

Politiche europee e nazionali per la transizione verde*

Tiziano Treu

1. Transizione verde e diritto del lavoro	14
2. Gli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e le difficoltà di implementazione	14
3. I tempi della transizione verde e le implicazioni per il sistema produttivo	16
4. Transizione verde e politiche del lavoro europee	17
5. Debolezza e limiti dei provvedimenti europei in materia sociale	18
6. Il necessario sostegno alle relazioni collettive	19
7. Le direttive europee per la sostenibilità ambientale delle attività di impresa	20
8. La responsabilità degli Stati nazionali per una giusta transizione: la questione delle risorse per le politiche sociali	21
9. Le responsabilità dell'Unione: più risorse e competenze europee per le politiche sociali	23

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 160/2024

1. Transizione verde e diritto del lavoro

È comune riconoscimento che le trasformazioni e le crisi di questi ultimi anni hanno caratteri di radicalità senza precedenti nella nostra storia recente.

I motivi e le implicazioni di queste trasformazioni per il diritto del lavoro e le politiche sociali sono stati oggetto di molteplici analisi, i giuslavoristi hanno contribuito, segnalandone la complessità e la diversità rispetto ai cambiamenti che pur hanno caratterizzato tutta la storia economica e sociale.

Qui vorrei sviluppare alcune riflessioni su uno dei tratti che più segnalano la discontinuità di questo cambiamento rispetto a quelli del passato, cioè sulla drammatica emergenza climatica che si è aggiunta ai fattori di crisi economica e sociale ricorrenti negli ultimi decenni.

Il diritto del lavoro e i suoi cultori sono chiamati ad occuparsene direttamente, sia perché è indubbio che la crisi climatica avrà conseguenze profonde anche sulla nostra materia sollecitando nuove risposte e funzioni, sia perché "il lavoro, inteso come attività produttiva, è il più importante strumento di alterazione della natura da parte degli uomini"³³, quindi le regole, oltre che la organizzazione del lavoro, non sono estranee alle vicende che hanno portato a questa crisi.

È tempo che di questa responsabilità si sia consapevoli per recuperare i ritardi con cui la nostra disciplina ha affrontato la questione ambientale e per ricercare risposte in grado di affrontarla, utilizzando le conoscenze e le tecniche sviluppate nel gestire i rischi sociali per impegnarle nel governo dei rischi ambientali.

Queste mie riflessioni fanno riferimento alle misure messe in atto dalla Unione Europea, in particolare nel Green New Deal e nel NGEU, tenendo conto della loro applicazione e delle ricadute nel nostro paese a tre anni dal loro avvio.

Per altro verso confronteranno questi aspetti delle politiche ambientali europee con gli interventi in materia di lavoro e di occupazione che nell'impostazione dell'Unione sono destinati ad accompagnare la (necessaria) transizione ecologica in modo da garantirne la sostenibilità sociale.

Si tratta di riflessioni evidentemente parziali e provvisorie, basate sulle analisi e sui dati finora disponibili, ma che possono dare qualche indicazione di tendenza su cui riflettere, anche per eventuali correzioni di rotta.

2. Gli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e le difficoltà di implementazione

Le proposte e le iniziative sia europee sia degli stati nazionali riguardanti la questione ambientale³⁴ sono non poco controverse, riflettendo la tensione fra le esigenze di rispetto dell'ambiente nei suoi diversi profili e la necessità di salvaguardare gli obiettivi di crescita e la occupazione.

Le tensioni sono già evidenti su questioni essenziali per il nostro sviluppo: come gestire le riconversioni di molti settori tradizionali specie energivori (emblematico il settore automotive e quello

³³ A. Perulli, *Towards a green labour law*, A. Perulli, T. Treu, eds., W. Kluwer, 2023, p. 22.

³⁴ Sul tema anche l'ILO ha dedicato indagini e proposte: ILO, *Greening enterprises. Transforming power and workplaces*, ILO, 2022; ILO, *Skills for a Greener Future: Challenges and Enabling Factors to Achieve a Just Transition*, Geneva, 2019.

siderurgico come hanno mostrato le drammatiche vicende dell'ILVA); come ricollocare e ridare professionalità a migliaia di lavoratori coinvolti, come ripensare alle strutture aziendali produttive e agli assetti urbanistici; come promuovere il risparmio energetico; infine, non da ultimo, come distribuire i costi delle transizioni ecologica e digitale in modo equo.

In linea con gli obiettivi fissati dall'agenda 2030 dell'ONU, la Unione Europea ha assunto impegni alquanto ambiziosi riguardo alla transizione ecologica (FIT for 55)³⁵. Si tratta di impegni che richiedono scelte di politica industriale ed economiche in forte discontinuità con le prassi e i modelli produttivi finora prevalenti, che quindi non saranno indolori ma andranno sostenute con politiche pubbliche adeguate.

Per arrivare alla neutralità, che è il principale obiettivo dell'European Green Deal, e per sostenere la transizione verso tale obiettivo, la Unione ha dedicato la maggiore quota delle ingenti risorse messe a disposizione con fondi comuni, in particolare del NGEU, fondi di cui come è noto, l'Italia è il primo beneficiario.

L'implementazione di queste indicazioni del NGEU e dei relativi piani nazionali è soggetta a un test particolarmente difficile, non solo per la ristrettezza dei tempi assegnati, ma per la difficoltà di utilizzare le risorse disponibili in investimenti e attività green che sono diverse e potenzialmente in contrasto con gli assetti produttivi esistenti³⁶.

Le tensioni cui accennavo si sono già tradotte non solo in Italia in forti pressioni se non bloccare quanto meno a ritardare i vari passaggi delle riconversioni produttive e professionali richieste dalla transizione ecologica.

Le resistenze sono diffuse, perché non riguardano solo le imprese e i settori direttamente colpiti dalla rivoluzione verde, ma hanno riflessi indiretti più vasti e potenzialmente generali, in quanto la transizione ecologica implica un cambiamento strutturale del modello produttivo finora prevalente e quindi dello stesso modo di concepire la crescita, le forme organizzative delle imprese e anche i comportamenti delle persone³⁷, inoltre la attuale complessità delle strutture produttive fa sì che le difficoltà di un settore si trasmettano anche a quelli connessi, con effetti domino.

La piena attuazione degli impegni del PNRR presuppone non solo una corretta finalizzazione degli investimenti in capo alle imprese, cui si richiede di realizzarli col rispetto delle condizioni paesaggistiche e archeologiche del territorio, ma anche il coinvolgimento e l'adesione dei diversi stakeholders interessati ai progetti, a cominciare dai lavoratori e dalle comunità locali.

Come si è rilevato dagli osservatori più attenti, il successo della transizione verde presuppone un radicale cambiamento di ottica riguardo alle questioni dell'ambiente, che superi la tradizionale

³⁵ Cfr. fra i tanti, D. Bevilacqua, *La normativa europea sul clima e il Green new deal: una regolazione strategica di indirizzo*, RTDP, 2022, 2, pp. 297-328; M. Weiss, *The fight against climate change*, in A. Perulli, T. Treu, eds., *Labour Law and Climate Change*, Wolters Kluwer, 2023, p. 51 ss.; F. Hendricks, *Climate change and labour law: ridefining the collective interest*, in A. Perulli, T. Treu, *Labour Law and climate change*, cit., p. 135 ss.

³⁶ Il rilievo riguarda non solo il PNRR italiano, ma anche quello di altri paesi, cfr. il rapporto CESE, *Mid.-term evaluation of the Recovery and Resilience facility*, ECO/607, 20 sett. 2023.

³⁷ Cfr. in generale B. Caruso, T. Treu, R. Del Punta, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il Manifesto*, Centre for the Study of European Labour Law M. D'Antona, 2023, p. 16 ss.

settorialità e separatezza delle relative politiche, per interiorizzarle negli obiettivi e nella strumentazione di tutte le principali scelte di policy pubbliche e private ³⁸.

Molti commentatori giuslavoristi condividono la fiducia, presente nelle indicazioni dell'Agenda 2030, che affermano non solo la compatibilità ma la possibile convergenza degli obiettivi della transizione verde miranti alla salute del pianeta con le ragioni sia di una crescita equilibrata e inclusiva sia di una buona occupazione³⁹.

Senonchè una simile fiducia va sostenuta con argomentazioni e con pratiche che rendano convincente e accettabile per tutti gli stakeholder la possibilità di un bilanciamento fra i diversi interessi e valori in gioco nel rapporto fra crescita, lavoro e ambiente.

Tale bilanciamento è lungi dall' essere agevole, perché va incontro a prassi e convinzioni consolidate, secondo le quali tali interessi e valori sarebbero in irriducibile contrasto ⁴⁰.

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

Per sostenere la fiducia in una transizione ecologica che sia non solo effettiva ma giusta, cioè sostenibile dal punto di vista sociale ed economico, servono argomenti e percorsi nient'altro affatto evidenti.

3. I tempi della transizione verde e le implicazioni per il sistema produttivo

Una prima condizione per questa sostenibilità riguarda i tempi della transizione.

La difficoltà di trovare il giusto bilanciamento tra gli interessi e valori in gioco e massima se si guarda al breve periodo e all' attuale contingenza⁴¹.

Le politiche necessarie per garantire la sostenibilità sociale e umana della transizione devono essere orientate al medio periodo, anche se dovranno tenere conto delle tempistiche dettate dalla urgenza della crisi climatica. Quelle indicate dal NGEU e dai piani nazionali potrebbero essere soggette a verifica.

³⁸ A. Supiot, *Homo faber: continuità e rotture*, in A. Honneth, R. Sennet, A. Supiot, *Perché lavoro?*, Feltrinelli, Milano, 2020; cfr. anche il dibattito fra i costituzionalisti sulle implicazioni dei nuovi art. 9 e 41 della Costituzione, per visioni diverse R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, AGE, 1, 2022, pp. 7-26; M. Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali*, QC, 2, 2022, p. 351 – 354; A. Morrone, *La costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, GDLRI, 4, 2022, p. 513 ss.

³⁹ Cfr. ad es. M. Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, GDLRI, 2022, p. 335 ss.

⁴⁰ F. Osculati, A. Zatti, 2009, *Costituzione e ambiente*, Astrid on line,

https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Oscu/Osculati_Zatti_Costituzione-e-ambiente.pdf

⁴¹ Lo si vede nei timori e nelle oscillazioni e polemiche presenti non solo nei nostri paesi circa le sorti di molti settori tradizionali, specie energivori (emblematico il settore automotive e quello siderurgico come ha mostrato la drammatica controversia dell'ILVA): come ricollocare e ridare professionalità a migliaia di lavoratori coinvolti, come ripensare alle strutture aziendali produttive e agli assetti urbanistici; come promuovere il risparmio energetico; infine, non da ultimo, come distribuire i costi delle transizioni ecologica e digitale in modo equo.

Nel merito tutti i documenti europei e nazionali hanno indicato la necessità di mettere in opera politiche innovative sia industriali ed economiche sia del lavoro in grado di accompagnare la transizione ecologica al fine di renderla economicamente e socialmente sostenibile.

Quanto alle prime, non avendo le competenze per fornire elementi specifici, mi limito a rilevare che l'opera di riconversione richiesta al nostro sistema industriale, per contribuire allo sviluppo di una economia verde richiederà, oltre che grandi investimenti, solo in parte previsti dal PNRR e quindi da integrare con risorse nazionali, ma anche un salto di scala nella capacità di innovazione e nelle dimensioni degli interventi. Il che è realizzabile solo con una integrazione di tali politiche su scala europea in modo da renderle in grado di stare al passo con le realizzazioni dei grandi competitor internazionali⁴².

In ogni caso le istituzioni pubbliche e le parti sociali dovranno preoccuparsi che il perseguimento degli obiettivi ecologici non comporti rischi di deindustrializzazione del paese. Lo potranno fare non limitandosi a rafforzare le tradizionali politiche difensive, come in primis gli ammortizzatori sociali, ma creando le condizioni di sistema nei vari settori e territori perché sia possibile e conveniente riconvertire le strutture tradizionali e aprire nuove iniziative, sfruttando le occasioni economiche e tecnologiche che le transizioni verso la sostenibilità può offrire.

4. Transizione verde e politiche del lavoro europee

La transizione ecologica, come quella digitale, sollecita risposte innovative non solo nel sistema produttivo, ma anche nei rapporti e nel mercato del lavoro, perché avrà ricadute dirette sulla quantità come sulla qualità della occupazione.

Le prime sono di dimensione ancora incerta, che dipenderà dall'efficacia delle politiche finalizzate a promuovere l'occupazione⁴³. Le seconde avranno un sicuro impatto sul mix dei mestieri tradizionali e delle relative competenze e andranno affrontate con interventi mirati di *reskilling* e *upskilling* per gran parte dei lavoratori.

Di questo la Commissione europea è consapevole, come si può riscontrare da una serie di impegni e direttive in materia sociale attivate dalla presidenza Von der Leyen, in applicazione dei principi dell'*European Pillar of social rights* e del relativo Action Plan⁴⁴.

Alle implicazioni della transizione ecologica per il mondo del lavoro sono inoltre dedicati documenti specifici, come lo European Climate Pact del 2020⁴⁵ che prevede una piattaforma per

⁴² Cfr. più ampiamente B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *IL diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., p. 40 ss. e F. Mosconi, *Una politica industriale per l'Europa*, Pandora, June 2022.

⁴³ C. Lucifora, C. Gagliardi, R. Maroni, S. Scaccabarozzi, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, Rapporto Cnel sul Mercato del lavoro, 2022, p. 331 ss. Anche le prospettive di crescita dei cd. lavori verdi non sono del tutto definite, fra le altre ragioni per la controversa individuazione dei loro caratteri, v. S. Grandi, V. Mini, *Il lavoro verde nell'era del Green Deal europeo*, in Cnel, Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2021, p. 351 ss.; A. Caracciolo, *Transizione verde e transizione occupazionali. Dinamiche di settore, tutele giuridiche, ruolo delle rappresentanze*, DRI, 2022, p. 964 ss.; e, in generale ILO, *Prospettive occupazionali e sociali nel mondo*, 2023.

⁴⁴ V. analisi e commenti in M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, Milano, 2021.

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European econ. and social committee and the Committee of Regions*, 9.12.2020 COM(2020) 788 final.

attivare iniziative di cittadini e Istituzioni dirette ad accompagnare la cura per il clima con interventi a favore della salute, della formazione e del *well being* dei cittadini: promozione di green skills, di mobilità e di spazi green.

Inoltre le indicazioni europee sul clima (EU Climate Target Plan)⁴⁶ ha impegnato imprese e parti sociali a contribuire insieme alla riqualificazione dei lavoratori nelle nuove competenze richieste dalle due transizioni, indirizzando in tale direzione parte dei fondi del Fondo sociale europeo.

In linea con queste indicazioni il PNRR italiano come quelli di altri paesi hanno dedicato una parte consistente delle risorse del NGEU a sostenere programmi di formazione continua e di assistenza alla ricollocazione per i lavoratori interessati ai processi di ristrutturazione e riconversione aziendali messi in atto secondo gli obiettivi del Piano⁴⁷.

5. Debolezza e limiti dei provvedimenti europei in materia sociale

Per apprezzare il valore effettivo di queste iniziative europee, occorre considerare che nel passaggio dalle affermazioni di principio e programmatiche alle concrete misure applicative, queste risentono della limitatezza delle competenze dell'Unione in materia sociale e del lavoro, oltre che delle divisioni fra i paesi membri, che costringono spesso a difficili mediazioni al ribasso.

Così, ad esempio, la direttiva sul salario minimo adeguato (2022/2041), varata dopo mesi di consultazioni con tutti gli stakeholder, ha perso quasi tutti i contenuti vincolanti sui punti principali, cioè sia sui livelli di adeguatezza dei minimi fissati per legge, sia sulle modalità per dare efficacia generale ai contratti collettivi da parte dei paesi che abbiano scelto lo strumento contrattuale per stabilire tali minimi.

La impossibilità di forzare i limiti delle competenze della unione in materia retributiva ha contribuito a ridurre la portata del provvedimento fino a farlo assomigliare più a una raccomandazione che a una vera direttiva.

Anche la proposta di direttiva relativa ai lavori su piattaforma, ha seguito un iter alquanto travagliato, nel corso del quale ha visto ridotte le possibilità di controllo dei lavoratori e delle loro rappresentanze sui cd meccanismi automatici d'intervento nei rapporti di lavoro (a cominciare dagli strumenti della intelligenza artificiale), indebolendo così la effettività del principio ispiratore originario del controllo umano su questi meccanismi⁴⁸.

Il *decalage* fra principi affermati nei testi e applicazioni effettive è riscontrato anche in altri ambiti, come stanno denunciando con insolita durezza i sindacati europei⁴⁹.

Inoltre un rapporto di ricerca del ETUI dedicato alle risposte dell'Unione alla crisi energetica, denuncia lo squilibrio fra le misure dedicate alla stabilizzazione dell'economia, che oltretutto hanno

⁴⁶ In particolare *Communication from the Commission stepping up Europe's*, 2030, Climate ambition, COM 2020/256 final.

⁴⁷ P. Varesi, *Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR*, in *Rapporto sul mercato del lavoro*, Cnel, 2022, p. 71 ss.

⁴⁸ Su questi argomenti vedi più diffusamente T. Treu, *Diritti e politiche sociali dell'Unione Europea dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa*, LD, 2023, p. 79 ss.

⁴⁹ *Trade Unions in the European Union Picking up the pieces of the neoliberal challenges*, J. Weddington, T. Muller, K. Vanderle, eds., Peter Lang, 2023, spec. le conclusioni dei curatori, p. 1120 ss.

beneficiario di sussidi soprattutto i gruppi a più alto reddito, e gli interventi rivolti alle protezioni sociali e ambientali.

Un ambito particolarmente significativo in proposito riguarda gli istituti di welfare, a cominciare da quelli di sostegno dei lavoratori in caso di crisi occupazionale. Gli obiettivi indicati dai documenti europei, come anche in molti programmi nazionali, pongono a questi istituti compiti nuovi e più impegnativi del passato, perché essi sono chiamati non più solo alla stabilizzazione dell'esistente rimediando crisi occasionali, ma a fornire un contributo alla gestione delle transizioni in cui sono potenzialmente interessati migliaia se non milioni di lavoratori.

In questo un intervento dell'Unione a sostegno dei sistemi nazionali risulta importante, se non decisivo, specie per gli Stati membri più esposti alle crisi e con minori disponibilità finanziarie, come il nostro e altri paesi mediterranei e dell'Europa dell'est.

Per rispondere a queste urgenze sono state avanzate varie proposte di intervento europeo: a partire dalla proroga del SURE che ha svolto con successo una funzione di sostegno ai programmi nazionali di cassa integrazione e simili nel corso del Covid; alla istituzione di una forma di indennità europea per le ipotesi di disoccupazione (in questo caso sulla base di un progetto avanzato dall'Italia)⁵⁰.

Ambedue queste proposte sono rimaste finora senza seguito, il che conferma la difficoltà delle autorità europee di attuare interventi incisivi nelle aree critiche delle politiche sociali, a sostegno se non in sostituzione delle politiche nazionali.

Cosicché questi istituti di welfare, come le materie delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale restano, oggi come in passato, affidate alle iniziative dei singoli Stati membri. Da parte europea sono oggetto di iniziative di semplice coordinamento, sostenute da agenzie specializzate, con compiti di studio e di assistenza tecnica: una strumentazione, rivelatasi solo parzialmente efficace, come tutte quelle affidate al metodo aperto di coordinamento⁵¹, e in ogni caso inadeguata ad affrontare le nuove sfide poste a questi istituti dalle transizioni in atto nelle nostre economie⁵².

6. Il necessario sostegno alle relazioni collettive

La mancanza di una azione europea incisiva si avverte in modo anche più acuto nelle materie delle relazioni collettive di lavoro, come rilevano con preoccupazione i sindacati europei⁵³.

Il fatto che si tratti di materie in parte fuori in parte ai margini delle competenze dell'Unione, non ha impedito alle autorità comunitarie di prendere in passato una serie di iniziative volte a riconoscere l'esercizio di significativi diritti dei sindacati, in materia di informazione e partecipazione

⁵⁰ Cfr. diversi contributi in *Economia e Lavoro*, n. 1, 2017, p. 7 ss.

⁵¹ Cfr. il Rapporto INAPP, *Legislazione di contrasto alla crisi occupazionale derivante dalla pandemia Covid in alcuni paesi europei*, 2022, e ivi le conclusioni di P. Loi e P. Varesi.

⁵² Così da ultimo A. Perulli, *Towards a green labour law*, cit., p. 22.

⁵³ *Trade Unions in the European Union*, cit., p. 1130.

nelle imprese nonché ad attivare il dialogo sociale, fino a riconoscere la possibilità di una contrattazione collettiva di rilevanza europea.

Su questa base si è sviluppata fra le parti sociali europee una attività negoziale autonoma in diverse materie attinenti ai rapporti individuali e collettivi di lavoro, che ha arricchito la regolazione sociale acquisita dall'Europa ⁵⁴.

Senonchè le trasformazioni recenti del contesto economico, tecnologico e politico globale hanno creato difficoltà crescenti per l'azione sindacale, riducendone la capacità di incidere in via contrattuale nella regolazione delle condizioni di lavoro, fino al punto di profilare in alcuni paesi situazioni prospettive di vera e propria marginalizzazione dei sindacati o in altri casi di riduzione della loro influenza ad alcuni settori forti della economia, con la conseguente crescita di dualismi e diseguaglianze ⁵⁵.

La ripresa di iniziative di sostegno da parte della Unione nei confronti dei diritti sindacali, in particolare della contrattazione collettiva, appare necessaria per contrastare il rischio di grave indebolimento di questi istituti che sono stati fin dall'origine un elemento costitutivo del modello sociale europeo.

Questo sostegno è tanto più importante oggi per rendere effettiva ed efficace la partecipazione delle parti sociali, insieme alle organizzazioni della società civile, al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile prospettate dai piani europei.

Questa esigenza di partecipazione è riconosciuta con inusitata chiarezza dallo stesso regolamento europeo (2021/241) relativo alla implementazione dei piani nazionali di ripresa e di resilienza.

Il pieno coinvolgimento delle rappresentanze collettive dei lavoratori è una condizione per rendere possibile un rinnovamento condiviso e quindi duraturo degli istituti tradizionali del diritto del lavoro, rispondere alle esigenze delle transizioni ecologica e digitale che decideranno del nostro futuro.

Come hanno rilevato le prime analisi dedicate al tema il diritto del lavoro deve rinnovarsi non solo per aspetti marginali, ma nel modo di affrontare questioni centrali quali la regolazione dei tempi e dei luoghi delle attività, il rapporto fra sicurezza del lavoro e ambiente, la valutazione delle prestazioni e delle professionalità, le modalità di controllo delle tecnologie incidenti sulle attività umane, gli strumenti della formazione e delle politiche attive per una buona occupazione ⁵⁶.

7. Le direttive europee per la sostenibilità ambientale delle attività di impresa

Una serie di iniziative dell'unione si sono dirette recentemente nei confronti delle (grandi) imprese per regolarne la governance e le attività in modo conforme alle esigenze e agli obiettivi della sostenibilità, in particolare della tutela dell'ambiente.

⁵⁴ Cfr. in generale M. Peruzzi, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Mulino, Bologna, 2011.

⁵⁵ J. Visser, *Trade Unions in the balance*, ILO, Working Paper, ACTRAV, 2019.

⁵⁶ Cfr. vari contributi in A. Perulli, T. Treu, ed., *Labour Law and climate change*, cit.; inoltre B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto. Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., p. 9 ss.; V. Speciale, *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici*, DLRI, 2023., p. 283 ss.

Si tratta della direttiva 2022/2464 (CSRD), che integrando una precedente direttiva (2014/95), impone alle grandi aziende l'obbligo di redigere una rendicontazione di sostenibilità e di divulgare informazioni sui temi ESG relativi all'impatto ambientale, i diritti umani e sociali e aspetti di governance⁵⁷.

A questa ha fatto seguito la proposta di direttiva cd. Due diligence (Corporate sustainability due diligence CSDDD), che impegna le imprese europee a proteggere i diritti umani e dell'ambiente dall'impatto delle attività aziendali, lungo la intera catena del valore, generando quindi una influenza indiretta anche sui paesi extra europei ove le imprese operano attraverso le loro filiere⁵⁸.

Per quanto riguarda le attività relative alla attuazione dei piani nazionali di ripresa va infine menzionato il regolamento cd. tassonomia (2020/852), ove si stabilisce che tutte queste attività rispettino il principio di non fare danno significativo (DNSH) agli obiettivi ambientali⁵⁹.

È da rilevare che le regole europee relative alle attività delle imprese a differenza di quelle sopra menzionate, presentano i caratteri propri della direttiva e del regolamento⁶⁰.

Tale differenza riflette, qui come in altre occasioni, la diversa ampiezza delle competenze dell'Unione Europea nelle materie della regolazione della concorrenza e delle imprese rispetto a quelle (ridotte) in materia sociale e del lavoro.

Si tratta di una sfasatura (*decoupling*) fra le competenze in queste due materie da tempo segnalata come uno dei limiti, e delle contraddizioni, della costruzione Europea, che inficia la organicità dei suoi ordinamenti e la sua capacità di dare un contributo efficace agli obiettivi di progresso economico e sociale individuati fin dalle sue origini.

Nel caso di specie la stessa effettività dei diritti sindacali pur menzionati nella direttiva *due diligence* risulta pregiudicata dalle condizioni di debolezza dei sindacati sopra ricordate, cui il diritto dell'unione non offre adeguato sostegno⁶¹.

8. La responsabilità degli Stati nazionali per una giusta transizione: la questione delle risorse per le politiche sociali

Ho già ricordato che per sostenere la attuazione degli obiettivi di sostenibilità individuati dalla Unione, in particolare delle transizioni ecologica e digitale, i provvedimenti europei hanno messo

⁵⁷ A. Kolk, A. Kourula, N. Pisani, *Sustainability and inclusive development*, DAR, University of Amsterdam, 2017; R. Rota, *Implementazione della Corporate Sustainability Reporting Directive 2464/2022*, Astrid, n.16/2023, Novembre 2023.

⁵⁸ M. Libertini, *Sulla proposta di Direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, RDS, 2-3, 2021, p. 325 ss.; anche se l'adempimento degli obblighi di diligenza nella catena di valore sarà complessa e di non facile implementazione, A. Bonfanti, V. Brino, *La proposta di direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e i suoi impatti sulla tutela dei diritti umani lungo la catena globale del valore: riflessioni di diritto del lavoro e diritto internazionale privato*, paper, 2022, p. 1 ss.; V. Brino, *Governance societaria sostenibile e Due Diligence: nuovi orizzonti regolatori*, LDE, 2, 2021, e ID, *La Due Diligence europea, quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, www.rivistaweb.it/issn/1971-7105/issue/8701.

⁵⁹ C. De Vincenti, *Il principio Do not significant harm*, in Astrid rassegna 2/2022; ID, *Green investments, Two possible interpretations of the DNSH*, in Luiss Policy Brief 16/2022.

⁶¹ La partecipazione dei sindacati è stata menzionata nella visione originale delle proposte, è stata inserita dal Parlamento europeo, sia pure allo stesso titolo degli altri *stakeholders*: vedi al riguardo il rilievo di M. Barbera, *Contrattazione e partecipazione, uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, DL, 2023, p. 61 ss.

a disposizione degli Stati membri ingenti risorse; oltretutto caratterizzate dalla novità di essere raccolte su base solidaristica in un fondo comune dedicato

Una simile massa di risorse, se tradotta in investimenti ben finalizzati, costituisce un contributo senza precedenti dell'Unione alle economie e alla occupazione dei paesi europei, che può imprimere una svolta decisiva nella direzione di uno sviluppo sostenibile.

Queste risorse sono dirette in misura prevalente ad investimenti, per lo più in infrastrutture e alla attuazione di alcune riforme di sistema ritenute essenziali per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità; per quote limitate sono ridotte a spese sociali, in particolare sotto il capitolo "inclusione e resilienza".

Per esprimere compiutamente la loro efficacia a sostegno delle transizioni verso tali obiettivi, tali interventi di riforma e di investimento hanno bisogno di essere integrati dalle risorse e dalle innovazioni organizzative necessarie all'efficace funzionamento delle nuove infrastrutture, anche perché queste spese hanno carattere durevole, mentre le risorse dei piani sono disponibili solo per un periodo limitato (2026).

Per garantire un funzionamento all'altezza degli impegnativi target posti dai piani nazionali, saranno richiesti non solo interventi di ordinaria amministrazione e di gestione dell'esistente, ma anche qui iniziative nuove di adeguamento e potenziamento organizzativo, con investimenti nei servizi necessari a rendere funzionali le infrastrutture, e soprattutto con la messa a disposizione di risorse umane qualificate per le nuove competenze che sono richieste dalla economia verde e digitale.

Sono queste attività di accompagnamento e di servizio alle infrastrutture che le rendono effettivamente utili ai cittadini e che possono mantenere la promessa fatta dal Green New Deal di garantire una transizione giusta al nuovo modello di sviluppo.

Oltretutto queste attività sono le più importanti anche per sostenere una crescita durevole di buona occupazione.

La responsabilità per mettere in opera tutti questi interventi, e per rendere disponibili in modo durevole le risorse necessarie, fa capo agli Stati nazionali: in primis alle istituzioni pubbliche, cui spetta un ruolo decisivo, ma anche alle imprese e alle parti sociali.

Sulla capacità delle strutture e delle comunità nazionali di adempiere a queste funzioni di grande complessità si gioca una partita altrettanto rilevante per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, di quella in corso per la implementazione degli investimenti e delle riforme previsti dai piani di ripresa e resilienza.

La sfida è duplice: riguarda da una parte la disponibilità delle risorse necessarie a sostenere queste funzioni di servizio, a cominciare dalle spese per la assunzione e qualificazione del personale necessario, dall'altra la capacità di realizzare le innovazioni organizzative e funzionali essenziali per mettere in grado le pubbliche amministrazioni ai vari livelli e le stesse imprese di perseguire con successo gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

La questione delle risorse necessarie a svolgere tali funzioni presenta aspetti di criticità per molti Stati europei, in particolare per il nostro, che risente più di altri del peso storico del suo alto indebitamento. Già nella prima fase applicativa del PNRR si è manifestata la difficoltà di accompagnare

alcuni investimenti del piano (dalla sanità e assistenza, ai servizi per l'infanzia, alla scuola) con adeguate dotazioni di spese di funzionamento e di personale.

Inoltre il patto di stabilità e crescita appena siglato, pure provvisto di vincoli meno stretti di quello precedente, e destinato ad aumentare i limiti alle risorse disponibili agli Stati anche per questo tipo di spese.⁶²

9. Le responsabilità dell'Unione: più risorse e competenze europee per le politiche sociali

Non posso approfondire questi rilievi. Ma per tornare al tema centrale del mio discorso, gli argomenti fin qui svolti segnalano che se non si vuole compromettere il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale posti dalla Unione Europea, gli Stati nazionali non possono esser lasciati soli nello svolgimento delle funzioni relative al buon funzionamento delle infrastrutture avviate con il NGEU, in particolare alle attività di servizio e di welfare ai cittadini necessarie per una giusta transizione.

Per sostenere il processo di implementazione di tali obiettivi, le scelte dell'Unione devono mantenere la capacità di coesione e la visione lungimirante dimostrate nel 2020 con l'avvio del Green deal e con il NGEU.

Questo implica anzitutto la necessità di incrementare in modo strutturale le risorse del bilancio europeo, come auspicato, fra l'altro, dalle conclusioni della Conferenza per il futuro della Europa⁶³, contro i tentativi anche recenti di ritornare alla dipendenza delle risorse della Unione dai contributi contingenti degli Stati membri.

Quanto alle strategie di policy, le analisi qui presentate confermano la urgenza, già rilevata da molti osservatori e protagonisti delle vicende europee⁶⁴, di rafforzare le competenze e la capacità di intervento dell'unione nelle politiche sociali e nei rapporti di lavoro individuali e collettivi.

Lo storico *decoupling* fra Europa economica ed Europa sociale ha ridotto di molto la capacità dell'Unione di contribuire al benessere dei suoi cittadini, con la conseguenza che molti si sono sentirti traditi nelle loro aspettative rispetto alla costruzione europea e hanno perso fiducia nelle istituzioni comuni.

Ora le difficili sfide delle transizioni ecologica e digitale rendono più urgente che mai superare questa separazione.

Se non si collega la sostenibilità ambientale con quella sociale tramite politiche innovative di protezione dei soggetti più deboli, di contrasto alle disuguaglianze e di promozione delle capacità individuali e collettive, non solo si tradiscono i principi scritti nelle nostre Carte costituzionali, ma si rafforzano le resistenze al perseguimento della transizione ecologica e della sostenibilità, e si alimenta lo scetticismo sulle possibilità della unione di contribuire al progresso comune, se non anche i sentimenti anti europei e sovranisti.

⁶² Cfr. M. Bordinon, *Nasce il nuovo patto di stabilità e crescita*, www.lavoceinfo.it, 22.12.2023.

⁶³ Cofoe, *Conference on the future of Europe*, Council of the European Union, 5 march 2021, 6797/21; e relazione sul risultato finale 5 maggio 2022; v. anche la valutazione tecnica delle proposte approvate al 7 dic. 2023; Consiglio dell'UE, doc. 16054/23 e il discorso di M. Draghi a Cambridge, *Per un'Europa nel futuro*, pubblicato su Il Foglio, 13 luglio 2023.

⁶⁴ Così esplicitamente le conclusioni della Cofoe, proposta n. 14.