento nella gestione dei rapporti di lavoro.

In una prima versione - rilevavano gli esperti - la intelligenza viene utilizzata per produrre esiti predeterminati in ordine allo svolgimento dei rapporti secondo regole codificate dai programmatori, regole che andrebbero rese trasparenti e verificabili dagli utilizzatori.

In versioni più sofisticate essa fornisce input ai sistemi di *machine learning* che poi definiscono autonomamente le regole del proprio funzionamento, a partire dai dati forniti per addestrare il sistema secondo processi e con risultati non trasparenti, che anzi spesso possono sfuggire agli stessi programmatori, presentandosi come si è detto quali "*black box*".
Al legislatore e alle parti sociali il ricorso a questi strumenti digitali pone una sfida inedita che mette in discussione le tecniche oltre agli obiettivi della regolazione. Il loro impiego riduce infatti la efficacia di interventi regolativi sulle singole condizioni di lavoro e richiede procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, anzi in anticipo, sulla logica del funzionamento e sulla configurazione delle macchine intelligenti che determinano la gestione dei rapporti di lavoro.
La proposta europea sottolinea la necessità che ai lavoratori siano garantite informazioni complete sull'uso di queste tecnologie digitali rispetto al lavoro e che tali informazioni siano accompagnate da spiegazioni per far loro acquisire una piena comprensione delle implicazioni di tale utilizzo rispetto alle condizioni di lavoro. La garanzia di piena informazione e di trasparenza è un punto importante della proposta, in quanto i caratteri delle tecnologie digitali acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori.
La comprensione del contesto lavorativo e degli strumenti tecnologici che ne determinano le condizioni ha un valore di sostegno e di capacitazione che aiuta le persone a prendere decisioni consapevoli.
Un approccio simile che punta sulla conoscenza dei dati e sulla trasparenza è adottato sempre più di frequente per la regolazione di vari aspetti dei rapporti di lavoro e per sostenere la effettività delle tutele sostanziali.
Questa ad es. è la scelta operata dalla proposta europea di direttiva e dal nostro legislatore (legge 162/2021) per promuovere la parità di genere nei rapporti di lavoro subordinato e autonomo.

Ma la asimmetria informativa non è l'unico fattore squilibrante che determina la condizione di debolezza del lavoratore nei rapporti con il datore. Quindi gli interventi normativi e collettivi di sostegno non possono limitarsi ai diritti di informazione e a promuovere la trasparenza, ma vanno integrati con altre misure non solo procedurali ma di tipo sostanziale, ad es. nel caso della parità di genere con miglioramenti dei servizi di cura necessari per sostenere le scelte delle donne con figli.

Il punto critico della proposta europea sul lavoro tramite piattaforma sta nel fatto che non affronta adeguatamente le implicazioni strutturali del lavoro dipendente e si limita a prevedere che quando il lavoratore non è soddisfatto delle informazioni e delle spiegazioni fornite dalla piattaforma ne può chiedere il riesame alla piattaforma stessa.

Orbene questa previsione è distante dalle indicazioni presenti nei documenti europei, da ultimo nella conferenza sul futuro dell'Europa, ove si sottolinea la necessita che l'uso di queste tecnologie, specie quando incide sulle condizioni di lavoro, sia soggetto a verifica in linea con il principio del controllo umano.

La richiesta di riesame delle decisioni delle piattaforma previsto dalla proposta non dà garanzie di rispetto di tale principio, in quanto la risposta alla richiesta di riesame è affidata alla decisione discrezionale sia pure motivata della piattaforma, e per altro verso nessun diritto di intervento specifico viene riconosciuto alle rappresentanze collettive dei lavoratori.

La mancata menzione dell'intervento "in tempo utile" delle rappresentanze dei lavoratori lascia solo il singolo lavoratore a interloquire con la piattaforma e rischia di pregiudicare le possibilità di un controllo effettivo sulla decisone della piattaforma.

È vero che l'art 9 della proposta conferma il diritto di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per quanto riguarda le decisioni che possono comportare la introduzione e modifiche sostanziali nell' uso dei sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati.

Ma si tratta di una informazione e consultazione riguardante le decisioni generali sull'introduzione di questi sistemi automatizzati, oltretutto priva di specificazioni circa tempi, modalità e oggetto dell' esercizio del diritto, che non comprende un intervento specifico diretto a valutare l'impatto delle decisioni sulla situazione personale del singolo lavoratore.

Invece questo è un punto essenziale per l'effettività dell'intervento sindacale e della tutela del lavoratore, in quanto per intervenire efficacemente sull'uso delle tecnologie digitali è necessario – come si diceva - entrare nella logica interna e nei meccanismi di funzionamento automatico di questi sistemi, al fine di poterne valutare i possibili effetti e ricondurli alla capacità di controllo delle persone e dei loro rappresentanti.

Solo se si incide su questo punto critico è possibile tutelare la equità e la qualità dei rapporti di lavoro difronte alle scelte tecnologiche che incidono sulla vita dei lavoratori.
L' esercizio di un simile controllo collettivo nel contesto delle fabbriche intelligenti presenta ulteriori criticità rispetto a quelle affrontate dalle esperienze partecipative storiche, sia per la novità dei sistemi decisionali automatici, sia per il fatto che il controllo dovrà dirigersi a un aspetto delle prerogative manageriali, quello della gestione delle risorse umane, che è centrale per le aziende, ma che è oscurato e sfuggente quando la gestione è determinata da macchine digitali.

Infine per estendere le garanzie rispetto all'impiego di tali strumenti nella gestione dei rapporti di lavoro non è sufficiente la sanzione di principi generali, pur necessari, in tema di trasparenza, pubblicità, non discriminazione; né sono utilmente praticabili ed efficaci regole normative statiche per definire i dettagli delle modalità di uso.

Sono richieste invece procedure rivolte a verificare la configurazione e l'applicazione degli strumenti digitali, con poteri di controllo delle parti collettive, come già sperimentato, anche se in altri contesti, dall'ordinamento tedesco.
La consapevolezza che sia necessario procedere in questa direzione è presente nell'accordo quadro stipulato nel maggio 2020 dalle parti sociali più rappresentative.
L'intesa stabilisce procedure di informazione e consultazione dettagliate relative a tutte le fasi di progettazione, introduzione e utilizzo delle piattaforme digitali che gestiscono: rapporti di lavoro, finalizzandole a garantire che tale gestione automatica assicuri il rispetto dei diritti dei lavoratori e della regola del controllo umano sulle macchine.
Quale che sia il seguito di questo testo, il principio guida qui sancito non può essere abbandonato. Anzi se si vuole perseguire una transizione giusta e una integrazione delle tecnologie digitali sul posto di lavoro che rispetti tale principio, procedure simili di informazione e partecipazione dovranno estendersi alla generalità dei temi, spesso correlati fra loro, su cui incide la introduzione di strumenti digitali.

Infatti il carattere diffusivo e insieme specifico di queste tecnologie è destinato a mettere in discussione non pochi degli strumenti e delle procedure partecipative presenti negli assetti istituzionali delle imprese del secolo scorso, su cui si è a lungo esercitata la normativa europea fino alla direttiva sulla società europea (SE).

Occorrerà verificare come i cambiamenti delle strutture e delle forme organizzative delle imprese piattaforma influiscono sui luoghi e sui processi decisionali delle aziende al fine di

orientare in modo efficace contenuti e forme sia della contrattazione collettiva sia delle forme partecipative nell'impresa.
La sfida di trovare strumenti adeguati per orientare l'uso delle tecnologie digitali nella gestione del lavoro all'insegna del principio del controllo umano, come indica l'accordo europeo, interpella *in primis* la capacità di innovazione delle parti sociali nelle loro relazioni negoziali. Ma non può lasciare indifferente il legislatore, che è chiamato ad aggiornare anche per questi aspetti le normative storiche sulla contrattazione e sulla partecipazione.
Quanto alla regolazione dei rapporti su piattaforma seguiti a livello transnazionale

11. Nuovi e vecchi strumenti per contrastare le diseguaglianze

Tutte le analisi sociali indicano che le diseguaglianze si sono accresciute negli ultimi anni e sono state ulteriormente aggravate dalla pandemia Covid e poi dall'ulteriore impatto della crisi energetica e dell'inflazione sui lavoratori sia dipendenti sia autonomi e sulle loro famiglie.
Gli interventi del governo messi in atto per contrastare la crisi Covid e poi quella energetica, pur ispirati a intenti perequativi nei riguardi delle fasce di popolazione più deboli, hanno ridotto solo alcuni effetti negativi delle crisi sul reddito delle persone – come testimoniato dall'indice Gini -, e non sono state sufficienti a contenere l' aggravarsi delle diseguaglianze e della povertà.
Questo conferma che le condizioni di grave disagio sociale non sono espressione di un fenomeno contingente ma hanno radici strutturali presenti nel sistema.
Le ricerche in argomento, fra cui quella condotta da ISTAT e Cnel per incarico della Commissione lavoro della Camera dei deputati, hanno sottolineato il carattere strutturale delle diseguaglianze; e hanno altresì mostrato che nuove diseguaglianze si sono aggiunte a quelle preesistenti e si sono differenziate, assumendo carattere multidimensionale, colpendo i gruppi più deboli e bloccando la mobilità sociale.
Il loro aggravarsi è dunque diventata la vera questione saliente e trasversale del paese, perché oltre a contrastare con i fondamentali principi costituzionali di equità e parità fra i cittadini, pregiudica la potenzialità di crescita economica, sottraendo alla comunità nazionale l'impegno di una parte della popolazione e può mettere a rischio la coesione e la stessa stabilità democratica del paese.
Per questo riteniamo che essa debba essere in cima all' agenda della politica e delle parti sociali nel prossimo futuro.

Dato il carattere del fenomeno sopra rilevato, per contrastarne le manifestazioni non bastano interventi episodici come quelli svolti in emergenza, ma è necessario intervenire a correggerne i fattori determinanti: nell'economia rimediando alle distorsioni verificatesi nel modello di crescita finora prevalente e promuovendo uno sviluppo sostenibile nelle linee indicate dal NGEU e dal nostro PNRR, e attivando le politiche pubbliche necessarie per sostenere il percorso verso la sostenibilità nei diversi ambiti utili in tale direzione, dalla scuola e alla formazione professionale, alla famiglia, al lavoro, alla protezione e sicurezza sociale.

Alcune riforme richieste dal PNRR sono state avviate a completamento: quelle della Pubblica Amministrazione, della giustizia, in parte della scuola e dell'orientamento. Altre incontrano forti resistenze, come quella del fisco per renderlo più equo e delle regole sulla concorrenza. Darvi seguito è una condizione per perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile proposti dal NGEU.

Inoltre la coerenza del nostro impegno europeo richiederà di dare attuazione alle direttive della Commissione in tema di diritti sociali sia con una legislazione applicativa fedele, sia con una contrattazione che ne integri i contenuti per garantirne la piena efficacia nei luoghi di lavoro.

La crescente interdipendenza fra le economie nazionali, unita alla gravità delle diseguaglianze, ha messo in primo piano la necessità di migliorare gli interventi sia nazionali sia europei contro le diseguaglianze e la disoccupazione. E queste misure di difesa dei lavoratori dall'impatto delle crisi si devono integrare con misure attive di politica economica e del lavoro nelle direzioni indicate dal NGEU e dal nostro PNRR.

12. Verso un welfare universalistico e attivo

Nel nostro Manifesto segnalavamo che le crisi e le trasformazioni degli ultimi anni hanno non solo messo in discussione la regolazione tradizionale dei rapporti di lavoro, ma scosso dalle fondamenta gli istituti della protezione e della sicurezza sociale su cui si era fondato il compromesso storico fra capitale e lavoro del secolo scorso. Lo scenario del dopo crisi drammatizza l'inadeguatezza del welfare storico e anche la insufficienza degli interventi correttivi attuati a livello sia nazionale sia europeo: non solo quelli di emergenza ma anche le riforme di istituti quali il reddito di cittadinanza e la garanzia dei salari minimi adeguati.

Per questo è più che mai attuale il richiamo che facevamo alla necessità di cambiare le coordinate di fondo dell'attuale sistema, per andare oltre l'assetto ricevuto dal passato, che

è di tipo lavoristico-categoriale, per procedere nella direzione di un sistema di protezione e di promozione sociale universalistico.

Sottolineiamo entrambi gli obiettivi, protezione e promozione, perché compito delle politiche pubbliche non è solo di proteggere le persone dai rischi, ma anche di promuovere le loro capacità umane con misure di welfare attivo, a cominciare dalla formazione nel corso della vita.

Questa è una impostazione seguita in altri paesi e avviata anche da noi per alcuni istituti, come da ultimo per gli ammortizzatori sociali. Essa va estesa alla generalità degli istituti di welfare, con i dovuti aggiustamenti, per adeguarli ai caratteri dei singoli interventi e alle condizioni dei beneficiari.

Va sottolineato che universalismo nel welfare non significa applicare a tutti medesime misure, perché non tenere conto delle diverse condizioni oggettive e soggettive comporterebbe un altro tipo d ingiustizia. Per questo le partiche migliori di riforma adottate in Europa introducono in molti istituti di welfare forme di “universalismo selettivo”: Si tratta di una formula sintetica la cui applicazione richiede di ricercare un difficile equilibrio fra la esigenza di rispondere ai loro bisogni fondamentali, e quelle di prevedere misure di tutela e di sostegno diverse in grado rispondere a condizioni personali ed oggettive differenziate.

La ricerca di questo equilibrio costituisce uno dei compiti principali che ci aspetta nel futuro, se vogliamo costruire un sistema di welfare in grado di contrastare le diseguaglianze e di promuovere eguaglianza di opportunità per tutte le persone.

Se la revisione necessaria riguarda tutti gli istituti di welfare, la crisi epidemica, unita all’invecchiamento della popolazione, ha accresciuto in particolare l’urgenza di riformare le politiche della sanità e dell’assistenza.

Non a caso le indicazioni del PNRR, in coerenza con l’obiettivo di ridare centralità alla dimensione sociale delle politiche pubbliche, non solo dedicano a sanità e assistenza ingenti risorse, ma prevedono riforme di sistema dirette a promuovere nuovi modelli organizzativi di prossimità legati al territorio.

Su questi modelli il Piano si basa per promuovere l’attuazione di un sistema integrato fra sanità e assistenza e per rafforzare gli aspetti di servizio del nostro sistema: un aspetto questo trascurato dalle scelte finora prevalenti, che hanno privilegiato le erogazioni monetarie rispetto alla predisposizione di servizi di assistenza e di cura a misura delle persone.

Le strutture di prossimità e i servizi personalizzati per la salute e per la cura delle persone sono un terreno sul quale le conoscenze e le esperienze delle parti sociali e delle comunità locali presenti sul territorio, insieme con i professionisti della sanità e della assistenza, sono risorse decisive per orientare le scelte pubbliche alla effettiva utilità per le persone.

La importanza di una partecipazione civile attiva in questa materia è stata concordemente sottolineata dalle parti sociali che hanno in più occasioni declinato i temi su cui intervenire prioritariamente: dalle modalità di integrazione fra sanità e assistenza, agli standard generali e ai requisiti minimi del servizio (LEA), al rapporto con gli enti locali che sono titolari di competenze rilevanti in materia, al ruolo dei medici di base, fino alla costruzione di un sistema di assistenza domiciliare.

La importanza che il PNRR riconosce ai livelli decentrati e territoriali per l' attuazione delle politiche sociali di sanità e assistenza, come di altri interventi in vari settori, dagli investimenti per le energie rinnovabili, alle strutture della scuola e della formazione professionale, può essere uno stimolo anche per riattivare esperienze di contrattazione e concertazione territoriale solo saltuariamente sperimentate negli anni passati.

Un'area divenuta critica in considerazione dell'invecchiamento della popolazione riguarda la previdenza e l'assistenza per gli anziani non autosufficienti, la cui crescita richiede che si costituisca ex novo uno schema di welfare specifico per affrontare il problema, su cui esistono analisi e proposte in larga parte convergenti.

Tali proposte indicano anzitutto la necessità di mettere in opera un vero e proprio settore industriale della *Long Term Care* (LTC) cui contribuiscano strutture pubbliche e imprese sociali, in parte sostituendo in parte professionalizzando l'esercito di badanti (oltre un milione) che ora opera in condizioni di grave irregolarità. In secondo luogo chiedono che siano definiti i criteri omogenei e aperti di accesso al sistema e che le risposte istituzionali siano affidate a un unico soggetto pubblico, parallelo e coordinato con le strutture della sanità.

In particolare la crescente interdipendenza e i legami reciproci dei fattori che incidono sulle condizioni di vita delle persone sono ora percepite con una nuova consapevolezza specie dalle nuove generazioni: la stessa che ha reso più presente la dimensione complessa, in particolare ambientale, della sostenibilità.

Anche questo è un punto da approfondire nella nostra ricerca. Si dovrà ricercare anche nella impostazione del welfare una visione unitaria, meno settoriale e più ampia di quella tradizionale, capace di considerare insieme elementi di politiche una volta separate che affrontino congiuntamente la qualità del lavoro e quella dell'ambiente, il sistema della sanità

e quello della scuola, ma anche la qualità dei trasporti nelle sue conseguenze sull'ambiente e sui tempi di vita.

Questa visione esalta la centralità dell'educazione non solo per la qualità dello sviluppo ma anche per la vita e per il benessere personale nei suoi componenti essenziali: dalla capacità di approfittare delle opportunità economiche offerte dallo sviluppo, alle possibilità di accesso ai servizi essenziali che è ancora precluso per molti, alla qualità dell'invecchiamento.

13. I salari minimi adeguati

Nel nostro manifesto avevamo dato conto della necessità di interventi legislativi o contrattuali volti a stabilire una garanzia di minimi salari adeguati per contrastare il grave fenomeno dei bassi salari e dei *working poors.* E avevamo auspicato che si trovassero modalità condivise per superare l'impasse che ha finora ostacolato la introduzione anche nel nostro paese di una simile garanzia.

La recente approvazione di una direttiva europea in argomento ci sembra che possa favorire il superamento delle resistenze ad approvare una qualche misura in tema di salario minimo. Alcuni chiarimenti sulle indicazioni della direttiva e sulle sue implicazioni per il nostro ordinamento ci sembrano utili.

E' noto che a fronte delle difficoltà incontrate nell'iter di approvazione del testo la Commissione europea ha deciso, in coerenza con la dichiarata volontà di rispettare le tradizioni delle relazioni industriali nazionali, di indicare due percorsi diversi per garantire salari minimi adeguati: uno che fissi direttamente per legge i minimi retributivi, e uno che preveda il ricorso rafforzato ai livelli salariali minimi fissati dalla contrattazione collettiva.

Le due strade così indicate sono presentate dalla Commissione come fra loro alternative, anche se in realtà così non è, tanto è vero che esse coesistono in vari paesi (Francia, Germania, Spagna) svolgendo funzioni diverse.

Il salario minimo nella versione prevalente adottata in Europa serve a garantire una base retributiva uniforme ai lavoratori di tutti i settori produttivi al fine di proteggerli in egual misura dalla povertà. Il rafforzamento delle retribuzioni stabilite dai contratti collettivi, tipicamente con strumenti di estensione erga omnes della loro efficacia, garantisce trattamenti salariali ai vari livelli corrispondenti ai diversi equilibri contrattuali esistenti nei diversi settori.

La scelta di indicare più opzioni all'interno di una direttiva non è priva di precedenti, perché si ritrova ad es. nella direttiva sulla SE che ha proposto modelli diversi sia di struttura societaria sia di partecipazione dei lavoratori all'interno di questa.

Ma nel caso in esame tale scelta si accompagna con una significativa debolezza delle indicazioni del testo relative alla determinazione dei minimi salariali adeguati.

Le procedure previste per la determinazione dei minimi legali fissano alcuni requisiti impegnativi quali il necessario coinvolgimento delle parti e un aggiornamento periodico dei minimi. Ma i criteri per garantire la adeguatezza di tali minimi, punto evidentemente centrale, sono lasciati alle prassi nazionali, sia pure nel rispetto di alcune indicazioni generali (art 5, n. 2). Anche l'utilizzo dei valori di riferimento presenti nella direttiva al livello dei minimi (il 50% del salario lordo mediano e il 60% del salario lordo medio) è rimesso alla discrezionalità degli Stati membri.

L'ampio rinvio così sancito alle prassi nazionali, spiegabile per le ragioni indicate, indebolisce non poco la efficacia della direttiva rispetto all'obiettivo di contrastare i bassi salari. Si tratta di una scelta tanto più discutibile in quanto secondo le rilevazioni della stessa Commissione i salari legali vigenti nella maggior parte dei paesi europei non sono adeguati a tale obiettivo e sono al di sotto della soglia di povertà.

In ogni caso qualora l'Italia intendesse introdurre una forma di salario legale minimo dovrebbe seguire le indicazioni della direttiva, in particolare attivare procedure formali di coinvolgimento delle parti sociali per garantire che tale livello minimo sia adeguato secondo le valutazioni dei principali *stakeholder.*

Il secondo motivo di riserva è che la adeguatezza del salario, quando questo è fissato dai contratti collettivi viene data per acquisita.

Infatti la valorizzazione, comune ai nostri ordinamenti, della contrattazione collettiva come fonte privilegiata di fissazione delle condizioni di lavoro e dei salari, non equivale a una sottrazione a ogni giudizio da parte dell'ordinamento sulla adeguatezza dei suoi risultati.

Anche la soglia dell'80% di copertura dei contratti collettivi fissata dalla direttiva come condizione di garanzia dei minimi solleva perplessità. Tale indicazione è stata adottata con evidente compromesso in base alla ipotesi che tale diffusione permetterebbe alla contrattazione di esercitare una influenza sufficiente su tutti i minimi salariali.

Ma aldilà del dubbio su questo punto, va criticato il fatto che non si sia stabilita, come pure richiesto dalle parti sindacali, la necessità di prevedere una qualche forma di estensione erga omnes dei contratti collettivi, che è la unica soluzione in grado di fornire una garanzia dei minimi salariali equivalente a quella offerta dai minimi legali.

La scelta adottata per cui ove il tasso di copertura contrattuale sia inferiore all'80% si richiede agli Stati di definire condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e di redigere un piano di azione per promuoverla, è di così evidente debolezza da ridurre fortemente la incisività della direttiva

Per questi motivi ambedue i percorsi indicati per pervenire alla garanzia di salari minimi adeguati, quello contrattuale ancora più di quello legale, presentano caratteri più vicini alla *soft law* del passato piuttosto che tratti di vera e propria direttiva vincolante.

In ogni caso riteniamo importante che il nostro legislatore e le parti sociali traggano stimolo dall'intervento europeo per arrivare a una decisione in materia possibilmente condivisa Se le maggiori organizzazioni rappresentative delle parti sociali mantengono la loro contrarietà alla introduzione del salario minimo legale, dovrebbero dare corso al percorso contrattuale indicato dalla direttiva e contribuire col governo a costruirne i presupposti fondamentali.

Questo perché il nostro sistema contrattuale non sodisfa i pur blandi requisiti previsti dalla direttiva.

Per ritenere il contrario non basta richiamarsi al tasso di copertura contrattuale dei settori forti e neppure a un tasso medio che sarebbe in Italia superiore all' 80%. Il riferimento al tasso medio per valutare la idoneità del sistema contrattuale è fuorviante e non conforme alle indicazioni della direttiva che nel menzionare i contratti collettivi in questione si riferisce al livello settoriale o intersettoriale.

In Italia il tasso di copertura dei contratti risultante dall'archivio del Cnel nei principali settori è in effetti superiore alla soglia indicata dalla direttiva. Ma in altri settori non è così. Inoltre una parte dei contratti minori presenti al Cnel, molti di consistenza ignota, presenta un elevato rischio di dumping salariale. Tale rischio è confermato da varie ricerche Istat e Banca d'Italia, da cui risulta che in molti settori, specie di servizi, non solo il tasso di copertura stimato dei contratti collettivi è molto basso, ma che è anche alto il tasso di evasione ed erosione di questi contratti. Di conseguenza le quote di lavoratori non coperti da tutele contrattuali sui salari, o con retribuzioni inferiori ai minimi stabiliti dai contratti collettivi anche più rappresentativi sono consistenti, con punte oltre il 20% nei servizi alle imprese, agricoltura, alberghi e ristorazione alimentare, vigilanza.

Per questo, come si è argomentato in altra sede, per adeguarsi agli obiettivi indicati dalla direttiva e garantire un effettivo contrasti ai bassi salari, riteniamo necessario che sia prevista qualche forma di estensione *erga omnes* dei minimi salariali fissati dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi.

Un simile intervento potrebbe essere riservato a quei settori in cui fosse accertata la carenza di copertura contrattuale (è una ipotesi teorica) o una copertura inferiore al livello chiesto dalla direttiva, oppure un tasso di evasione tale da pregiudicare la effettività della tutela contrattuale.

Si tratta di un accertamento difficile, ma non impossibile, che andrebbe condotto con il coinvolgimento delle parti interessate e con una certificazione del Ministro del lavoro o del Cnel. Un intervento che prevedesse l'intervento sui minimi solo nei settori dove la contrattazione collettiva non raggiunge la copertura effettiva del 80% non inciderebbe negativamente sugli equilibri del sistema contrattuale, anzi lo rafforzerebbe perchè sosterrebbe l' azione sindacale nei settori deboli.

II. Le dimensioni europee e transnazionali del diritto del lavoro

14. Sostenere la produzione di beni pubblici europei

Gli eventi europei di questi ultimi anni di cui abbiamo dato conto confermano la importanza ormai decisiva dell' Europa nelle vicende economiche e sociali dei nostri paesi e l'incidenza che le scelte recenti dell'unione, dal NGEU al nuovo corso dei diritti sociali, hanno avuto nel dare nuovi obiettivi di sostenibilità al nostro sviluppo.

La invasione della Ucraina con la crisi energetica e lo scoppio della inflazione, posto all'Europa e la mondo minacce non inferiori a quelle della pandemia, che richiedono all'Unione di riprodurre ancorché in forme diverse la stessa coesione e capacità di visione che sono state alla base di quello che è stato chiamato lo "spirito NGEU".

Sul versante istituzionale l'attuazione delle riforme indicate dalle conclusioni della conferenza per il futuro dell'Europa permetterebbe di consolidare e continuare le azioni comuni finora compiute, superando le divisioni e le resistenze nazionalistiche che sono riemerse.

Il nuovo corso delle politiche economiche e sociali avviato dai Piani nazionali di ripresa deve ancora superare i test della piena implementazione, che richiedono non poche discontinuità rispetto alle tradizioni nazionali e quindi abbisognano più che mai di un forte presidio e sostegno comunitario.

Si è riscontrato che molti programmi inclusi nei piani nazionali devono connettersi con iniziative integrate a livello europeo per massimizzare la loro efficacia.

Per sostenere i difficili percorsi delle due transizioni gemelle verso la sostenibilità il passo ulteriore che viene prospettato dalle autorità europee è di rafforzare non solo le iniziative

comuni per il completamento e l' allargamento dei diritti sociali annunciati dal Social Pillar, ma anche le azioni volte ad incrementare l'offerta di beni comuni europei.
La produzione europea di questi beni potrà riguardare ambiti diversi dove la integrazione delle risorse può sostenere le iniziative nazionali, riducendo costi e rischi con effetti positivi anche sul controllo dell' inflazione: dalla attuazione di progetti transnazionali per la realizzazione delle transizioni verde e digitale, all'incremento di risorse necessario a fronteggiare gli extra costi nella attuazione delle iniziative nazionali, al completamento della Unione bancaria che rafforzerebbe lo strumento anti spread (il TPI), alla predisposizione di uno strumento accentrato di finanziamento per interventi comuni alimentato da emissioni comuni tipo SURE, oltre che da un bilancio europeo rafforzato.

15. Il contrastato scenario internazionale e la incerta regolazione delle *supply chains* delle delocalizzazioni

Più incerto e contrastato appare il contesto internazionale entro cui si dovrà muovere la iniziativa degli Stati e delle parti sociali.
Le tecnologie digitali hanno potenzialità inedite di proiettare produzioni e lavori oltre i confini nazionali in varie modalità, sia attraverso la mobilità delle imprese e le delocalizzazioni, sia soprattutto con la creazione di nuove catene logistiche che seguono i percorsi della globalizzazione.
La perturbazione del quadro causata dalla pandemia rilevata nel nostro manifesto è stata acuita dalle tensioni geopolitiche che stanno aggravando le incertezze dei rapporti economici e politici transnazionali, se non pregiudicando i destini della globalizzazione.
I fattori non solo economici ma strategici che influiscono sulle dinamiche internazionali sono molto più complessi e fra loro interdipendenti di quanto non suggeriscano molte visioni superficiali, e richiedono anche ai giuristi strumenti analitici nuovi rispetto a quelli applicati nelle nostre analisi tradizionalmente ristrette ai confini nazionali.
La fragilità manifestata a causa del Covid dalle *supply chains* transnazionali, si è resa ancora più evidente a seguito di spinte di varia origine perchè il funzionamento di queste catene è soggetto a condizionamenti di diversa natura: dalle tensioni geopolitiche alle risorgenti manifestazioni di protezionismo, dai crescenti costi delle operazioni transnazionali specie nei mercati emergenti, per quanto riguarda i trasporti e persino il costo del lavoro, all'aumento delle pressioni per la *compliance* rispetto alle normative sociali e ora sempre più ambientali.

Tali difficoltà sono in parte bilanciate dalle capacità delle tecnologie, specie digitali, di migliorare il coordinamento e il controllo delle attività sparse in diversi mercati, di ridurre la intensità di lavoro di molte produzioni, nonché di rafforzare le capacità previsionali delle imprese circa le tendenze dei mercati e quindi di adeguamento delle loro strategie Inoltre le imprese leader delle *supply chains* stanno modificando i loro sistemi di governance e le loro strategie per reagire alle nuove condizioni globali ,con la ridefinizione dei loro ambiti di azione da quello globale verso circuiti regionali, diversificando le sedi produttive in relazione alle criticità dei diversi mercati, decidendo forme più o meno estese di *reshoring*, fino a riattivare forme di integrazione produttiva verticale per controllare qualità della produzione e requisiti di sostenibilità.

Tali riconfigurazioni strategiche e organizzative presentano peraltro non poche incognite per motivi convergenti :per i costi e per la loro distribuzione fra unità produttive fornitori e clienti, per la difficoltà di riattivare risorse e capacità dei mercati interni che sono state ridotte in questi anni dalle pratiche di esternalizzazione industriale, e non da ultimo perché nell' ambito digitale globale privo di regole comuni i problemi della regolazione delle piattaforme sono ingigantiti, a cominciare da quelli ricordati dalla proposta di direttiva della commissione europea riguardanti la difficolta di conoscere i caratteri operativi delle piattaforme, la loro diffusione nei vari paesi e i rapporti altrettanto diversificati e spesso poco trasparenti con i lavoratori.

Al riguardo la proposta di direttiva europea sopra ricordata, ridimensionando le ipotesi regolative originarie, si limita a prevedere che gli stati membri debbano imporre alle piattaforme qualificabili come datori di lavoro di dichiarare alla autorità statali competenti il luogo ove si svolge l'attività lavorativa e i dati relativi a tale attività.

Ma la nuova complessità dei rapporti transnazionali richiede di essere regolata in misura più ampia alla luce degli obiettivi di sostenibilità dichiarati nella agenda Onu 2030 e nei documenti dell'OIL sui requisiti della *fair globalisation* e del lavoro dignitoso nelle catene internazionali del valore.

Gli indicatori contenuti in questi documenti antesignani sono stati accolti nelle direttive economiche e nelle politiche di bilancio di alcuni paesi come l''Italia, ma faticano a essere presi sul serio ed effettivamente applicati nelle politiche nazionali, e nella stessa implementazione del PNRR, che pur ne sancisce il carattere di condizionalità rispetto a molti programmi di investimento.

La adozione dei 17 indicatori SDG da parte dell'Unione come misura delle proprie politiche, è una prova della volontà dell'Europa di porsi come esempio virtuoso nella transizione

ecologica e nella lotta al riscaldamento globale. Se tale scelta di principio avrà seguito nella applicazione dei Piani nazionali, potrà costituire una spinta importante alla loro diffusione e rispetto anche su scala internazionale.

Le difficoltà sperimentate dall'OIL di diffondere la applicazione degli standard sociali fondamentali oltre i confini nazionali, sono destinate a riprodursi accentuate quando si dovranno promuovere in ambito internazionale i diritti dell'ambiente, proponendo i necessari bilanciamenti con le esigenze delle varie economie del mondo.

In queste scelte non si potrà non tener conto dei diversi gradi disviluppo dei singoli paesi, perché, come abbiamo sostenuto nel nostro manifesto, regole stringenti in materia sociale e a maggior ragione ambientale, non possono essere accettabili specie dai paesi emergenti, se non si prevedono forme concordate di gradualità, e non sono accompagnate da interventi compensativi di sostegno allo sviluppo e alla riconversione produttiva di questi paesi.

In ogni caso la ricerca di una regolazione sovranazionale che contemperi i tre aspetti della sostenibilità, ambientale, economica e sociale, dovrà adottare più che mai un approccio comprensivo, o come si dice olistico; dovrà cioè mobilitare i diversi attori istituzioni e parti sociali a livello nazionale e internazionale e utilizzare tutti gli strumenti regolativi disponibili.

Le clausole sociali faticosamente costruite in passato dovranno essere rafforzate nei punti deboli indicati nel nostro manifesto, a cominciare dagli strumenti e dalle procedure di *enforcement.*

Inoltre sarà necessario integrare i contenuti tradizionali di tali clausole con la previsione sia di standard sanitari per premiare il diffondersi dei contagi su scala globale sia di regole per la salvaguardia ambientale, secondo il principio DSNH sopra richiamato; e queste regole andranno sostenute da misure positive di collaborazione internazionale per le necessarie riconversioni produttive e occupazionali.

Va anche ricordato che la elaborazione storica di queste regole sovranazionali, come gran parte del nostro diritto del lavoro, ha riguardato solo i rapporti di lavoro subordinato. Così la incerta qualificazione giuridica dei lavoratori su piattaforma, che la proposta di direttiva europea tende in parte a chiarire, costituisce un ulteriore limite alla efficacia delle regole finora sperimentate.

Anche per questi aspetti la nostra disciplina deve allargare l'ambito di applicazione delle sue regole di tutela nazionali e sovranazionali al multiforme mondo dei lavori autonomi e professionali, che costituiscono una parte probabilmente crescente dell' economia transnazionale.

In ogni caso la protezione di questi lavoratori, sia dipendenti sia autonomi, operanti tramite le piattaforme internazionali, per essere effettiva, dovrà misurarsi con il carattere multiforme e spesso sfuggente delle imprese piattaforma.

Per questo l'OIL ha da tempo rivolto appelli ai governi nazionali affinché stabiliscano standard di trasparenza e reporting in capo alle imprese operanti nel mercato globale, a cominciare da quelle inserite nelle *supply chains* attive oltre i confini nazionali.

L' Unione Europea ha previsto obblighi di questo tipo sia nella proposta ricordata di direttiva sul lavoro su piattaforma, sia con la direttiva sui *non financial reports* (NFR) del 2014, ora rivista da una nuova proposta sull' obbligo di reporting delle grandi imprese relativo alla sostenibilità (proposta *Social Sustainability Reporting Directive*, Aprile 2021).

Il documento della Commissione mira a promuovere maggiore trasparenza e accountability dei comportamenti sociali e ambientali di queste imprese , prevedendo dettagliati obblighi di informazioni periodiche sui comportamenti aziendali rilevanti per assicurare la loro compatibilità con lo sviluppo sostenibile: dai sistemi di governance e di controllo legati a target specifici di sostenibilità, ai progressi realizzati rispetto ai *targets*, agli strumenti di due diligence predisposti a verificare la effettività dei comportamenti aziendali.

Nel nostro manifesto abbiamo ricordato come la regolazione dei rapporti di lavoro transnazionali sia stata promossa anche con strumenti elaborati dalla autonomia delle parti sociali, sia con i codici di condotta adottati dalle grandi aziende multinazionali, sia con i contratti collettivi stipulati dalle stesse aziende con i consigli di fabbrica o con i sindacati internazionali e europei.

Ricerche comparate segnalano anche casi di contratti transnazionali che affrontano in particolare temi riguardanti la regolazione dei processi di delocalizzazione e di ristrutturazione aziendale conseguenti ai cambiamenti economici ed ambientali, anche se il tema ambiente risulta per lo più ai margini del dialogo sociale.

Ma si nota come la maggior parte degli accordi CAE e GFA che considerano aspetti di sostenibilità ambientale coinvolgano multinazionali francesi, che hanno consolidate tradizioni di relazioni industriali transnazionali.

In questo le prassi contrattuali francesi possono beneficiare di una legge recente (1104-2021) sulla lotta contro il cambiamento climatico che ha ampliato le competenze del *Comite social et economique* (CES), il quale dovrà essere informato e consultato anche sulle questioni ambientali.

Una legge analoga è stata approvata in Spagna il 20 maggio 2021, che prevede piani di azione aziendale per il clima contenenti misure finalizzate alla riduzione delle emissioni e

riconosce la contrattazione collettiva come lo strumento principale per sostenere la strategia nazionale sulla giusta transizione.

È altresì significativa una risoluzione del Parlamento europeo (16 dicembre 2021) che sottolinea la necessità di consolidare i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori prima delle decisioni aziendali rilevanti per le condizioni di lavoro, in particolare quelle attinenti ai processi di ristrutturazione transnazionali.

Nell'ordinamento italiano indicazioni analoghe si trovano nella recente normativa sulle delocalizzazioni (legge di bilancio 234/2021, modificata dal decreto 144/2022) che ha stabilito una complessa procedura coinvolgente parti sociali e autorità ministeriali volta a contrastare le delocalizzazioni delle imprese e a ridurre l'impatto occupazionale: una normativa di cui sono apparsi non pochi limiti di efficacia sia per la scarsa incisività rispetto alle decisioni imprenditoriali, sia per la debolezza degli interlocutori sindacali e per la incapacità delle istituzioni pubbliche di controllare le dinamiche sostanziali in gioco e di offrire alle parti soluzioni alternative alla delocalizzazione.

La effettività delle tutele dei lavoratori sui mercati globali, quelli operanti tramite le supply chains ora organizzate anche tramite piattaforme digitali, e anche quelli delocalizzati da imprese nazionali, trova un limite strutturale oltre che spesso nella debole stringenza degli obblighi sostanziali in capo alle imprese, anche nella inadeguatezza degli strumenti di enforcement di tali obblighi oltre i confini e nel principio di territorialità delle competenze giurisdizionali.

Tale limite non è superabile con le regole dei regolamenti Bruxelles 1a e Roma 1 che forniscono garanzia ai lavoratori in deroga alle regole generali sui rapporti contrattuali attribuendo ai dipendenti la possibilità di scegliere fra le diverse giurisdizioni e leggi applicabili ai loro rapporti, in quanto tali garanzie sono valide solo per i rapporti con imprese operanti in Europa.

Questa è una delle sfide più difficili poste dalla globalizzazione alla capacità degli ordinamenti nazionali di garantire le fondamentali tutele ai lavoratori dipendenti da imprese, tradizionali e ora piattaforme, operanti in diversi territori nazionali.

I tentativi di ovviare al limite della territorialità degli ordinamenti giuridici (e quindi della efficacia delle regole di tutela) hanno seguito strade diverse. La normativa francese del 27 marzo 2017, ricordata nel nostro Manifesto, è la prima legge europea che ha imposto alle grandi imprese multinazionali di quel paese l'obbligo di vigilare sulle attività delle loro unità collegate, nonchè degli appaltatori e fornitori: un obbligo modellato secondo le linee guida dell'Onu sul business e sui diritti umani (del 2011) e ha stabilito la responsabilità per le

violazioni delle regole (anche) di tutela del lavoro conseguenti all'attività delle loro unità, comprese quelle operanti oltre i confini nazionali.

Uno strumento utile allo stesso fine si è rivelata la due diligence prevista nelle stesse linee guida ONU, che richiedono alle imprese di rispettare i diritti umani e di verificare l'impatto delle loro azioni anche oltre i confini individuando i rischi posti in essere dagli operatori economici con cui hanno rapporti commerciali.

Questa prassi volontariamente adottata dalle imprese multinazionali ha trovato ampia valorizzazione in vari contesti nazionali, *in primis* della risoluzione OIL del 2016 sul lavoro dignitoso nelle catene globali, ed è oggetto di proposte della Unione Europea dirette a renderla obbligatoria.

La via seguita dalla normativa francese di rafforzare la efficacia e la applicabilità transnazionali delle norme del lavoro, non è peraltro praticabile per controllare la distribuzione e gli scambi di prestazioni di lavoro fra imprese prive di collegamenti o di legami giuridicamente apprezzabili fra loro. Scambi del genere sono facilitati dalle tecnologie digitali anche per le imprese piattaforma prive di legami fra loro.

Anche la due diligence come normalmente configurata dalle linee guida e dalla prima normativa presenta un analogo limite di operatività perché prevedere un simile obbligo in capo alle imprese piattaforma operanti in più ordinamenti presuppone un accertamento e una precisazione della loro struttura e configurazione giuridica che, come si è visto, sono tuttora indefinite.

La *due diligence* è comunque uno strumento soft. Anche qualora venisse resa obbligatoria, come è nelle intenzioni della Commissione europea, che ha predisposto una proposta di direttiva (2019/1937) la sua capacità di incidere sui comportamenti delle imprese, tanto più delle piattaforme digitali diverse dalle imprese tradizionali e non certo inclini a seguire le regole costruite per queste, la sua efficacia richiederebbe di essere rafforzata e sostenuta da altri interventi, non solo procedurali e neppure solo normative.

16. Regole organiche per i rapporti Internazionali del lavoro e il ruolo dell'Europa

La costruzione di un sistema organico di regole per la difesa e la valorizzazione del lavoro nei rapporti internazionali costituisce una impresa di estrema complessità che non può essere affrontata con provvedimenti isolati, tanto meno se provenienti da singoli paesi. Lo si riscontra dai bilanci di molte delle normative fin qui ricordate, che, pur avendo fatto progredire singoli aspetti della regolazione sovranazionale, hanno incontrato non pochi limiti di efficacia e ottenuto per lo più risultati inferiori alle aspettative.

A superare i limiti delle esperienze attuali servirebbe una regia condotta da autorità sovranazionali in grado di coordinare le diverse iniziative normative e di politica economica e sociale verso un orientamento comune a tutti gli attori nazionali pubblici e privati in grado di far procedere la causa del lavoro secondo le linee della *fair globalisation* indicate dai documenti internazionali.

Le attuali tensioni nei rapporti internazionali con l'indebolimento delle organizzazioni internazionali specie quelle del lavoro e delle stesse prassi tradizionali del bilateralismo, non fanno prevedere a breve sviluppi favorevoli in queste direzioni.

In tale contesto l'Unione europea potrebbe avere un ruolo decisivo nell' assumere iniziative pilota per una regolazione innovativa del lavoro oltre i confini nazionali, come sta facendo per le politiche della transizione energetica.

Ma tali Iniziative, per essere credibili ed efficaci, dovrebbero essere sostenute da una rinnovata coesione della Unione e da maggiore autorevolezza comunitaria della sua governance che anche noi abbiamo auspicato.

Grandi trasformazioni e mercato del lavoro

Le competenze per il futuro

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

Copyright: immagini Google

Copyright: immagini Google

Copyright: immagini Google

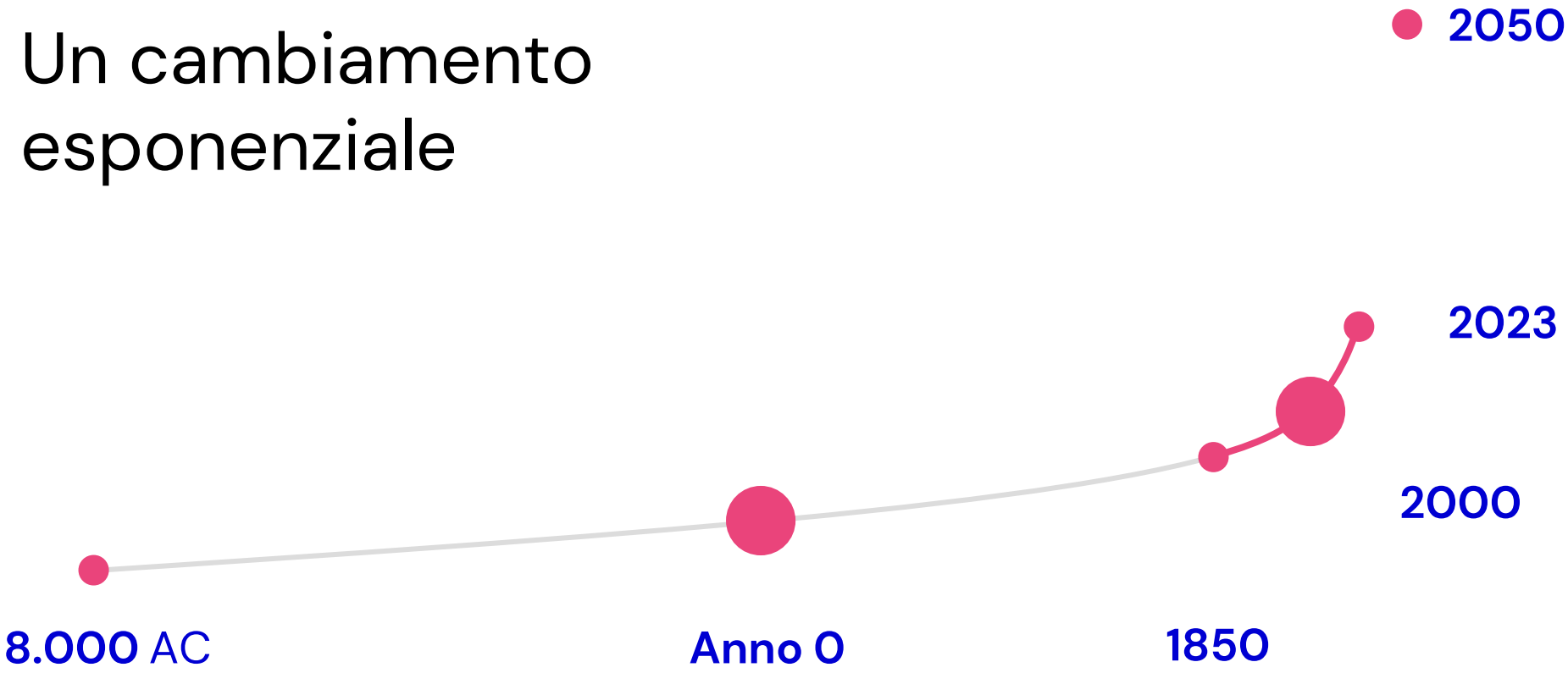
Onde di cambiamento improvvise, sempre più frequenti ed intense, sovrapposte.

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

La rivoluzione tecnologica

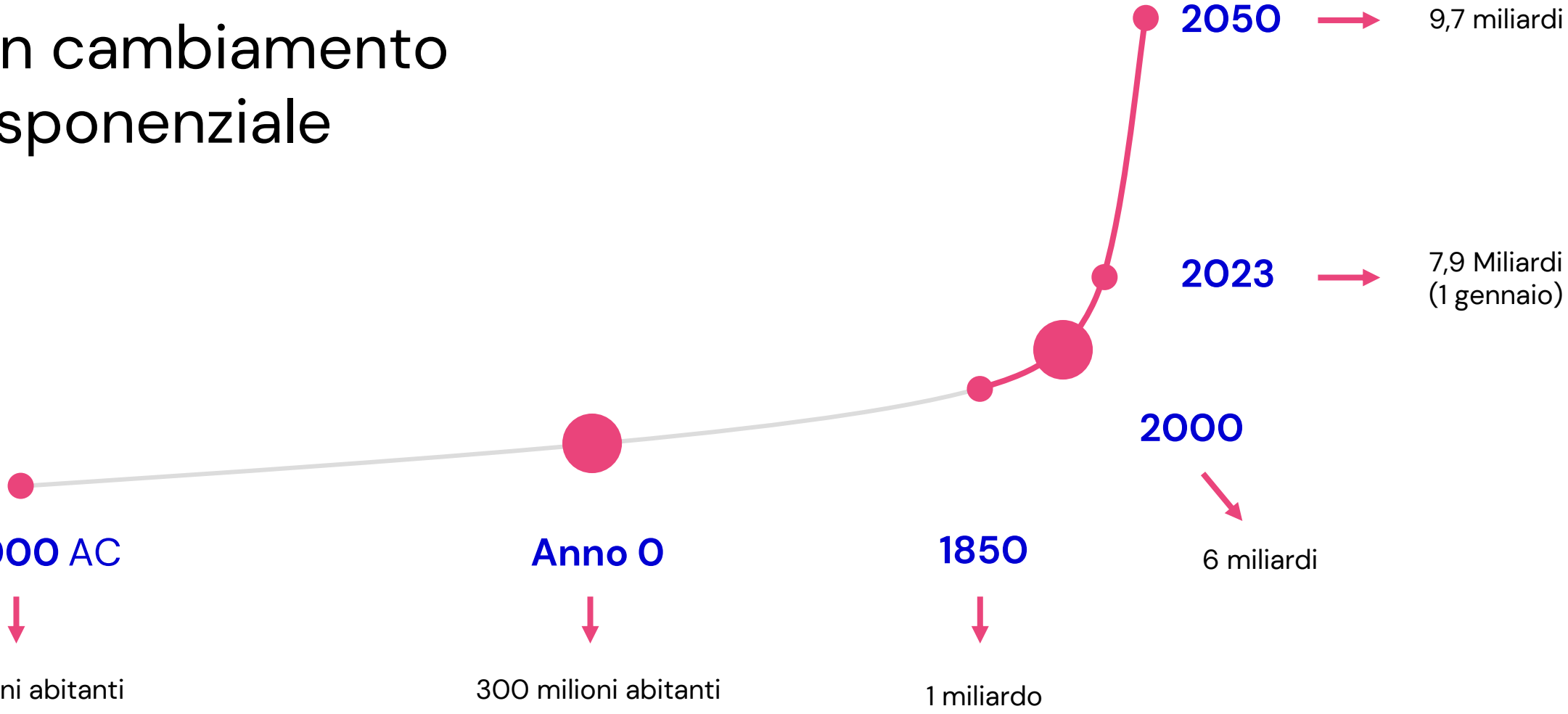
Un cambiamento esponenziale



skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Un cambiamento esponenziale



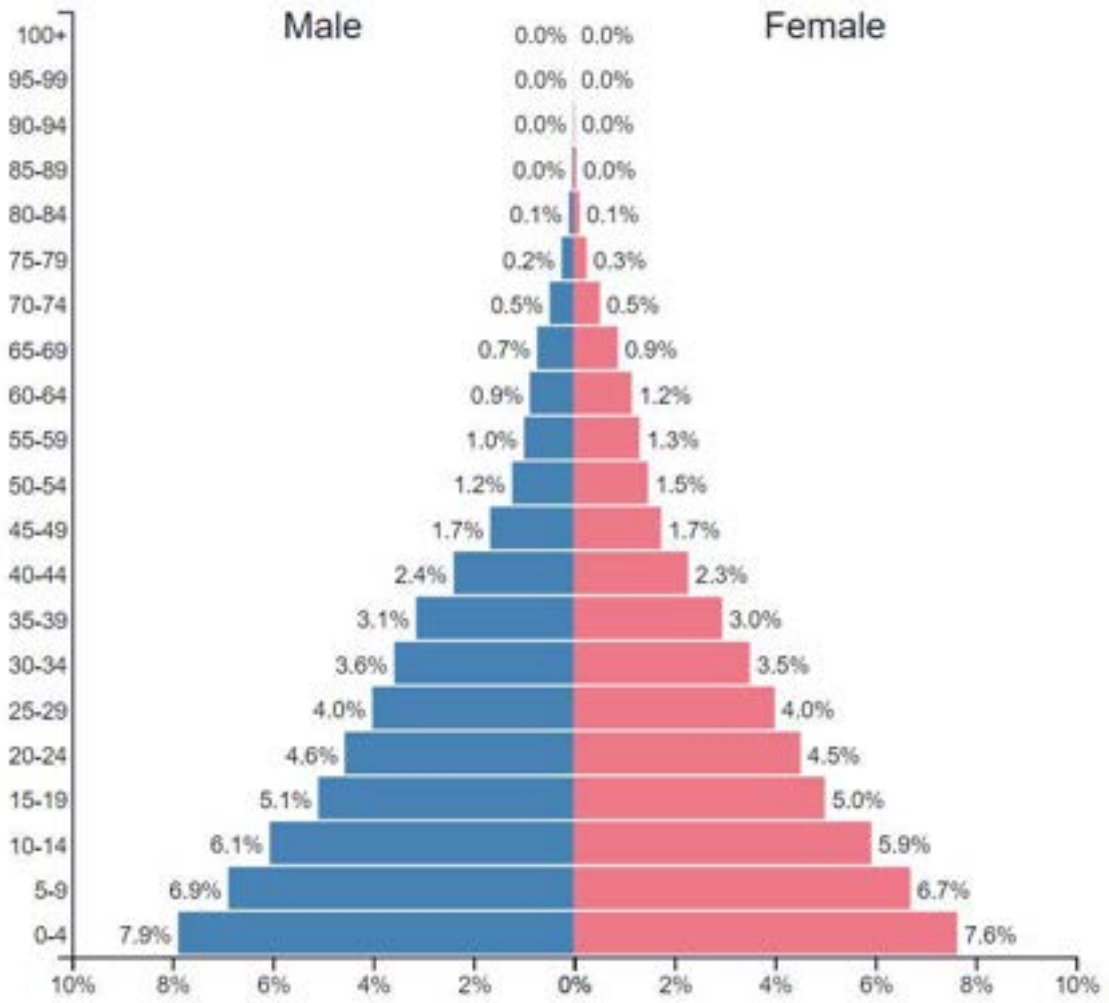
skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Sudan

2021

Population: 45,657,201



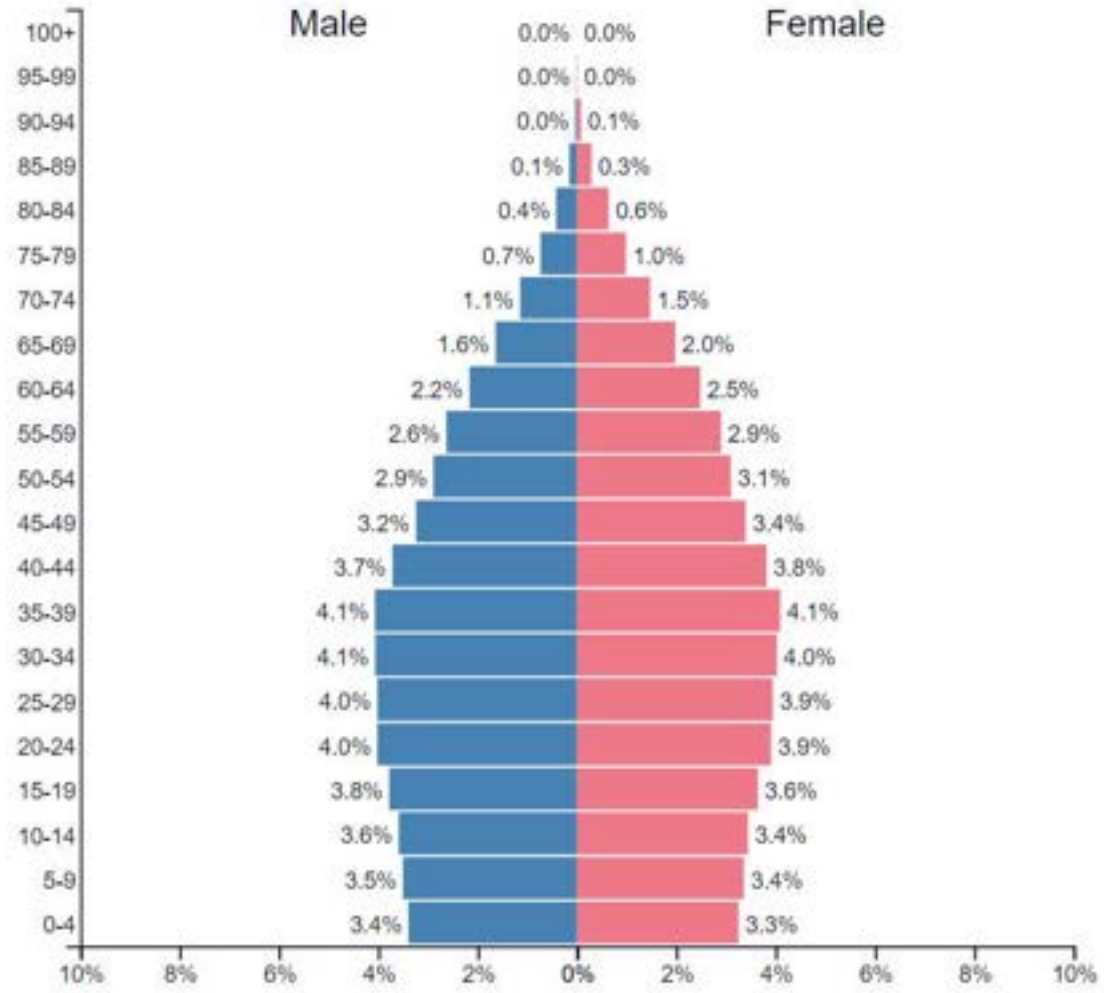
skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Brazil

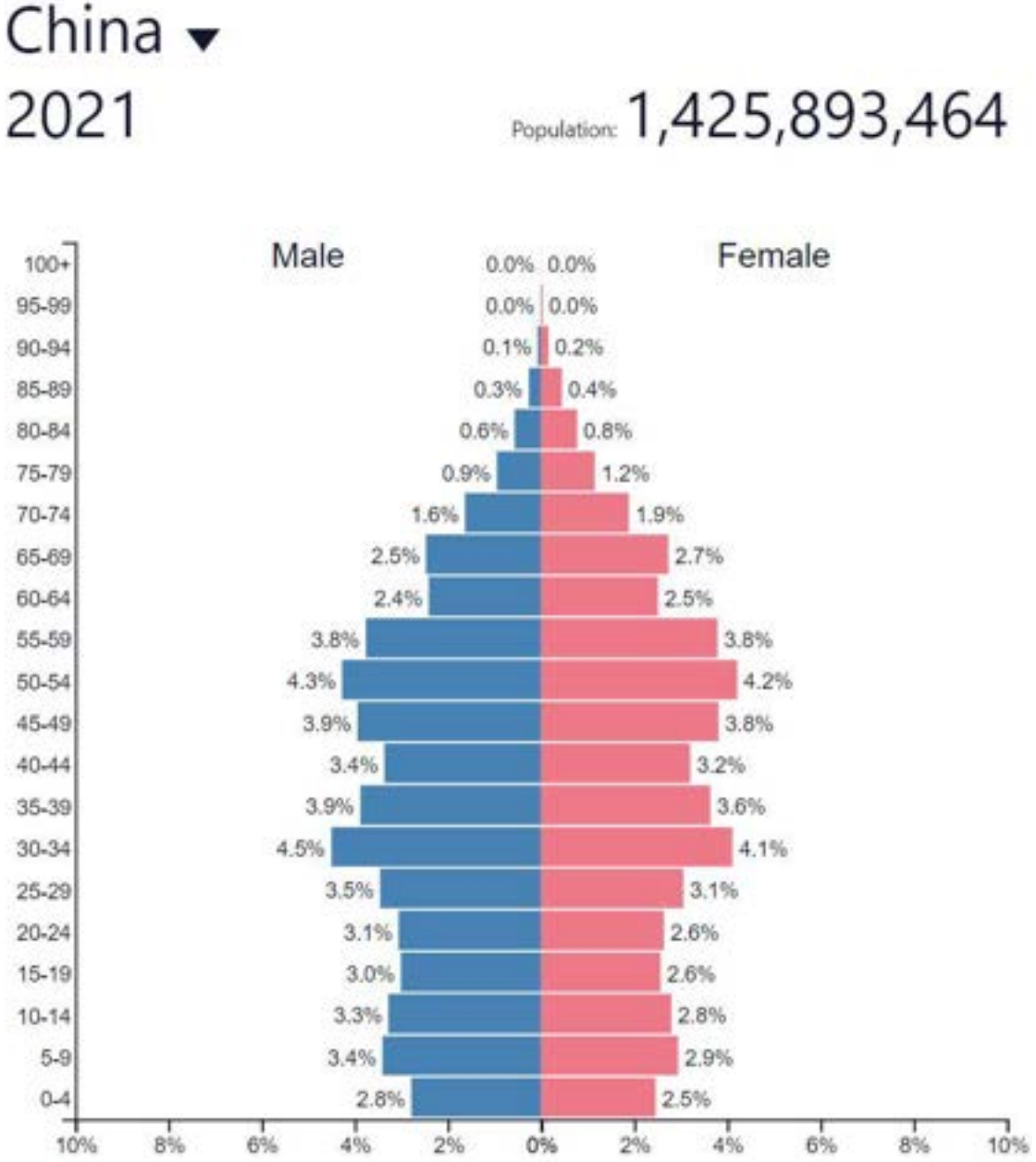
2021

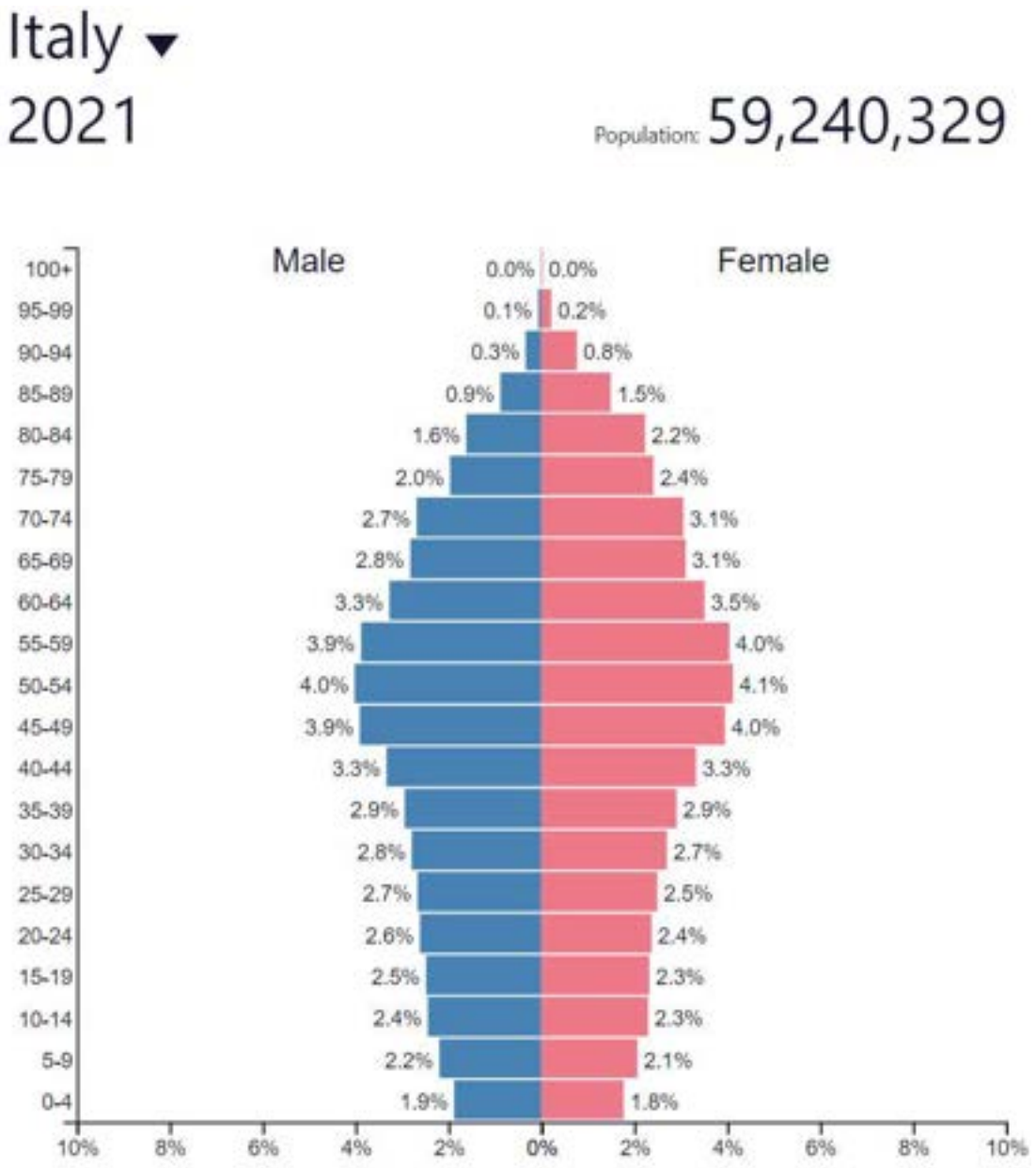
Population: 214,326,223



skilla

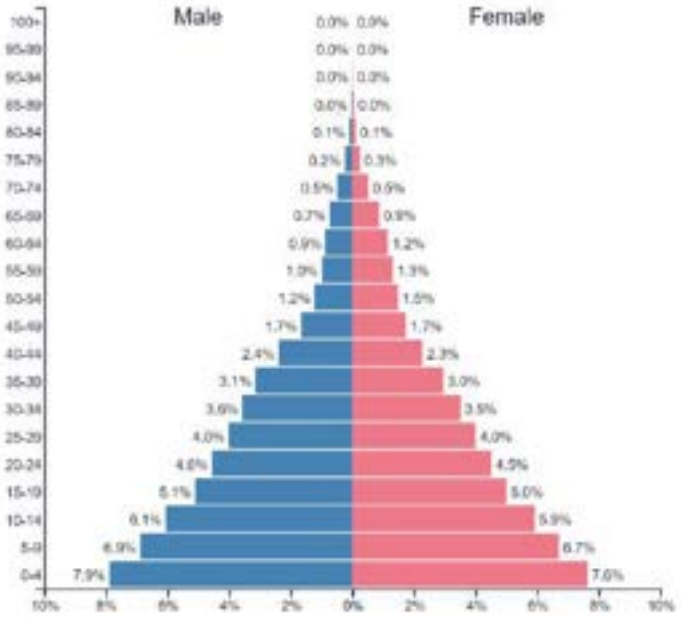
Fondazione Lavoro
Consulenti per il


China
2021
Population: 1,425,893,464
Male
Female
100+ 0.0% 0.0%
95-99 0.0% 0.0%
90-94 0.1% 0.2%
85-89 0.3% 0.4%
80-84 0.6% 0.8%
75-79 0.9% 1.2%
70-74 1.6% 1.9%
65-69 2.5% 2.7%
60-64 2.4% 2.5%
55-59 3.8% 3.8%
50-54 4.3% 4.2%
45-49 3.9% 3.8%
40-44 3.4% 3.2%
35-39 3.9% 3.6%
30-34 4.5% 4.1%
25-29 3.5% 3.1%
20-24 3.1% 2.6%
15-19 3.0% 2.6%
10-14 3.3% 2.8%
5-9 3.4% 2.9%
0-4 2.8% 2.5%
10% 8% 6% 4% 2% 0% 2% 4% 6% 8% 10%


Italy
2021
Population: 59,240,329
Male
Female
100+ 0.0% 0.0%
95-99 0.1% 0.2%
90-94 0.3% 0.8%
85-89 0.9% 1.5%
80-84 1.6% 2.2%
75-79 2.0% 2.4%
70-74 2.7% 3.1%
65-69 2.8% 3.1%
60-64 3.3% 3.5%
55-59 3.9% 4.0%
50-54 4.0% 4.1%
45-49 3.9% 4.0%
40-44 3.3% 3.3%
35-39 2.9% 2.9%
30-34 2.8% 2.7%
25-29 2.7% 2.5%
20-24 2.6% 2.4%
15-19 2.5% 2.3%
10-14 2.4% 2.3%
5-9 2.2% 2.1%
0-4 1.9% 1.8%
10% 8% 6% 4% 2% 0% 2% 4% 6% 8% 10%

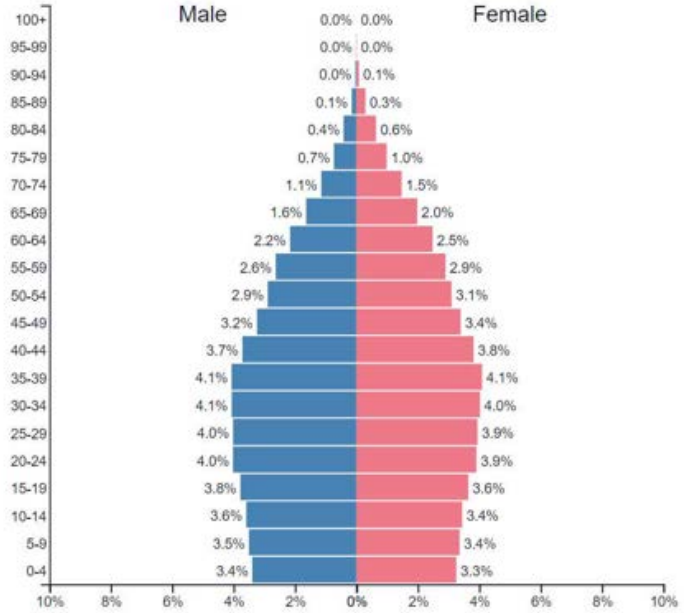
Sudan ▼
2021

Population: 45,657,201



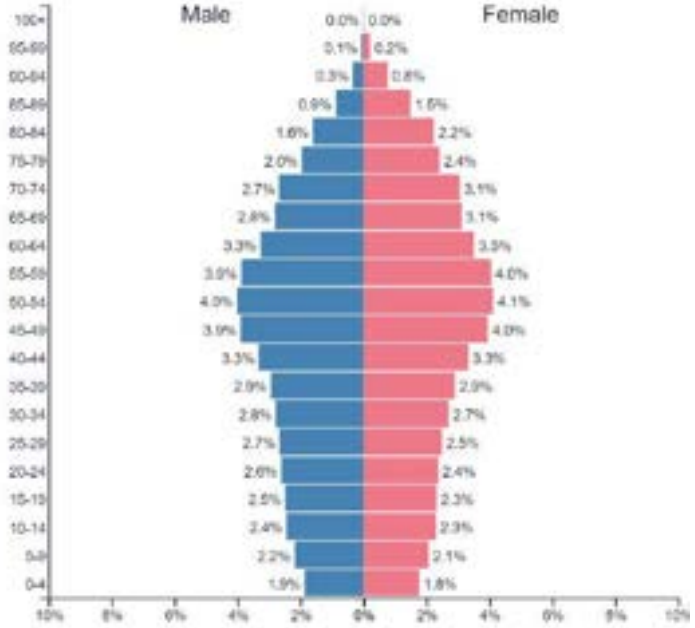
Brazil ▼
2021

Population: 214,326,223



Italy ▼
2021

Population: 59,240,329



skilla

https://www.populationpyramid.net/

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

L’impatto della rivoluzione tecnologica e demografica sul lavoro

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

4 nuovi post di lavoro su 10

Nell'OCSE sono in settori ad

alta intensità digitale

Fonte: Ocse

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

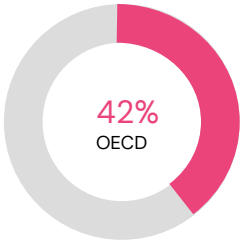
4 nuovi post di lavoro su 10

Nell'OCSE sono in settori ad

alta intensità digitale

34% dei post di lavoro nelle imprese sostenuti da

consumatori esteri



(42% OCSE)

Fonte: Ocse

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

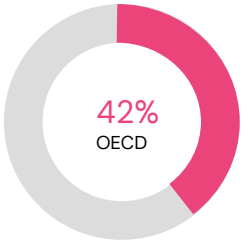
4 nuovi post di lavoro su 10

Nell'OCSE sono in settori ad

alta intensità digitale

34% dei post di lavoro nelle imprese sostenuti da

consumatori esteri

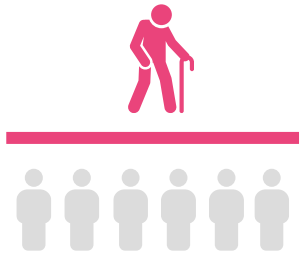


(42% OCSE)

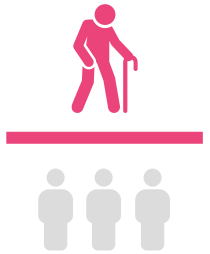
Fonte: Ocse

Le popolazioni stanno

invecchiando



2017

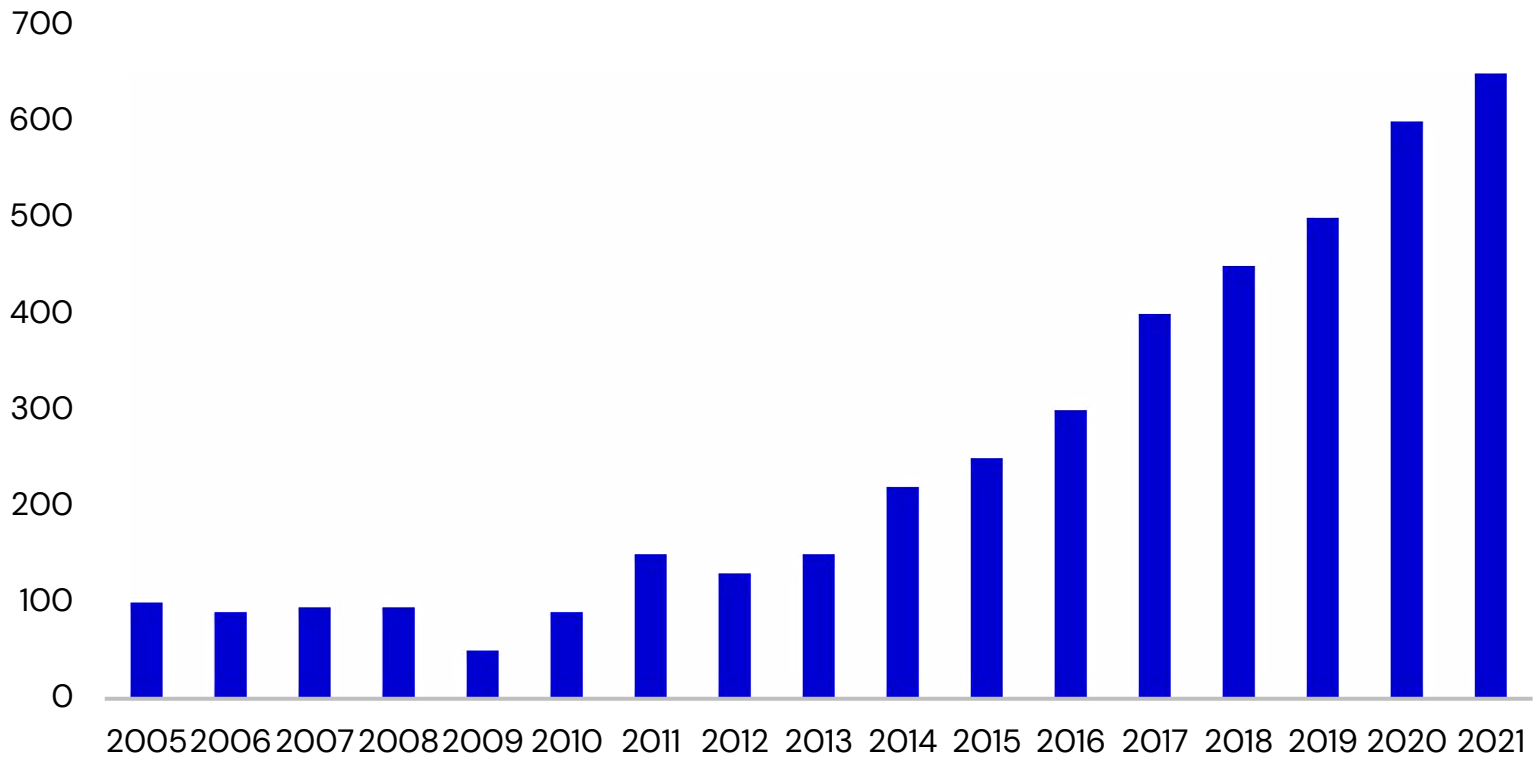


2050

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Gli ordini di robot industriali sono cresciuti esponenzialmente negli ultimi 15 anni



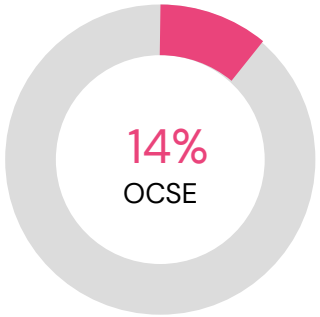
Fonte: Ocse

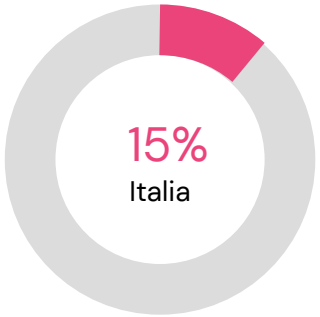
Offerta mondiale annuale di robot industriali (000s)

skilla

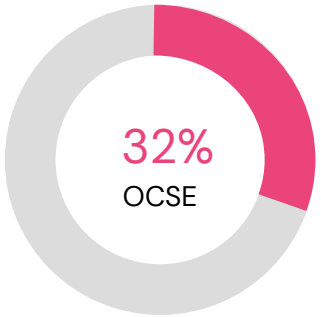
Fondazione Consulenti per il Lavoro

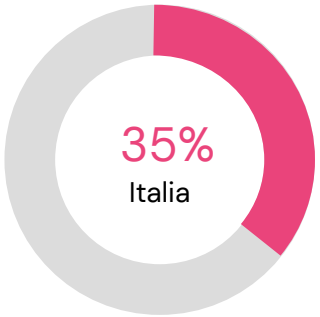
15% dei posti di lavoro potrebbero essere automatizzati (14% OCSE)





... ma molti di più cambieranno in modo significativo





Fonte: Ocse

skilla

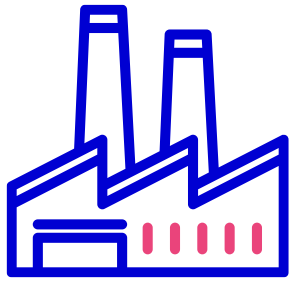
Fondazione Consulenti per il Lavoro

Servizi

+22%

Industria

-26%



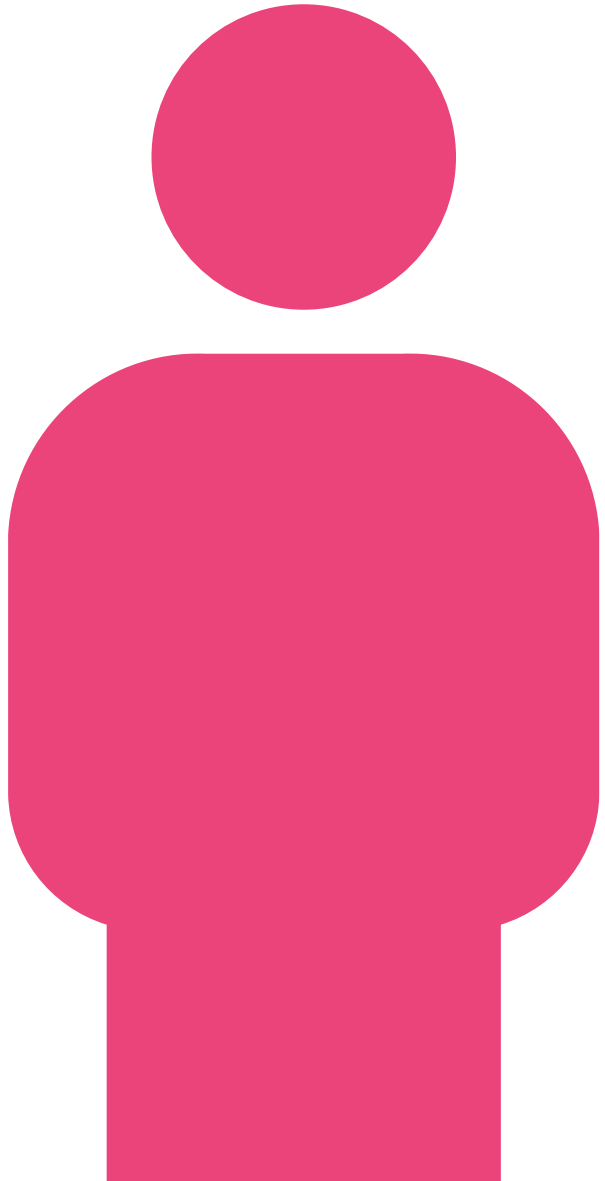
Fonte: Ocse

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

… 1 lavoratore su 7 è autonomo

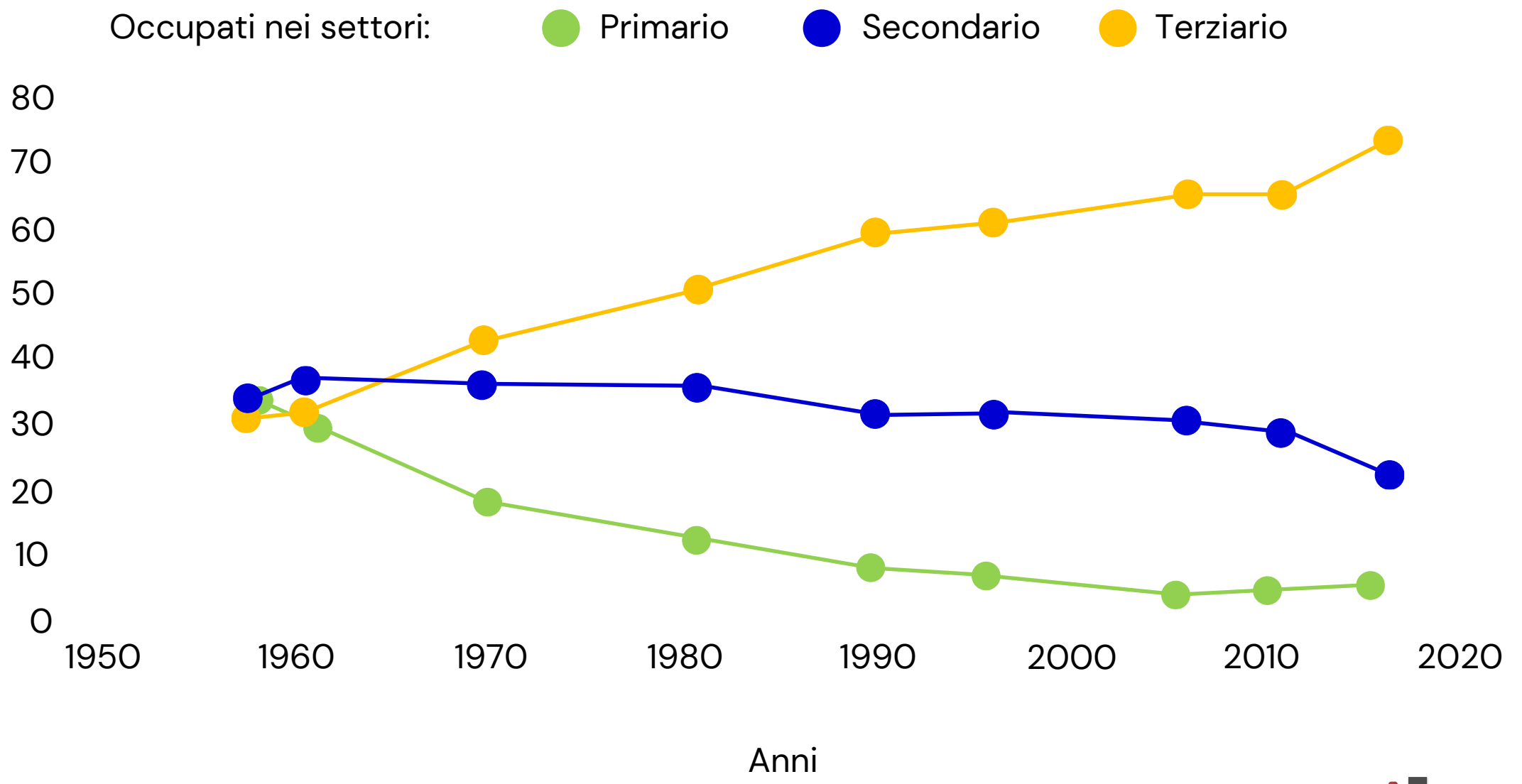
(nei paesi OCSE e nell'EU)



Fonte: Ocse

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro



skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Servizi

Area molto diversificata,
da alto valore a lavoro marginale.

- Frammentazione
- Variabilità
- Ne nascono a muoiono in continuazione
- ....

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

Totale imprese

Il **95%** delle imprese
ha tra **0 – 9** dipendenti
con il
43% occupati

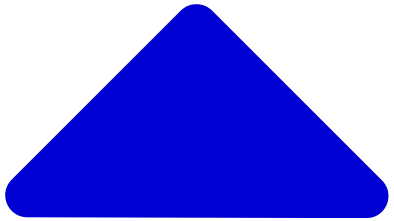
Lo **0,1 % delle imprese**
È sopra i **250** dipendenti
con il
22,7 occupati

skilla

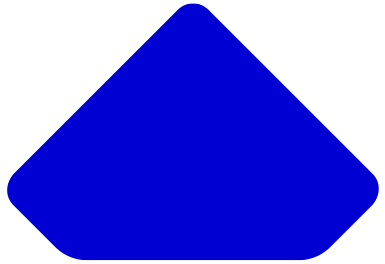
Fondazione Consulenti per il Lavoro

Nuova geometria della forza lavoro

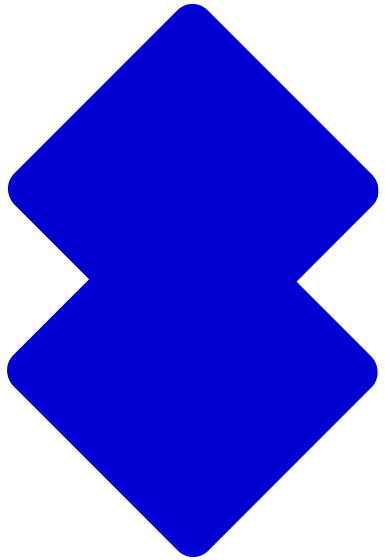
1800



1900

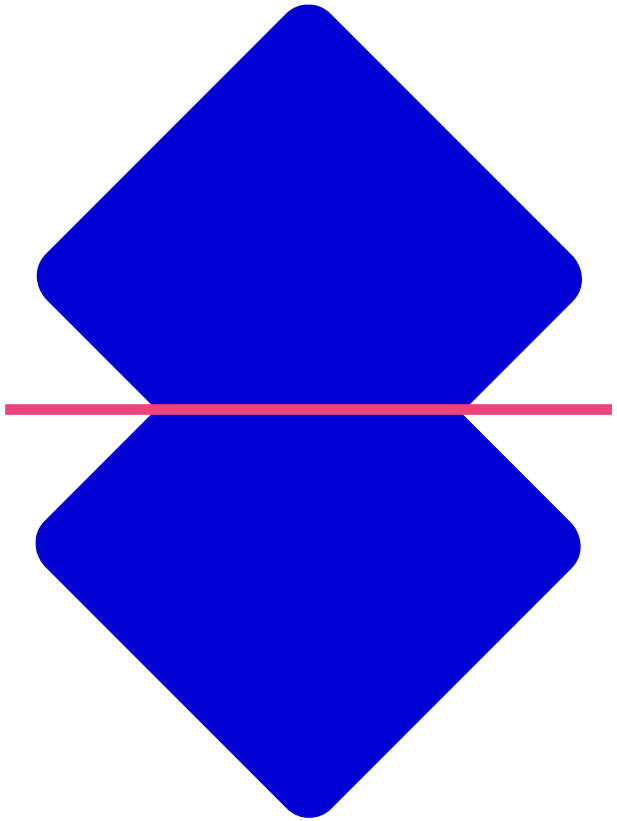


2000



skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro



Fascia alta mercato del lavoro

- Mancanza di figure ad alta specializzazione
- Caccia ai talenti, alta mobilità
- Aggiornamento professionale presente

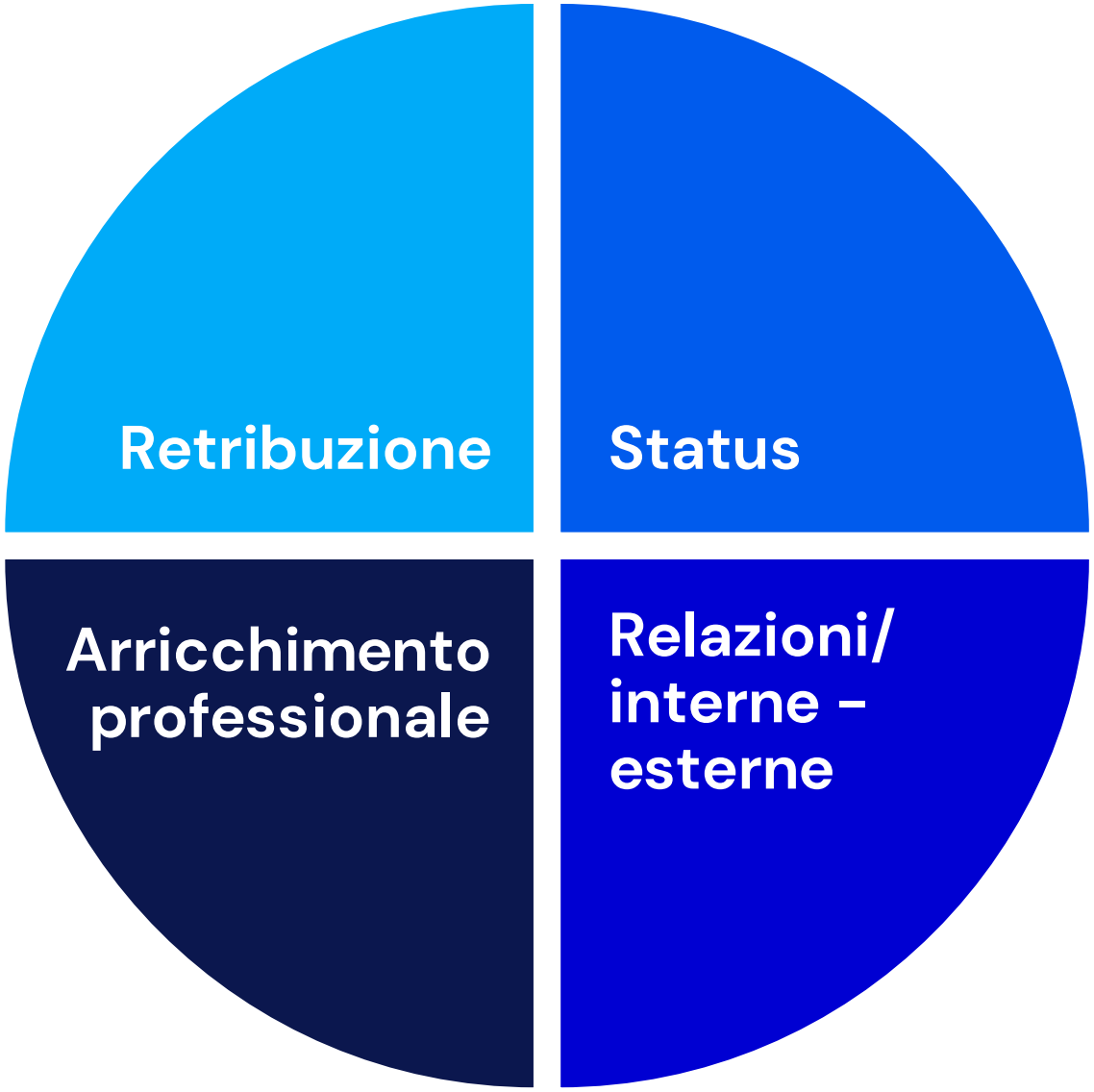
Fascia bassa mercato del lavoro

- Difficoltà a trovare figure professionali disponibili per alcuni lavori più faticosi
- Competizione con le forme di assistenza
- I lavoratori più vulnerabili partecipano poco all'aggiornamento professionale

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

In comune, l'evoluzione dei **fattori motivazionali al lavoro**



skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

2023 European Year of Skills

Le competenze

La conoscenza

che si compone di fatti e cifre, concetti, idee e teorie che forniscono le basi per comprendere un certo settore o argomento.
Leggi, procedure e regole.
Organigrammi.

Il sapere

Le abilità

dove si intende sapere ed essere capaci di eseguire processi ed applicare le conoscenze esistenti al fine di ottenere risultati.

Il saper fare

Gli atteggiamenti

che descrivono la disposizione e la mentalità per agire o reagire a idee, persone o situazioni.

Il saper essere

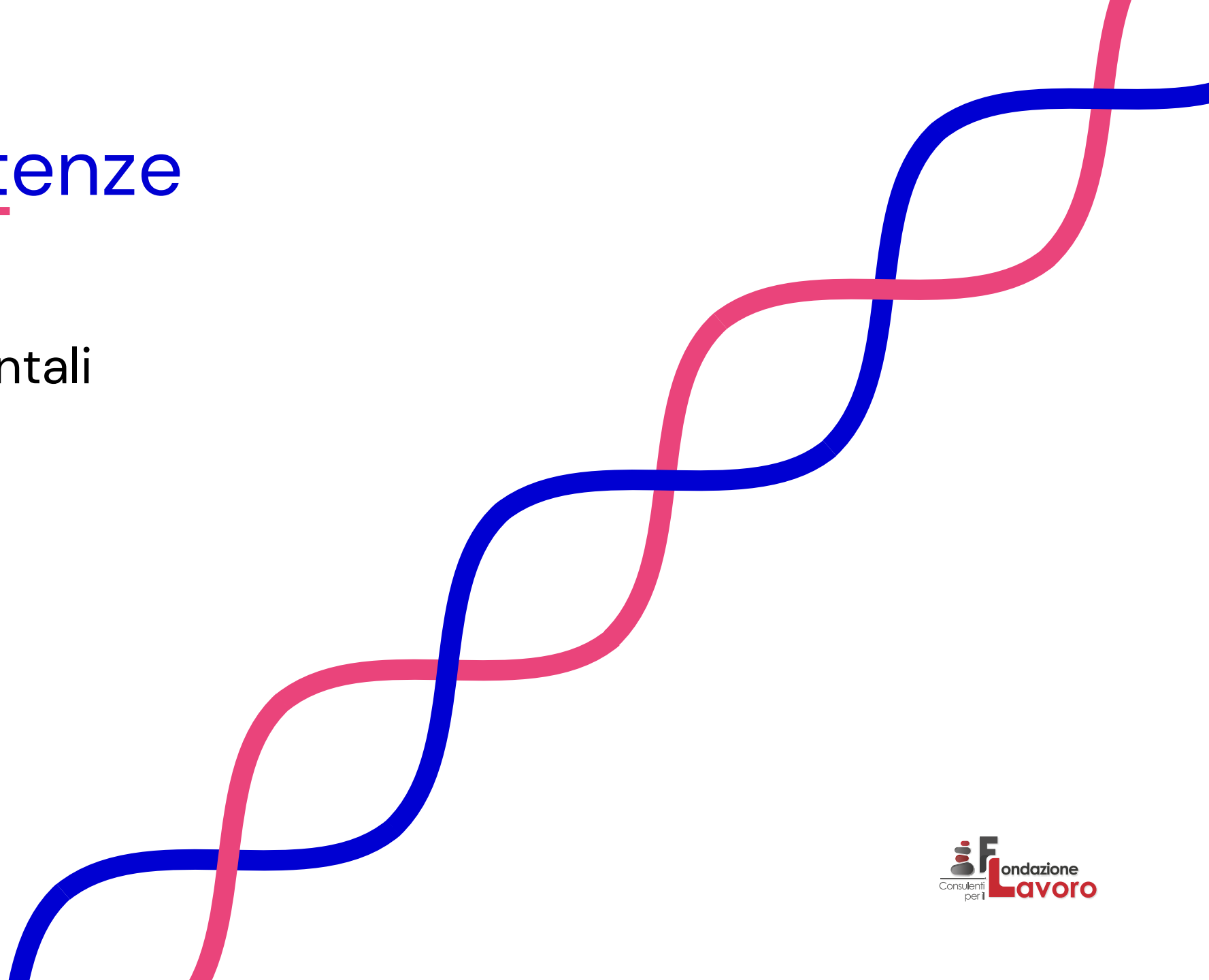
skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Le competenze

- Comportamentali
(soft skills)

- Tecniche
(Hard skills)



skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

Le competenze chiave su cui concordano i principali studi internazionali:

Unesco
European Commission
OECD
World Economic Forum

Da White Paper “Transversal Competencies Essential for Future Proofing the Workforce”

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo

2. Apprendere ad Apprendere

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo

2. Apprendere ad Apprendere

3. Competenze e cultura digitale

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità

6. Adattabilità / Flessibilità

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità
6. Adattabilità / Flessibilità
7. Resilienza

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità
6. Adattabilità / Flessibilità
7. Resilienza
8. Gestione delle diversità/interculturalità

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità
6. Adattabilità / Flessibilità
7. Resilienza
8. Gestione delle diversità/interculturalità
9. Competenze per la sostenibilità

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità
6. Adattabilità / Flessibilità
7. Resilienza
8. Gestione delle diversità/interculturalità
9. Competenze per la sostenibilità
10. Competenze per il futuro

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

1. Problem Solving collaborativo
2. Apprendere ad Apprendere
3. Competenze e cultura digitale
4. Pensiero critico
5. Imprenditorialità
6. Adattabilità / Flessibilità
7. Resilienza
8. Gestione delle diversità/interculturalità
9. Competenze per la sostenibilità
10. Competenze per il futuro

skilla

Fondazione Lavoro
Consulenti per il

Come si formano

In modalità formale

In modalità informale

In modalità non formale

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Come si formano

Hybrid learning:

- aula (sempre più ridotta)
- formazione sul campo
- affiancamento
- digital learning (da computer, da smartphone, da simulatori,...)

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Europa

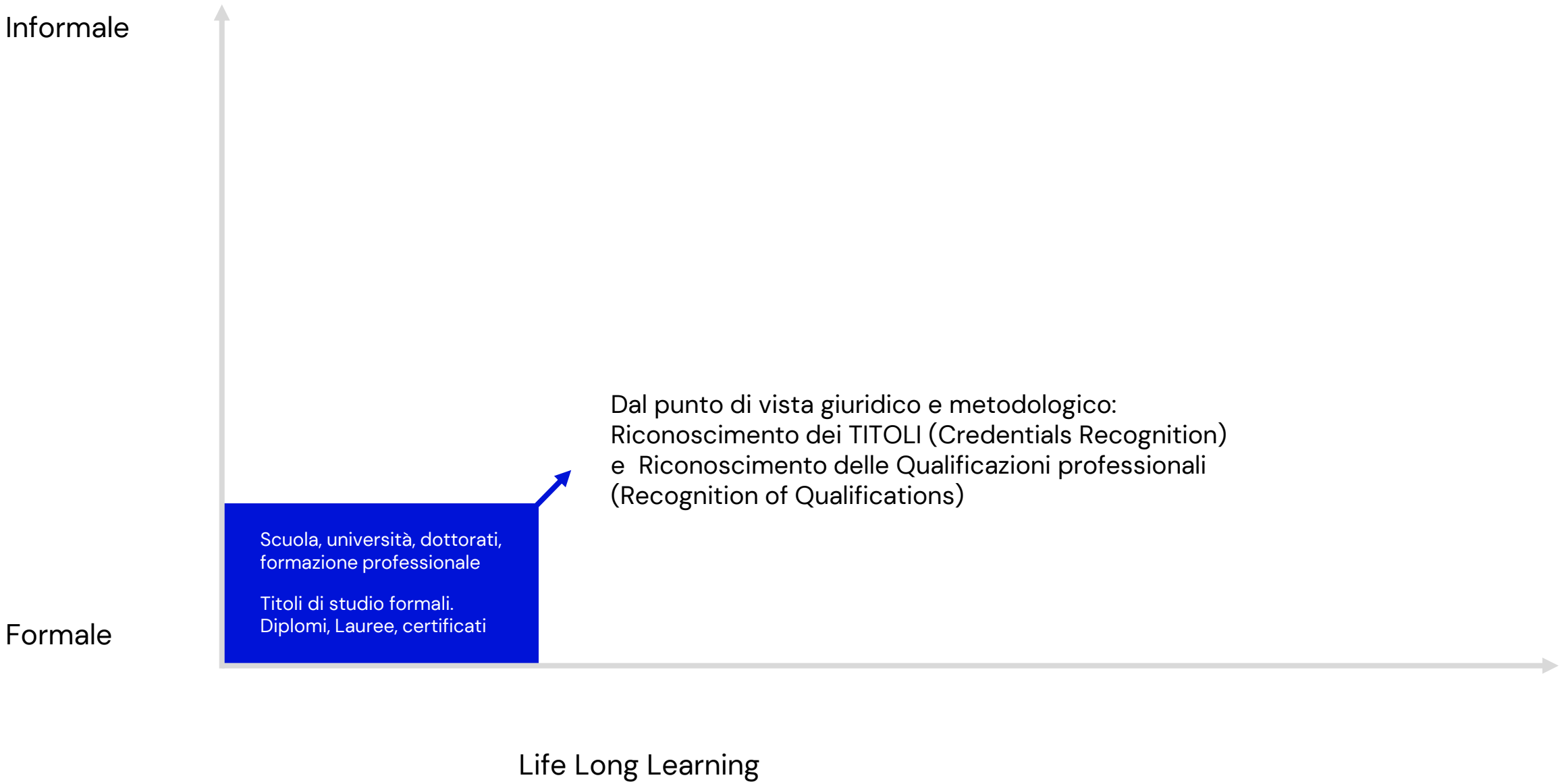
Stato centrale

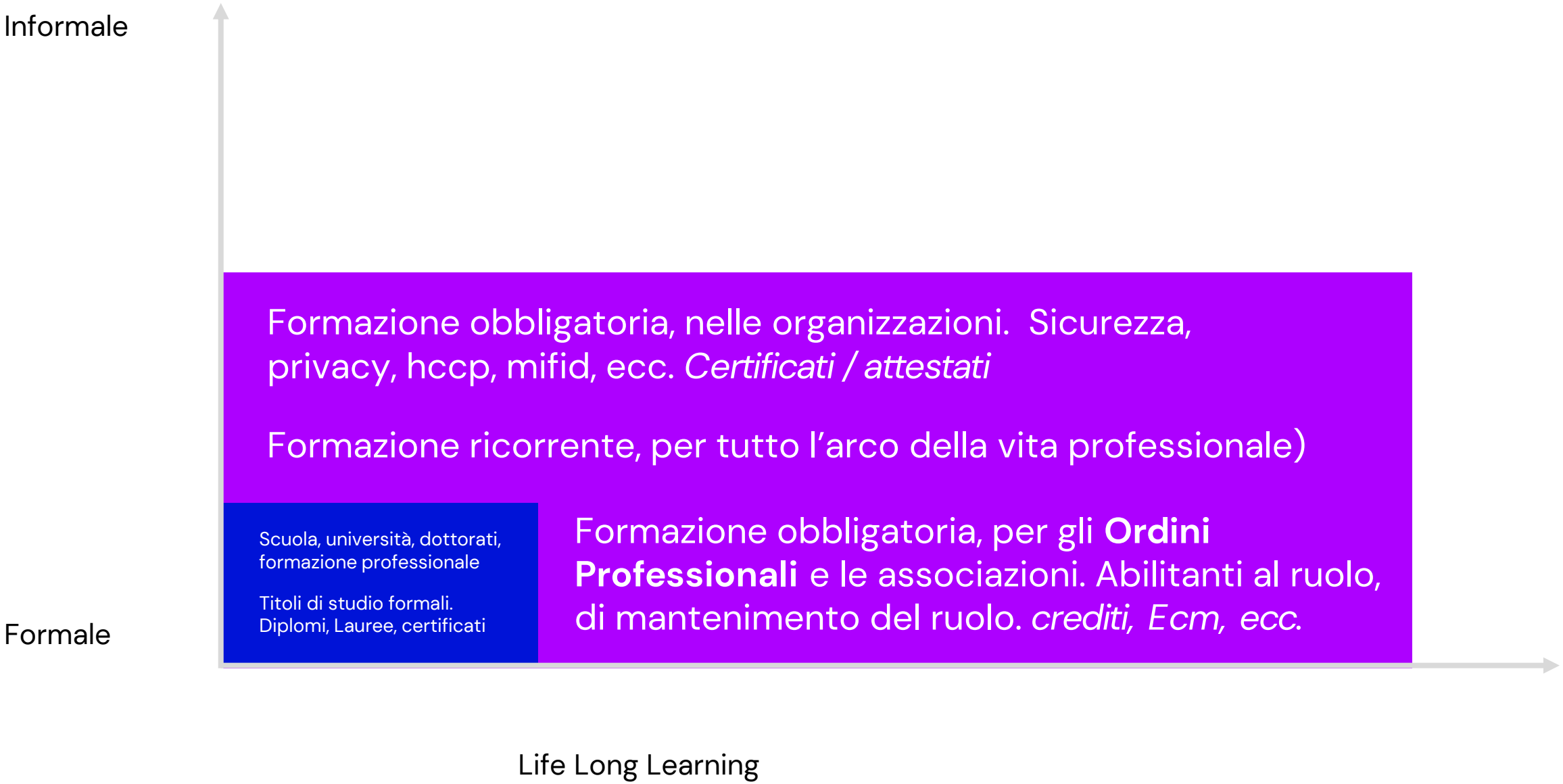
Regioni

skilla

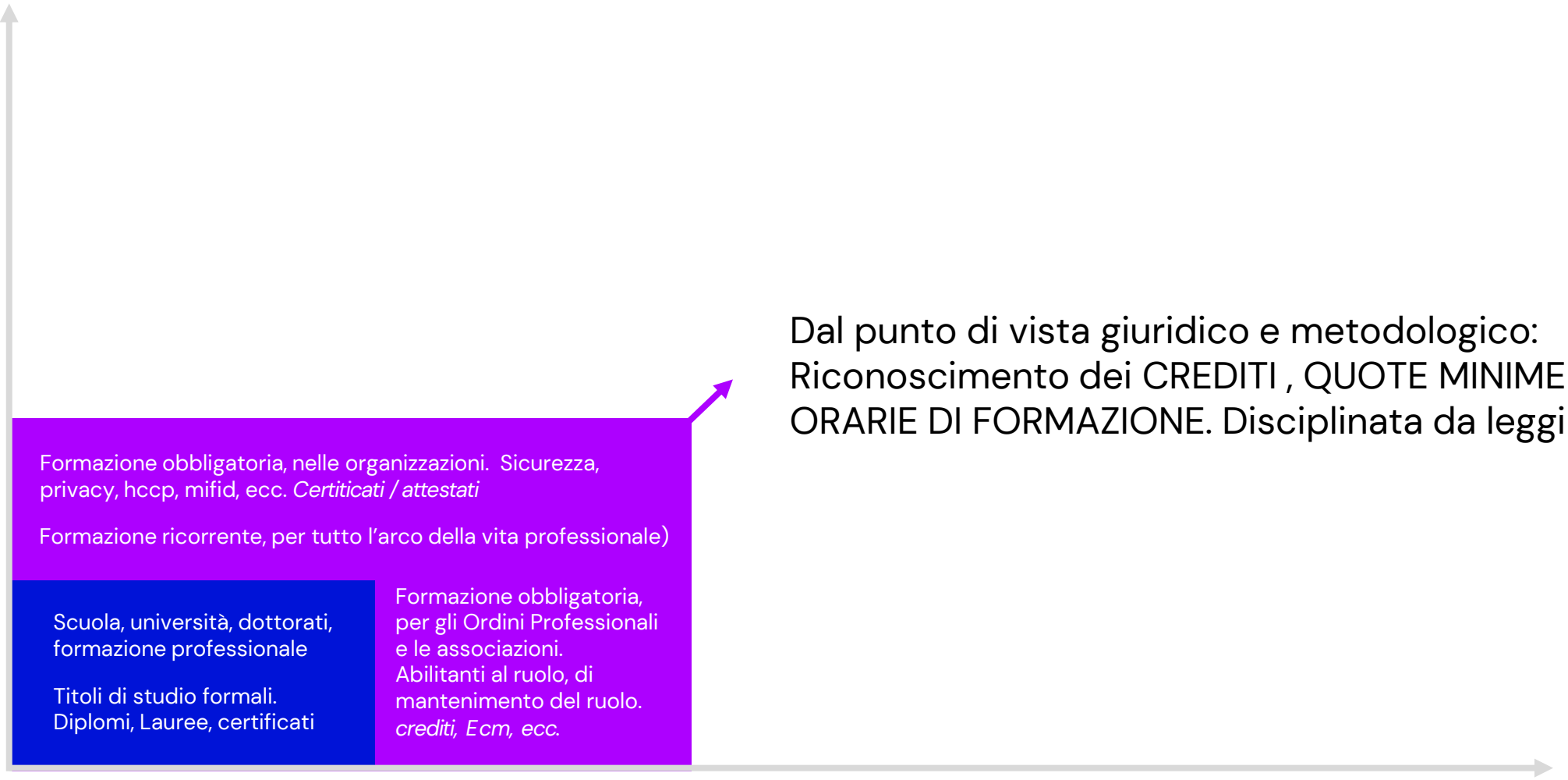
Fondazione Consulenti per il Lavoro

Informale
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Formale
Life Long Learning


Informale
Formale
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Dal punto di vista giuridico e metodologico:
Riconoscimento dei TITOLI (Credentials Recognition)
e Riconoscimento delle Qualificazioni professionali
(Recognition of Qualifications)
Life Long Learning


Informale
Formazione obbligatoria, nelle organizzazioni. Sicurezza, privacy, hccp, mifid, ecc. *Certificati / attestati*
Formazione ricorrente, per tutto l'arco della vita professionale)
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Formazione obbligatoria, per gli **Ordini Professionali** e le associazioni. Abilitanti al ruolo, di mantenimento del ruolo. *crediti, Ecm, ecc.*
Formale
Life Long Learning

Informale



Formale

Dal punto di vista giuridico e metodologico: Riconoscimento dei CREDITI , QUOTE MINIME ORARIE DI FORMAZIONE. Disciplinata da leggi

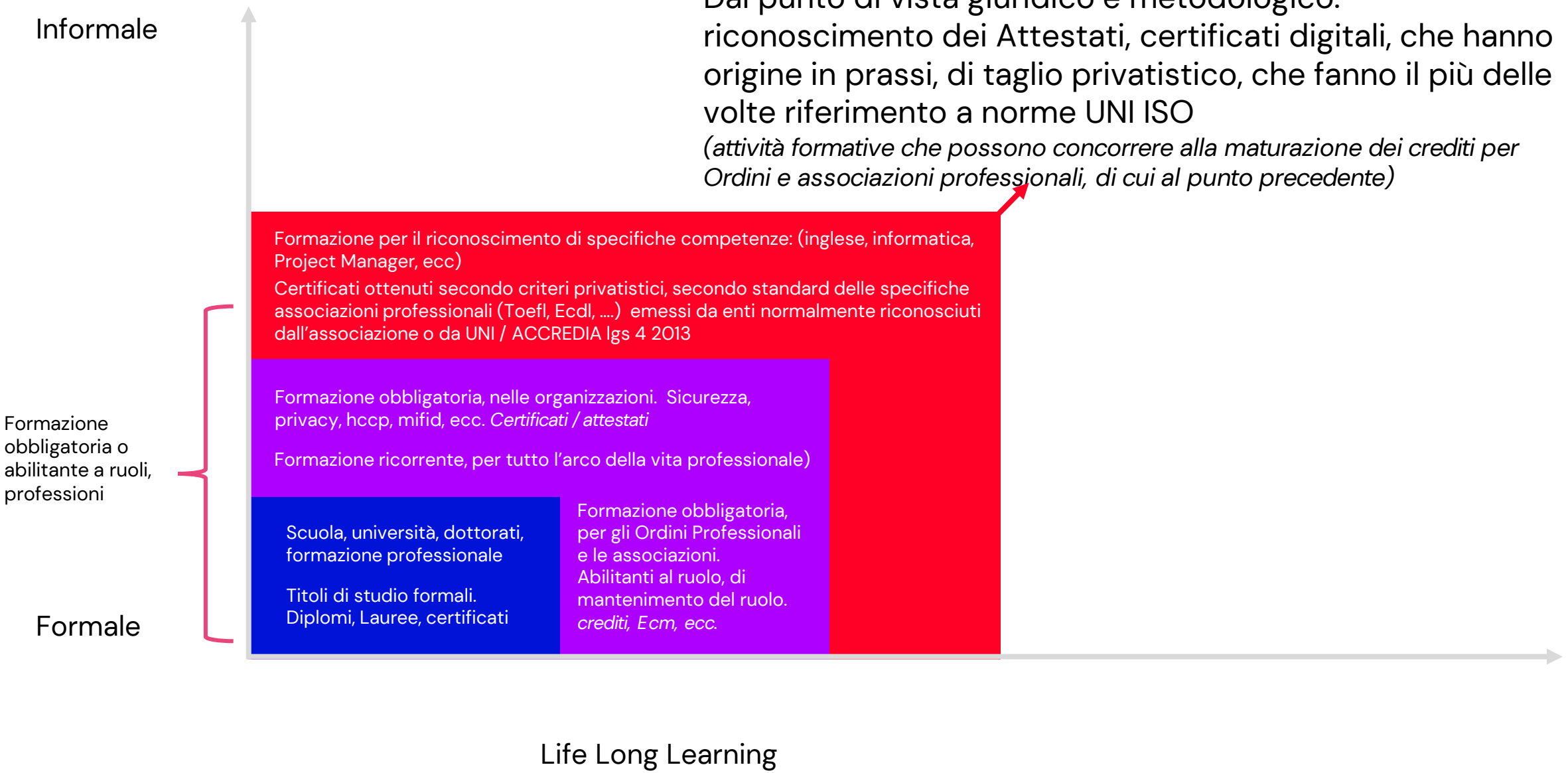
Life Long Learning

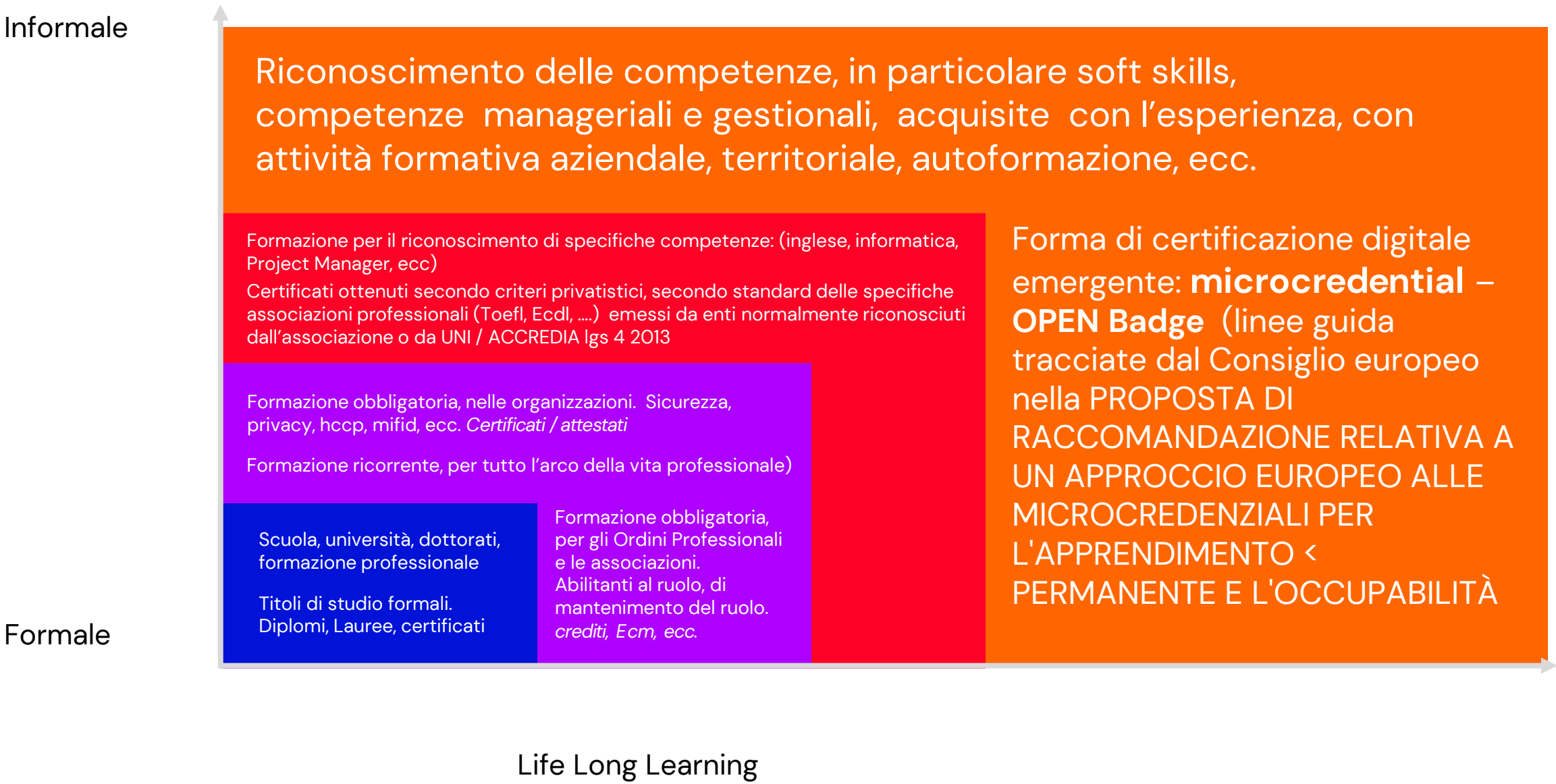
Informale
Formale
Formazione per il riconoscimento di specifiche competenze: (inglese, informatica, Project Manager, ecc)
Certificati ottenuti secondo criteri privatistici, secondo standard delle specifiche associazioni professionali (Toefl, Ecdl, ….) emessi da enti normalmente riconosciuti dall'associazione o da UNI / ACCREDIA lgs 4 2013
Formazione obbligatoria, nelle organizzazioni. Sicurezza, privacy, hccp, mifid, ecc. Certificati / attestati
Formazione ricorrente, per tutto l'arco della vita professionale)
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Formazione obbligatoria, per gli Ordini Professionali e le associazioni. Abilitanti al ruolo, di mantenimento del ruolo. crediti, Ecm, ecc.
Life Long Learning

Informale

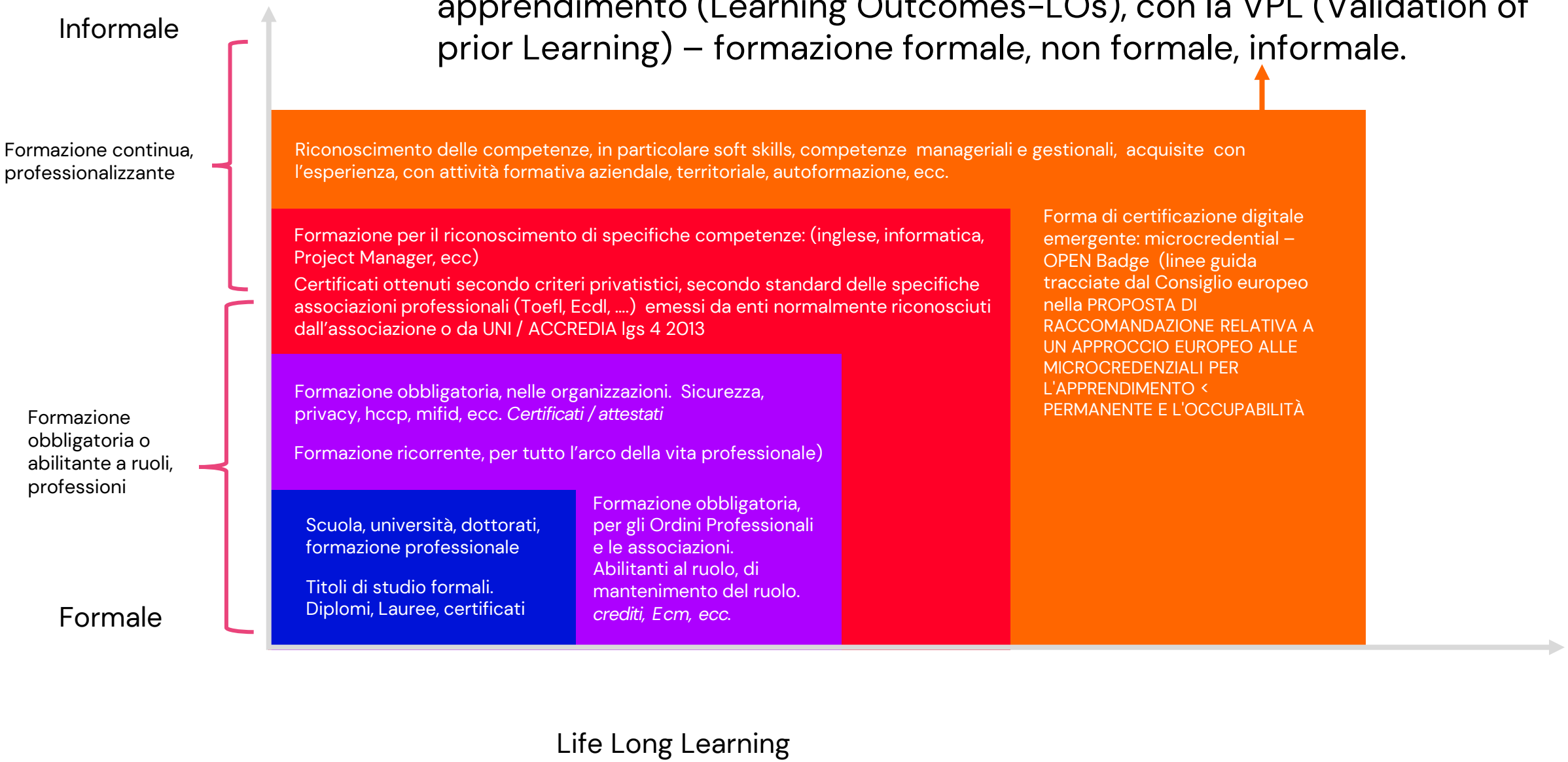
Dal punto di vista giuridico e metodologico: riconoscimento dei Attestati, certificati digitali, che hanno origine in prassi, di taglio privatistico, che fanno il più delle volte riferimento a norme UNI ISO

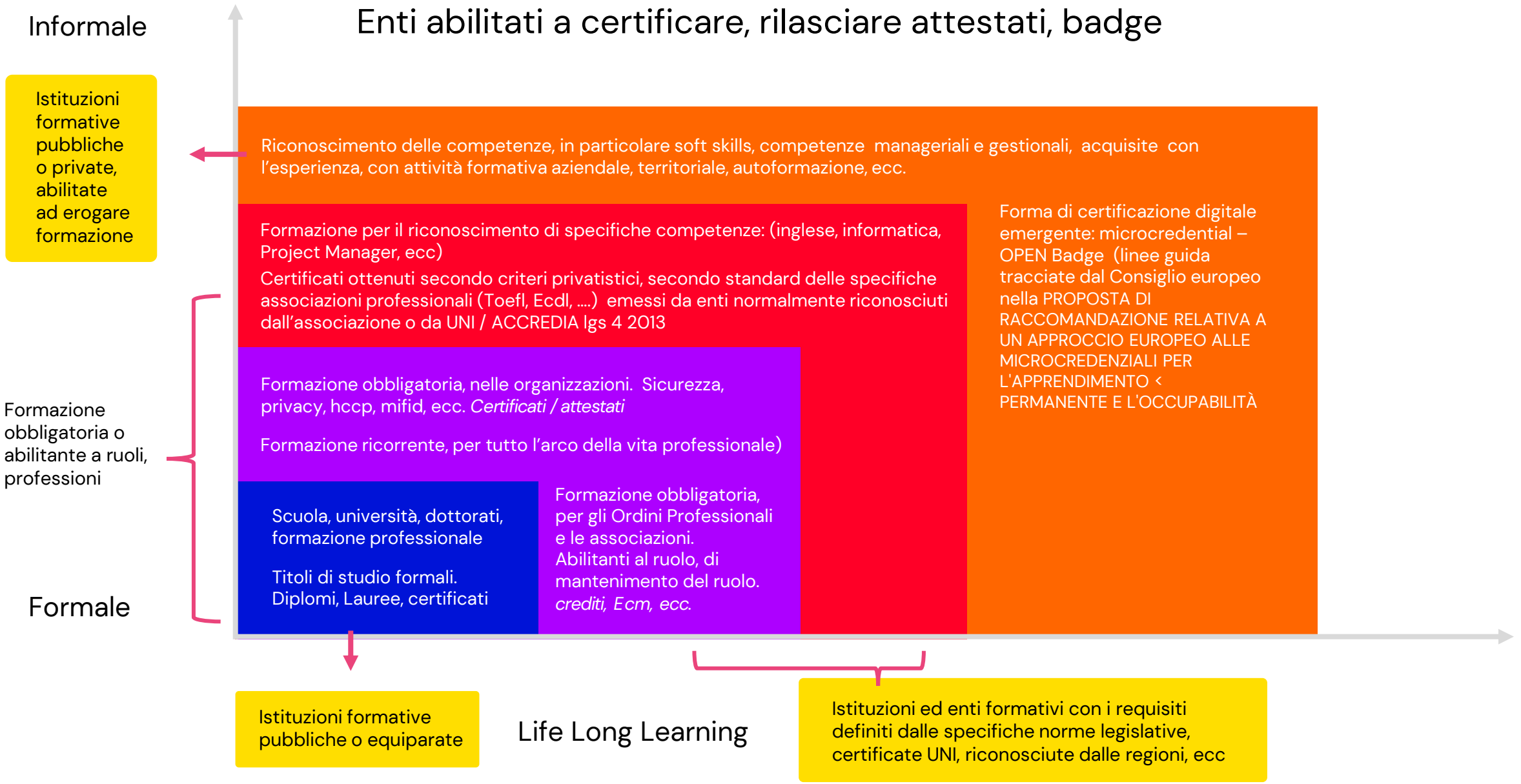
(attività formative che possono concorrere alla maturazione dei crediti per Ordini e associazioni professionali, di cui al punto precedente)




Informale
Riconoscimento delle competenze, in particolare soft skills, competenze manageriali e gestionali, acquisite con l'esperienza, con attività formativa aziendale, territoriale, autoformazione, ecc.
Formazione per il riconoscimento di specifiche competenze: (inglese, informatica, Project Manager, ecc)
Certificati ottenuti secondo criteri privatistici, secondo standard delle specifiche associazioni professionali (Toefl, Ecdl, ….) emessi da enti normalmente riconosciuti dall'associazione o da UNI / ACCREDIA lgs 4 2013
Formazione obbligatoria, nelle organizzazioni. Sicurezza, privacy, hccp, mifid, ecc. Certificati / attestati
Formazione ricorrente, per tutto l'arco della vita professionale)
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Formazione obbligatoria, per gli Ordini Professionali e le associazioni. Abilitanti al ruolo, di mantenimento del ruolo. crediti, Ecm, ecc.
Forma di certificazione digitale emergente: microcredential – OPEN Badge (linee guida tracciate dal Consiglio europeo nella PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE RELATIVA A UN APPROCCIO EUROPEO ALLE MICROCREDENZIALI PER L'APPRENDIMENTO < PERMANENTE E L'OCCUPABILITÀ
Formale
Life Long Learning

Approccio europeo delle Competenze concepite come risultato di apprendimento (Learning Outcomes-LOs), con la VPL (Validation of prior Learning) – formazione formale, non formale, informale.




Informale
Enti abilitati a certificare, rilasciare attestati, badge
Istituzioni formative pubbliche o private, abilitate ad erogare formazione
Riconoscimento delle competenze, in particolare soft skills, competenze manageriali e gestionali, acquisite con l'esperienza, con attività formativa aziendale, territoriale, autoformazione, ecc.
Formazione per il riconoscimento di specifiche competenze: (inglese, informatica, Project Manager, ecc)
Certificati ottenuti secondo criteri privatistici, secondo standard delle specifiche associazioni professionali (Toefl, Ecdl, ….) emessi da enti normalmente riconosciuti dall'associazione o da UNI / ACCREDIA lgs 4 2013
Forma di certificazione digitale emergente: microcredential – OPEN Badge (linee guida tracciate dal Consiglio europeo nella PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE RELATIVA A UN APPROCCIO EUROPEO ALLE MICROCREDENZIALI PER L'APPRENDIMENTO < PERMANENTE E L'OCCUPABILITÀ
Formazione obbligatoria, nelle organizzazioni. Sicurezza, privacy, hccp, mifid, ecc. Certificati / attestati
Formazione ricorrente, per tutto l'arco della vita professionale)
Formazione obbligatoria o abilitante a ruoli, professioni
Scuola, università, dottorati, formazione professionale
Titoli di studio formali. Diplomi, Lauree, certificati
Formazione obbligatoria, per gli Ordini Professionali e le associazioni. Abilitanti al ruolo, di mantenimento del ruolo. crediti, Ecm, ecc.
Formale
Istituzioni formative pubbliche o equiparate
Life Long Learning
Istituzioni ed enti formativi con i requisiti definiti dalle specifiche norme legislative, certificate UNI, riconosciute dalle regioni, ecc

Le Sfide

1. Attrezzarsi per la sfida della complessità
2. Adeguarsi ai continui rapidi mutamenti
3. Muoversi in contesti debolmente strutturati
4. Anticipare scenari futuri

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Il ruolo della consulenza per il lavoro

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

«A domanda rispondo»

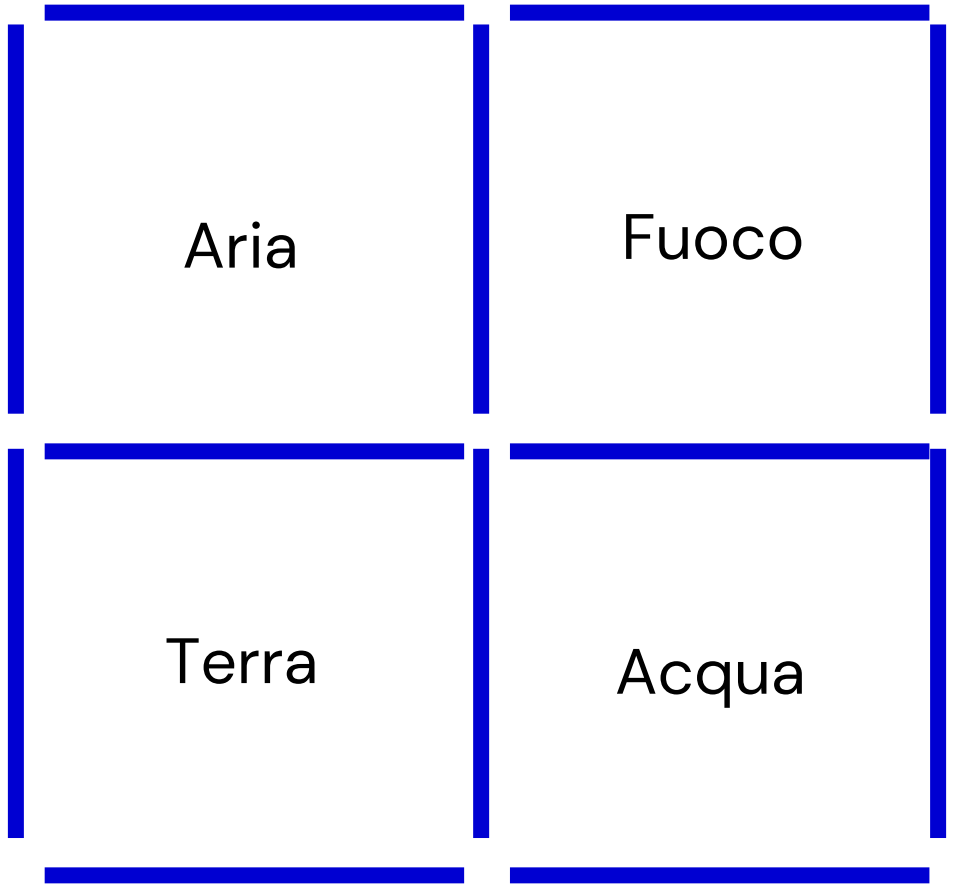
Alta competenza tecnica

«Strategico, agente di sviluppo»

All'alta competenza tecnica si unisce la capacità consulenziale

skilla

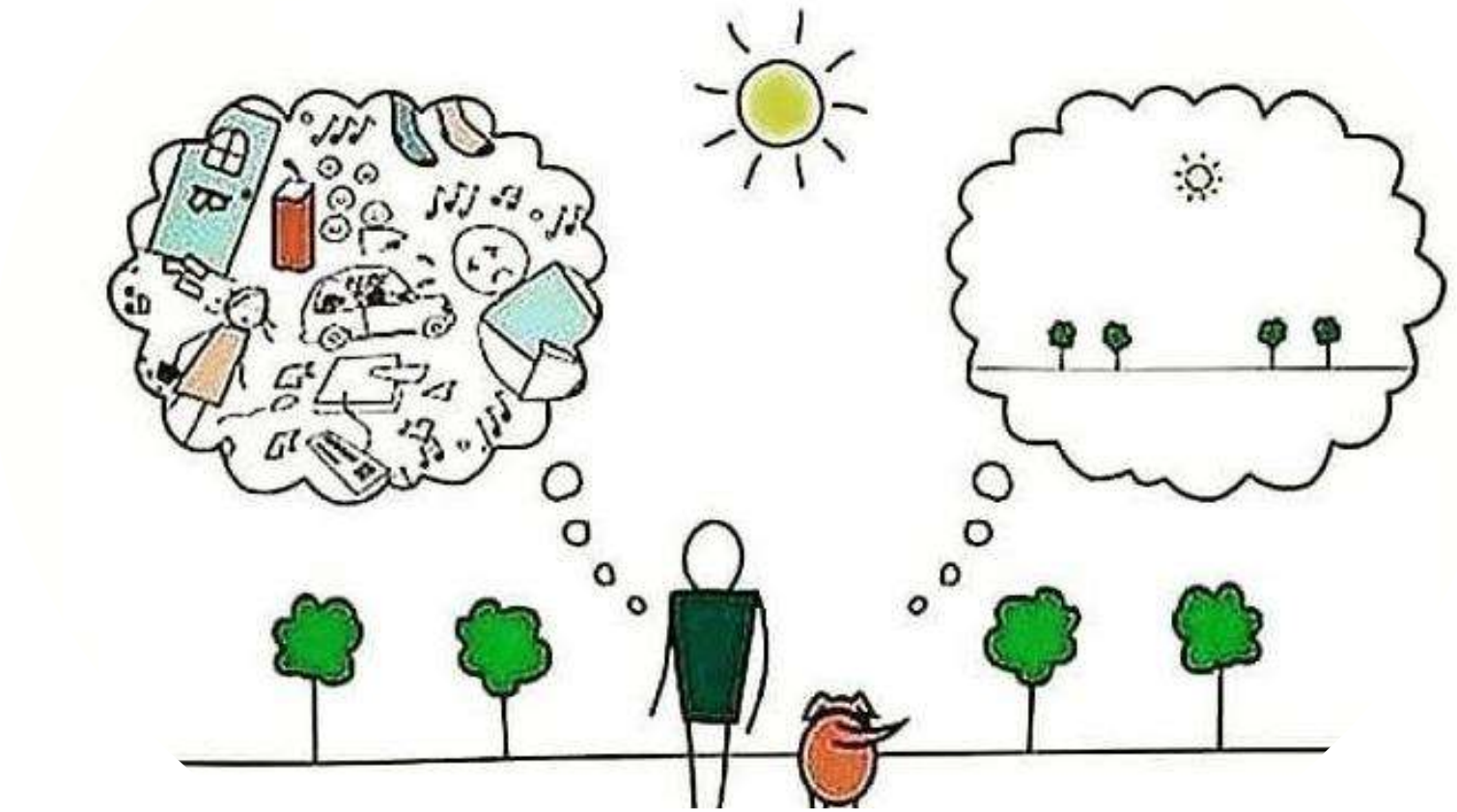
Fondazione Lavoro
Consulenti per il



skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Mente affollata VS mente lucida



skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

Franco Amicucci

CEO - Presidente Skilla

skilla

Fondazione Consulenti per il Lavoro

skilla

Thank you!