



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

"MANIFESTO"

IL DIRITTO DEL LAVORO
NELLA GIUSTA TRANSIZIONE

Un contributo "oltre" il manifesto

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta † (1957-2022), Tiziano Treu

© 2023

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta † (1957-2022), Tiziano Treu
Catania, Firenze, Roma

"MANIFESTO"

Il diritto del lavoro nella giusta transizione.

Un contributo "oltre" il manifesto.

Bruno Caruso, Riccardo Del Punta † (1957-2022), Tiziano Treu

Premessa: una firma a tre... per continuare	2
Introduzione e presentazione	3
1. Le crisi del 2020-2022 e le reazioni dell'Unione Europea	10
2. I nuovi scenari del NGEU e del PNRR: le implicazioni per il diritto del lavoro. Le tre dimensioni della sostenibilità	12
3. La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica	15
4. La partecipazione sociale e civile alle politiche pubbliche.....	21
5. Diritto del lavoro e pubbliche amministrazioni: la "governance" della giusta transizione.....	24
6. Le due transizioni gemelle: implicazioni e connessioni	34
7. Regole e vincoli delle transizioni: il principio " <i>non fare danni significativi</i> " (" <i>do not significant harm</i> ", DNSH).....	36
8. Transizione ecologica, politiche industriali e orientamento dei consumi	40
9. Il cambiamento del diritto del lavoro nella giusta transizione: apertura cognitiva e comunicazione tra sub sistemi regolativi	45

10. Le ricadute: salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e tutela ambientale	46
11. Segue. Settimana corta, lavoro agile e qualità del lavoro: "lavorare meno lavorare meglio". Le connessioni con la giusta transizione	50
12. Segue. Nuovi strumenti di parità di genere nella giusta transizione: trasparenza delle retribuzioni e certificazione aziendale tra obblighi di <i>disclosure</i> e le politiche premiali	53
13. Segue. Lavoro e impresa sostenibile: un nuovo dialogo tra diritto del lavoro e diritto dell'impresa.....	55
14. Segue. I cambiamenti nella regolazione del rapporto di lavoro nella giusta transizione: il contratto di lavoro collaborativo nella impresa sostenibile	59
15. La transizione digitale.....	65
16. Il controllo umano	67
17. La diseguaglianza. Nuovi e vecchi strumenti di contrasto.....	73
18. L'accesso. L'empowerment e le tutele dei lavoratori digitali	75
19. Formazione e politiche attive del lavoro.....	77
20. Mismatch e orientamento	80
21. Giusta transizione e green jobs: ricadute sul diritto del lavoro	82
22. Persona, comunità e sindacato nella doppia transizione. La cooperazione partecipativa multilivello come linea d'orizzonte strategico.....	85
23. Verso un welfare universalistico e attivo.....	90
24. Salari minimi adeguati.....	95
25. Le dimensioni europee del diritto del lavoro. Sostenere la produzione di beni pubblici europei.....	100
26. La incerta regolazione delle <i>supply chains</i> internazionale e delle delocalizzazioni	101
27. Regole organiche per i rapporti Internazionali del lavoro e il ruolo dell'Europa	108
Riferimenti bibliografici.....	109

Gli sviluppi degli ultimi 2 anni culminati nel PNRR conferiscono ulteriore attendibilità all'approccio del Manifesto, che confermano e anzi consolidano culturalmente. È giusto quindi rileggere i temi del Manifesto alla luce del PNRR, che scandirà per alcuni anni le tematiche principali (anche se non le uniche, basti pensare al tema del salario minimo) delle politiche del lavoro.

È pienamente ribadita, anzitutto, la centralità della sostenibilità come grande risposta sistemica alla crisi e come lavoro per il futuro. Nel Manifesto ci sono contemporaneamente, a questo riguardo, una visuale olistica, che abbiamo identificato nel filo rosso e trasversale della sostenibilità – intesa, in generale, come compatibilità tra le ragioni dell'economia e della società e i nostri orizzonti di vita quali esseri umani – e schemi interpretativi aperti per quanto riguarda i singoli problemi e contesti.

Ma quello che avevamo ed abbiamo in mente non è un olismo scontato ed irenico.

Il ragionare in termini di sostenibilità non lo intendiamo come una deduzione unidirezionale da un unico principio, bensì come acuta consapevolezza della complessità e spesso della contraddittorietà dei contesti reali, di guisa che ad essi non è possibile reagire con una sola affermazione di valore o con un unico approccio cognitivo. Occorre invece giocare su più piani e su più tasti, secondo un metodo che deve contemplare il trial and error.

Se ne ha la prova calando la sostenibilità nel contesto del diritto del lavoro. È una contestualizzazione che può stravolgere gli equilibri della materia. Delle 3 sostenibilità, il confronto tra quella economica e quella sociale potrebbe di per sé evocare le operazioni di bilanciamento consuete al DL. Fino a questo punto non ci si sposterebbe granché rispetto al presente, ove già il DL è, per sua essenza, espressione di sostenibilità sociale, in quanto teso a rendere compatibile le condizioni del lavoro con la vita e la dignità delle persone.

Ma ciò che sparglia i giochi, introducendo un fattore nuovo che rende molto più complesso il perseguimento integrato delle sostenibilità, è la sostenibilità ambientale (oltretutto quella capofila nell'evoluzione del tema), che è di non scontata composizione – come dice Tiziano – con le esigenze della crescita e del lavoro, ma che ormai fa parte di un paradigma imprescindibile.

Senza disporre della bacchetta magica per conciliare di incanto queste varie istanze, il DL deve dunque pensare ai modi migliori possibili per evitare che questa integrazione delle 3 sostenibilità si risolva in insuccessi, aporie o dilemmi tragici, e ciò con la previsione di strumenti di accompagnamento e sostegno specifici (è il caso di una CIG per riconversione ambientale?). Essenziale anche la cooptazione delle parti sociali.

Nello stesso tempo, il PNRR conferma l'obsolescenza di certe visioni oppostive, che hanno caratterizzato a lungo (e secondo alcuni ancora dovrebbero

caratterizzare) il modo di guardare alla materia, e dunque ribadisce l'attualità dell'approccio del Manifesto. L'idea di una contrapposizione DL-economia ancorata all'antitesi tra liberalizzazione da un lato e garantismo/valorialismo dall'altro (antitesi che Perulli e Speciale hanno posto al cuore del loro discorso), oppure tra flessibilità e rigidità, non sparisce dalla scena (peraltro, sull'istituto cruciale del licenziamento le modifiche flessibilizzanti sono state in buona parte riassorbite da legge e Corte cost.) ma è fortemente ridimensionata. L'obiettivo da porsi nella logica sistemica della sostenibilità è infatti quello di una crescita inclusiva e sostenibile, il che però implica contaminazione metodologica e non l'assunzione di posizioni assolutistiche da tribuni dei valori.

Così come, di fronte agli obiettivi del PNRR, altre alternative appaiono superate, per quel che avevamo già notato nel Manifesto come quella tra tutele nel rapporto e nel mercato. Tutti i temi che hanno centralità del PNRR sono finalizzati all'accompagnamento alla duplice transizione ecologica e digitale: le politiche attive e le politiche della formazione professionale, tra l'altro da ripensarsi in una chiave integrata che chiama in causa anche il ruolo delle parti sociali e dunque propone un ampliamento del tradizionale perimetro (pubblicistico) delle politiche attive (v. ad es. il Fondo Nuove Competenze).

È di un DL post-ideologico (in tutti i sensi) e fattivo nella creazione di capacità dei lavoratori che si avverte il bisogno.

Importanza priorità trasversali: genere, giovani, territori.
RICCARDO DEL PUNTA

Premessa: una firma a tre... per continuare

L'idea di andare oltre il Manifesto nasce da un duplice input: replicare ai numerosi interventi che si sono confrontati direttamente con il documento; andare oltre le tesi ivi contenute sia come naturale evoluzione delle originarie riflessioni, sia come occasione per tener conto dei veloci cambiamenti istituzionali, sociali e politici nel frattempo intervenuti (§ 1). C'è però un triste e malinconico dato di novità che chi scrive non avrebbe mai voluto condividere con i lettori: il fatto che gli autori sono certamente più soli perché uno di loro è venuto nel frattempo a mancare e il peso di

tale mancanza è greve in tutti i sensi. Come diceva qualcuno, ci sono morti che pesano come una piuma e morti che pesano come una montagna e in tal caso si tratta proprio di un vero 'massiccio' del diritto del lavoro moderno che è venuto a mancare. Riccardo non c'è fisicamente ma firma comunque questo lavoro che rimane a tre, e non solo per un formale omaggio all'amico e al coautore scomparso, ma perché del suo pensiero e delle sue riflessioni, sono intrise le pagine che presentiamo. E non si tratta solo di un'immaginaria filigrana, posto che il lungo esergo con cui apriamo questo documento dimostra che c'è altro. Con Riccardo abbiamo a lungo discusso di come impostare la ri-partenza; egli è venuto a mancare proprio quando ci accingevamo a ricominciare attraverso lo scambio di contributi preparatori come quello che presentiamo in anteprima. Detto questo, agli autori è chiara la consapevolezza che Il diritto del lavoro della giusta transizione, oltre il Manifesto, non potrà mai essere un "oltre" Riccardo, perché la sua assenza segna un incolmabile vuoto anche nelle pagine di questo scritto.

Introduzione e presentazione

Con questo secondo testo, in ideale e pratica continuazione con il precedente (B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu 2020), intendiamo proporre una riflessione sull'impatto della doppia transizione, quella tecnologica e quella ecologica, sul diritto del lavoro.

Il percorso è il seguente.

Si analizzeremo i nuovi scenari di crisi nel biennio trascorso (§1), soffermandoci sulla capacità, e modalità, della resilienza europea alla crisi pandemica. Si darà conto dei nuovi scenari aperti dal NGEU e dal PNRR e delle implicazioni, per il diritto del lavoro, del paradigma della sostenibilità - inteso ormai, per convenzione stipulativa, in modo olistico - a cui quelle politiche e quelle misure si ispirano (§2 e 3). L'analisi di tali misure, da cui emerge la centralità della questione ecologica legata al cambiamento climatico e ai connessi profili di giustizia ambientale, verterà sugli aspetti contenutistici e procedurali; quest'ultimi relativi ai nuovi spazi di partecipazione istituzionale e dialogo sociale che si aprono e che si ritengono condizione per una effettiva ed efficace implementazione delle misure previste dai piani (§ 4); il che implica pure un adeguamento della governance istituzionale che è una delle scommesse su cui si gioca in Italia

il successo o meno del PNRR (§ 5); tale adeguamento costituisce il pilastro fondamentale di ogni credibile approccio SDG.

Con riguardo all'assetto istituzionale e al ruolo delle pubbliche amministrazioni si evidenzieranno anche due strumenti che possono giocare un ruolo importante nell'approccio delle PPAA all'ESD: le società pubbliche (§ 5.1) e gli appalti verdi e sociali (§ 5.2).

Il contesto generale di riferimento, come si accennava, saranno le due transizioni gemelle: quella ecologica, connessa, ma non solo, al cambiamento climatico; e quella tecnologica. Di esse si evidenzieranno connessioni e complementarità di problematiche (§ 6), anche in ragione di nuovi vincoli di principio (§ 7) e delle ricadute sulle politiche pubbliche (nuove missioni e nuovi valori) e sui modelli di consumo (§ 8). Ma le ricadute riguardano pure le regole di sistema: pare infatti non più eludibile una rilettura ecologista di alcuni istituti del rapporto di lavoro nel contesto del paradigma della sostenibilità che riguarda non solo il lavoro, ma l'impresa e i suoi rapporti esterni ed interni. Onde la presa d'atto di inedita porosità tra subsistemi regolativi: il diritto all'ambiente, il diritto dell'impresa e il diritto del lavoro (§ 9).

Si analizzeranno a tale proposito, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni istituti lavoristici che più risentono, a nostro avviso, della postulata apertura cognitiva del diritto del lavoro alla doppia transizione, soprattutto quella ecologica.

In primo luogo, in ordine di importanza, il tema della salute e della sicurezza per evidenti implicazioni sistemiche e di oggetto (§ 10). Posto che il diritto del lavoro riguarda la persona non esistenzialmente appartata, ma neppure considerata in guisa di soggetto immedesimato e annullato nella classe sociale di appartenenza; e posto che il lavoro va meglio inteso come esperienza esistenziale a un tempo intima e relazionale, secondo l'intuizione di Simone Weil, e dunque pur sempre nella proiezione esperienziale di chi opera inserito in una comunità comunicativa che lo comprende, la questione dell'ambiente di lavoro va ri-considerata come centrale. C'è, soprattutto in Italia, un tema classico di prevenzione nel lavoro e di connessione tra ambiente di lavoro e ambiente generale (si v. i principi della Carta di Urbino, *infra*), ma c'è un tema più ampio in cui l'ambiente di lavoro va considerato nella dimensione di parte, solo relativamente distinguibile, di un sistema più ampio, universalmente sicuro

e in piena armonia, anche estetica, con l'ecosistema. È evidente che in tale prospettiva concetti/piloni del diritto del lavoro della modernità, come quello di interesse collettivo, vanno rivisti e aggiornati (§10). È pure evidente che tradizionali dicotomie conflittuali di interessi, su cui si sono eretti e forgiati non solo ideologie politiche (C. Galli 2022), ma anche ordinamenti normativi relativamente recenti che subiscono il ritmo intenso della storia e della evoluzione sociale - come quelli di riferimento del diritto del lavoro e delle relazioni industriali - sono destinati ad essere profondamenti ripensati (Carrieri D., Treu T, 2018; Schiavone A. 2023).

Il tema dell'ambiente di lavoro legato da un lato all'ecosistema, dall'altro a una rinnovata attenzione al tema della prevenzione e del benessere psicologico nel luogo di lavoro e nelle relazioni interpersonali, si collega pure alla dimensione del tempo e della sua flessibilità, secondo una intuizione originaria che è stata anche del legislatore europeo (la regolazione del tempo di lavoro come riferita anche alla salute e alla sicurezza) (§ 11): il dibattito sul *4day week*, sulla riduzione dell'orario di lavoro, appare oggi connettersi non alla tradizionale rivendicazione "anticapitalista" di più tempo di non lavoro a parità di salario (una rivendicazione contro "il saggio di profitto"), ma a una maggiore libertà e creatività *nel* lavoro che una gestione più individualmente responsabile e flessibile del tempo di lavoro è in grado di consentire ; un contributo quindi all'aumento della qualità nella prospettiva del "buon lavoro" non scervo dall'attenzione alla sua maggiore produttività, resa possibile dall'impiego di tecnologie in grado di 'aumentare' l'apporto qualitativo delle persone a parità o a riduzione di tempo impiegato perché meglio utilizzato.

La parità di trattamento (§ 12) assume in questo contesto una nuova visibilità, non centralità perché ormai il tema, anche in Italia, non deve più considerarsi un mero capitolo del diritto del lavoro ma ha assunto, nella forma del diritto antidiscriminatorio, una sua autonomia concettuale, politica e regolativo-strumentale. Nella giusta transizione il diritto discriminatorio ci mostra, anche in ragione degli input sempre intensi del diritto dell'UE, una effervescenza strumentale di tutto rispetto: "trasparenza imposta" e "certificazione promossa" (un preclaro esempio di diritto premiale che mostra una strada da perseguire e generalizzare per l'intero campo del diritto del lavoro) sono da annoverare tra i segnali positivi e teoricamente interessanti della nuova fase.

Ma siamo andati oltre l'analisi della ricaduta della giusta transizione su alcuni temi classici della disciplina, rilevandone alcune più di tipo sistemico, in questo registrandosi tra gli autori - occorre sottolinearlo per onestà intellettuale - se non un vero e proprio dissenso, delle difformità di sfumature, di intensità di toni.

Ci siamo resi conto che, al di là di singoli istituti, il contesto della giusta transizione reca seco trasformazioni che ci dicono di una nuova porosità comunicativa tra il diritto del lavoro e altre discipline, in particolare le scienze aziendalistiche e più in generale il diritto dell'impresa (§ 13). E questo perché l'azienda sostenibile presuppone anche cambiamenti di governance societaria secondo modelli di CRS (*Corporate Social Responsibility*) ed ESG (*Environmental, Social and Corporate Governance*) i quali implicano una nuova e strutturale centralità delle persone che vi lavorano e che la gestiscono; si tratta di cambiamenti che teuberianamente "irritano" il sistema di diritto del lavoro inducendone "tendenzialmente", anche se "non uniformemente", un cambiamento del suo paradigma (sono forse gli avverbi che più rendono il compromesso di posizioni raggiunto).

La persona nella impresa sostenibile (*rectius* che ha internalizzato il paradigma della sostenibilità: C. Mio, 2021) (§ 13) assume centralità non solo nel ruolo tradizionale di lavoratore (esecutore) subordinato e nella posizione contrattuale passiva e 'subita' del tradizionale contratto di lavoro; ma come soggetto di una più ampia comunità aziendale (comprensiva dell'imprenditore, degli azionisti, dei managers e di altri stakeholder) che si rapporta, in modo proattivo e positivo, con l'ecosistema che la circonda. Onde la necessità di riconsiderare - sebbene, come sottolinea uno dei coautori, con tutte le prudenze del caso sia di approccio teorico, sia di verifica empirica - la stessa funzione economico-sociale del contratto di lavoro in tale rinnovata dimensione (§ 13).

In tal senso, in guisa di sintesi (§ 14) - e sempre con la prudenza prima segnalata - è possibile rivisitare la filosofia e la regolazione del lavoro nell'impresa e oltre, non solo in termini di contrasto all'alienazione, o di funzionalizzazione del lavoro a una vita dignitosa (il lavoro decente), ma anche in una visione/missione di lavoro esistenzialmente appagante, perché frutto di una scelta consapevole dell'impresa, o delle pubbliche amministrazioni, che si rendano eleggibili e preferibili di fronte a una offerta di lavoro più consapevole del proprio progetto di lavoro e di vita personale; il che consente un approccio all'articolo 4 della cost. in grado di valorizzare,

oltre che il diritto all'occupazione, anche la dimensione della libertà e della responsabilità di scelta di un lavoro che permetta "... *to live the kinds of lives that they value—and have reason to value*" (Sen. A., 1999, 18). Il che non può non avere ricadute, come già sottolineato nell'originario *Manifesto*, sulla categoria portante del diritto del lavoro moderno, il contratto individuale di lavoro come istituzione, il quale, nell'impresa che fa propria la missione della sostenibilità e si dà – organizzativamente e valorialmente – un assetto di comunità, finisce per assumere sentori ed essenze collaborativi, con tutto quel che ne segue (§ 14).

La giusta transizione - quella ecologica ma anche quella tecnologica (§§ 15-18) - implica pure un cambiamento della struttura e della composizione dei beni e dei servizi e conseguentemente dei processi produttivi necessari a generarli: si pensi - solo per fare un esempio di cui si contende anche in ambito Europeo - al settore dell'automotive, con il passaggio dal motore termico al motore elettrico: questa transizione genera scomposizione e ricomposizione (oltre che degli assetti proprietari e della morfologia del capitale) dei settori produttivi, dei saperi, delle competenze. Implica, a valle, una nuova geografia e antropologia del lavoro con conseguente adattamento e ammodernamento degli strumenti di politica attiva del lavoro, in primo luogo, dei processi formativi. Le ricadute per la scienza del diritto del lavoro sono immediate ed evidenti, ancor più eclatanti se si pensa all'atavico ritardo delle politiche attive del lavoro in Italia (già B. Caruso, R. Del Punta. T. Treu, 2020). Il tema assume, di fronte all'impellente delle politiche di resilienza (§§ 1 e 2), una indiscussa centralità (§§ 15 e 16); e ciò anche in ragione di nuove eccentricità dei mercati del lavoro, non solo quello nazionale: il dato, statisticamente ormai acclarato, è di perduranti sacche di inoccupazione, crescita di domanda selettiva di lavoro e gravi carenze sul versante dell'offerta (anche in ragione della questione demografica, del fenomeno generalizzato della *resignation* e delle vischiosità delle politiche di immigrazione)¹ (§ 19). Oltretutto, la transizione verde e l'impatto su prodotti e processi che essa comporta, apre il complesso e ancora non assestato dibattito sui *green jobs*, i relativi *transitional labour market* e gli strumenti di politica attiva in grado di supportarli: le c.d. tutele transizionali (§ 20).

¹ Quel che è stato definito icasticamente il rebus del lavoro attuale, M. Crippa, *I tre spettri oltre le balle. Lavoratori introvabili, disoccupati e lavoratori in fuga. Il rebus*, Il Foglio del 6 giugno 2023.

La transizione giusta, come ampiamente rilevato (E. Verdolini; C. Belpietro 2022), comprende pure, come indissolubile binomio, la transizione tecnologica digitale (§15): a essa, e ai profili trasformativi che ne conseguono (a partire dalla morfologia giuridica e fattuale dell'impresa - la piattaforma -; e degli strumenti manageriali di direzione e coordinamento del lavoro, ma anche di gestione, compresi i processi assunzionali - l'IA e l'algoritmo) la comunità internazionale dei giuslavoristi e gli uffici studi dei decisori sociali e istituzionali, rivolgono una attenzione sempre più intensa. I temi all'ordine del giorno sono noti: il problema del controllo umano (§ 16); il rischio del perpetrarsi e dell'aggravamento di vecchie e nuove diseguaglianze di reddito e di status sociale (un nuovo drastico inceppamento dell'ascensore sociale) a cui i regolatori devono rispondere con i tradizionali strumenti di eguagliamento ma anche con nuovi, che tengano conto della "forma nuova dei problemi antichi" (§ 17).

Metodologicamente la prospettiva rimediabile (§ 18) (B. Caruso 2023b), che non esclude ma prescinde dalle operazioni di qualificazione delle fattispecie, sembra la più indicata per inquadrare un programma di tutele e rimedi in grado di sussumere e governare la fissurizzazione degli interessi e la granularizzazione delle figure sociali della post modernità e della transizione digitale. Il che ovviamente non esclude il fertile confronto con altre prospettive (A. Perulli T. Treu, 2022; Alaimo 2023).

Un tale programma di rivisitazione del paradigma, incentrato sulla riscoperta e la ri-valorizzazione del soggetto e della persona (B. Caruso, 2023a), non intende escludere, di certo, un confronto serrato con l'altra gamba della storica soggettivizzazione del diritto del lavoro: il sindacato (§ 23). L'organizzazione sindacale, come attore protagonista dell'innovazione sociale, sembra subire, oggi, la presenza di un forte concorrente: si fa riferimento all'impresa e al management innovativo (e alle business school che li sostengono con programmi decisamente in linea con gli oggettivi processi di innovazione). Tale concorrenza non la si valuta tuttavia pericolosa, anzi. Essa, lungi dal costituire un pericolo per la ragion d'essere e l'esistenza stessa del sindacato, e le sue strutture di rappresentanza in azienda, costituisce, al contrario, una opportunità: una sfida positiva per la costruzione di una strategia di collaborazione proattiva e sinergica con il mondo delle imprese e l'associazionismo datoriale più innovativi. La condizione ovviamente è un profondo rinnovamento della filosofia della sua azione e dei suoi strumenti, secondo linee altrove messe in evidenza e che si ribadiscono (B. Caruso, R. Del Punta T. Treu, 2020; B. Caruso 2020).

La doppia transizione, e soprattutto quella tecnologica, esonda i confini del lavoro nell'impresa e nelle pubbliche amministrazioni. Lambisce e tracima sulla società e sui decisori politici investendo, *pour cause*, le politiche pubbliche: in primo luogo le politiche industriali che si devono pure porre il problema dell'orientamento dei consumi (§ 26). Ma questo costituisce solo uno dei corni dell'azione strategica, essendo l'altro un profondo ripensamento delle politiche di welfare all'insegna del sintagma qualificatorio di un welfare "universalistico e attivo" (§ 24) che riscopra e riveda la sua funzione (e i suoi strumenti di ammortizzazione) anche alla luce degli effetti soggettivi (nuovi *winner* e nuovi e vecchi *losers*) della transizione ecologica e del cambiamento climatico. In tale prospettiva la questione dei salari minimi adeguati (§25) va oltre la tutela nel rapporto di lavoro (una disposizione legale di integrazione del contratto), diventando una misura universalistica di contrasto all'*in-work poverty* e alle nuove diseguaglianze generate dalle transizioni (A. Alaimo 2023). La questione della "giusta retribuzione nella giusta transizione" consente di ri-lanciare lo sguardo sulla dimensione sovrastatale europea (§ 26), considerata non solo la più adeguata geo-politicamente ed economicamente (la globalizzazione regionalizzata), ma l'unica, per radici storico-culturale, in grado di ri-comprendere e rifondare, in un rinnovato patto costituzionale, l'ethos e i valori dello stato nazione. La guerra in corso ne è, secondo gli scriventi, la più nitida delle conferme. Proprio a partire dal nuovo protagonismo della Regione Europa, in ambito globale, è possibile, allora, riposizionare correttamente il tema della regolazione internazionale del lavoro come problema di "effettività delle tutele" (§§ 27-28). L'ultimo paragrafo (§ 28), riprendendo e rilanciando l'elaborazione dell'OIL sulla giusta transizione e il lavoro decente, costituisce un (iniziale) tentativo di tirare le fila e dare ordine al discorso, secondo quel che rimane compito privilegiato della dottrina giuridica: di tentare di mettere ordine al disordine concettuale, come la Nottola di Minerva al calar della sera; compito improbo nel disordine e nei sommovimenti attuali, ma già pensare al diritto del lavoro come categoria e componente essenziale di un nuovo, e tutto da fondare, diritto della transizione giusta, potrebbe essere un promettente abbrivio.

1. 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, i cui effetti iniziano a temperarsi soltanto oggi mentre si scrive, che ha, comunque, 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 (T. Treu, 2020; M. Ferrera, 2016) 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 stanziati 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 stanziare 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 (S. Fabrini, 2022; V. Papa, B. Caruso, 2022).

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* (CoFoe, 2022).

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.

2. 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" (M. Magatti, C. Giaccardi, 2022), 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 (infra §4).

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.

3. La 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 (D. Bevilacqua, 2022; R. Salomone, 2023).

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 sé 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" (A. Supiot, 2020).

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 linee guida 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 de ambiente e dell'interesse delle nuove generazioni. Il dibattito che si è aperto fra i primi commentatori sottolinea la importanza innovativa di queste modifiche e la loro rilevanza per le modalità di attuazione e il senso stesso della *just transition* prospettata dall'Europa.

La costituzionalizzazione dell'ambiente ha implicazioni valutate diversamente dai costituzionalisti, ma interpellano direttamente anche la nostra materia su alcuni punti cruciali riguardanti le scelte di policy in materia di sostenibilità.

Una valutazione comune ritiene che la novità introdotta dai nuovi articoli consista nella attribuzione costituzionale di una primarietà ai valori della protezione dell'ambiente indicati dalla normativa (cfr. E. Di Salvatore, 2022; R. Bifulco, 2022; M. Cecchetti, 2021; A. Morrone, 2022; F. Bruti Liberati, 2022).

Ma sul significato da attribuire a tale priorità esistono posizioni e accenti diversi. Alla opinione secondo cui la nuova normativa farebbe dell'ambiente un meta valore sovraordinato rispetto ad altri pure costituzionalmente riconosciuti (A. Morrone, p. 533) si obietta che la priorità riconosciuta all'ambiente non potrebbe intendersi come primazia assoluta, in una sorta di scala gerarchica rispetto ad altri valori costituzionali (gerarchia più volte esclusa dalla Corte costituzionale, nelle decisioni dec.85/2013, 182/2017); essa segnalerebbe piuttosto una posizione privilegiata rispetto ad altri valori, *in primis* alla posizione dell'economia (M. Cecchetti, p. 297 ss.; A. Bifulco, p. 7 ss.).

In ogni caso, anche seguendo questa seconda interpretazione, la costituzionalizzazione dell'ambiente impone di orientare in modo diverso dal passato il bilanciamento fra gli interessi in gioco nelle scelte produttive e sociali.

La interiorizzazione delle questioni ambientali nelle decisioni pubbliche influisce sulle tecniche del bilanciamento, ne aumenta la complessità e richiede che tali decisioni rispettino le finalità di tutela dell'ambiente nella sua unitarietà e onnicomprensività, con maggiore rigore di quanto sia avvenuto spesso nelle scelte passate.

Tale nuovo orientamento implica che le stesse decisioni non rechino danno all'ambiente, come descritto in modo alquanto impegnativo dal regolamento europeo DNSH (vedi oltre). Ma richiede, anche in positivo, che le imprese nelle loro decisioni produttive e organizzative adottino misure adeguate per prevenire tali danni e proteggere ambiente e salute (Pascucci 2022, p. 336).

I risultati di questo nuovo bilanciamento non sono predeterminabili una volta per tutte; ma vanno verificati in concreto nei loro contenuti, considerando il complesso delle variabili in gioco, alla stregua di quando avviene per altri valori costituzionali (M. Cecchetti, 2022. p. 351).

Le valutazioni di merito investono, prima ancora di eventuali interventi della giurisprudenza, la responsabilità delle istituzioni pubbliche della Repubblica cui il testo costituzionale affida il compito di garantire la tutela dell'ambiente: quindi sia il governo e le amministrazioni centrali sia quelle regionali.

La responsabilità diretta delle istituzioni pubbliche corrisponde alla impostazione da tempo sancita dalle autorità europee di privilegiare in materia un approccio per politiche, fondato sui principi dei trattati, ma sostenuto da programmi di azione validati dai dati scientifici e tecnici disponibili, oltre che accompagnato da analisi preventive costi/ benefici che possano risultare dalle azioni comuni o dalla loro assenza (M. Cecchetti 2022, p. 351 ss.).

La delicatezza delle scelte cui sono chiamate le politiche pubbliche in particolare nelle materie delle politiche industriali e del lavoro è confermata da vicende drammatiche come quelle del caso ILVA (B. Caruso, V. Papa, 2022).

In prospettiva tali scelte dovranno assumere una funzione centrale nelle politiche attuative della *just transition*, spingendo a un ripensamento delle impostazioni produttive e organizzative finora prevalenti.

Per orientare in modo nuovo queste politiche è essenziale il ruolo delle amministrazioni pubbliche, come risulta dalle indicazioni europee sulla attuazione dei piani nazionali di ripresa e dal perseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

Ma la complessità delle scelte relative al contemperamento fra i valori e interessi in gioco si sottrae a forme di valutazione e regolazione a priori. Per questo si richiederà più che mai la partecipazione attiva di tutti gli *stakeholder* (lavoratori, imprese e società organizzata), anche in forme nuove, con il ricorso a procedure efficaci di coinvolgimento, a forme di consultazioni pubbliche dei cittadini, fino ad attività di coprogettazione, quali indicate dalla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda la nostra disciplina, le indicazioni costituzionali ci rafforzano nella convinzione che essa deve contribuire, con altre ma con responsabilità specifiche, a promuovere una integrazione efficace delle politiche ambientali nelle scelte economiche dei prossimi anni.

Siamo consapevoli che tale integrazione non sarà né facile né realizzabile in tempi brevi. Non sarà facile perché non mancano i timori che le esigenze del rispetto dell'ambiente diventino assorbenti rispetto agli obiettivi di crescita economica e persino alla difesa allo sviluppo della occupazione.

A fronte dei timori e delle tensioni presenti fra le parti sociali circa le sorti di molti settori tradizionali, specie energivori, occorre esplicitare e rendere convincente la possibilità di un nuovo bilanciamento circolare fra tutti gli interessi e valori in gioco, in una visione olistica niente affatto evidente.

È necessario smentire le concezioni diffuse, anche se spesso implicite, secondo cui ragioni del lavoro e ragioni dell'ambiente sarebbero fra loro in irriducibile conflitto (G. Tomasetti, 2018; M. Barbera, 2022), e che sviluppo ambientalmente sostenibile sarebbe un "ossimoro impossibile" (F. Osculati, A. Zatti, 2009, p. 9 ss.).

Per fare questo occorre intervenire nel merito delle difficoltà degli operatori coinvolti nella transizione ecologica e dare risposte alle domande che essi propongono con argomenti convincenti.

Dare queste risposte pone una sfida congiunta alle politiche del lavoro e alle politiche industriali. Per essere convincenti occorrerà predisporre misure eccezionali di sostegno alle transizioni sia per ridurre i danni ai tanti lavoratori e imprese coinvolti nel passaggio verso una economia verde decarbonizzata, sia per impostare nuove politiche che valorizzino forme di produzione e di lavoro innovative di qualità tali da renderle compatibili con l'ambiente (v. *infra*).

Le buone pratiche anche aziendali non mancano, perché non poche imprese 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.

A operatori ed esperti di diverse discipline si richiede un impegno condiviso che espliciti tale 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. È 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 (R. Salomone, 2023).

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. Essi non saranno indolori e andranno sostenuti con politiche pubbliche corrispondenti e graduate, per permettere alle persone e agli attori di adeguarsi con i tempi umanamente necessari alle nuove realtà.

In ogni caso le politiche pubbliche e le parti dovranno preoccuparsi di contrastare il rischio di deindustrializzazione del paese. 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 pubbliche, *in primis* per lo Stato che non potrà limitarsi a regolare "da lontano" i rapporti civili ed economici, ma dovrà 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, con le politiche industriali degli altri paesi e dell'Europa.

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 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 (*infra* § 10).

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 (Asvis 2021 e 2022; Asvis, 2023), 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.

4. 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. Il recente provvedimento del Governo Meloni ha abolito il Tavolo di partenariato e previsto la partecipazione delle organizzazioni sociali all'interno della Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio, deputata al governo generale del PNRR.

Sono state peraltro 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, anche se 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.

Per rendere più incisiva la partecipazione delle organizzazioni sindacali 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 n. 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 (L. Gori, 2021; E. Rossi, 2021; G. Arena, 2021).

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

Un contributo rilevante al riguardo può venire dai soggetti dell'economia sociale (cooperative, fondazioni, imprese sociali, mutue) che di recente sono oggetto di particolare attenzione a livello europeo e internazionale².

In particolare la raccomandazione della Commissione Europea sollecita gli Stati membri a promuovere con misure di sostegno giuridico e finanziario lo sviluppo di tali soggetti che sono attivi in vari settori (dai servizi sociali, all'assistenza, alle attività culturali e ricreative, fino all'edilizia abitativa e all'energia rinnovabile), e sottolinea il ruolo di innovazione sociale che essi possono svolgere al fine di contribuire a una transizione giusta, verde e digitale, creando posti di lavoro in particolare per i giovani e i soggetti svantaggiati.

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 specificati dalla strategia nazionale italiana che dell'Agenda costituisce strumento applicativo.

² Si v. la proposta di Raccomandazione al Consiglio Europeo del 13 giugno 2023 (Com 2023 final); Assemblea Plenaria ONU 18 aprile 2023; Assemblea OIL, giugno 2022; Raccomandazione del Consiglio OCSE del 10 giugno 2022.

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 contenute nelle rispettive banche dati.

5. Diritto del lavoro e pubbliche amministrazioni: la "governance" della giusta transizione

La giusta transizione impone una riconsiderazione del ruolo strategico delle PPAA: nulla di nuovo se non il fatto che le contingenze attuative del PNRR, nel paradigma della sostenibilità, rendono ancor più cruciale il ruolo, non tanto genericamente dello Stato e del suo contingente governo, quanto delle pubbliche amministrazioni nella loro complessa, disaggregata e differenziata articolazione: lo 'stato arcipelago' secondo la vivida descrizione di Sabino Cassese (2022, 90 ss.). È proprio il passaggio dal modello teorico dello stato del benessere allo Stato circolare o, in altri termini, dal *Welfare state*, all'*Environmental State* (F. De Leonardis 2021, p. 797, D. Krause, D. Stevis, K. Hujo, E. Morena 2022, p. 378), che rimette al centro il tema della riforma amministrativa comprensivamente intesa; e non solo con riguardo alla regolazione del rapporto di lavoro pubblico.

Come sottolinea De Leonardis (2021, 798), non è un caso che tra le quattro riforme di contesto previste dal PNRR, la pubblica amministrazione venga citata al primo posto assieme alla giustizia, alla semplificazione della legislazione e alla promozione della concorrenza. Si tratta ovviamente anche di una sfida culturale, posto che le amministrazioni, per le sfide epocali che le riguardano, devono essere in grado di assumere "consapevolezza di essere infrastrutture, di essere eteroreferenziali e non autoreferenziali, flessibili e non rigide, sinergiche e non settoriali; che abbiano sempre in vista il contesto in cui si muovono e i problemi che devono essere risolti e gli obiettivi che sono posti" (F. De Leonardis, 2021, 810).

A fronte di tale rinnovata centralità delle amministrazioni pubbliche italiane, si staglia il loro stato di crisi, sistemica e perdurante, la cui genesi e le cui cause strutturali sono state di recente ripercorse (S. Cassese 2022, p. 69 ss.). Il nevrotico ciclo di riforme che ha contrassegnato le politiche degli ultimi trent'anni non ha consegnato ai regolatori del PNRR pubbliche amministrazioni pronte per i compiti strategici che le attendono. Soprattutto se si tiene conto che i fondi che alimentano i PNRR nazionali non sono graziose concessioni dell'UE agli stati membri, ma anch'essi sottoposti a precise condizionalità e soggetti a rigorose e cadenzate valutazioni di risultato (AAVV, 2021a; M. Clarich, 2021; p. 1027 ss.; t. Treu, P. Michetti, 2023).

Ed è certamente non rassicurante constatare la discrasia derivante, da un lato, dalla necessità di cambiamento delle PPAA italiane con riguardo ai prodotti, ai processi produttivi, ai modelli organizzativi e procedurali, al personale e alle sue motivazioni, agli stessi saperi e alla cultura amministrativa: un cambiamento a 360°, dunque, non tanto delle norme, ma dei fatti. E dall'altro, tener il risicato conto dei pallidi provvedimenti varati, con il DL. n. 80/2021 e poi con il decreto PNRR2 (DL n.36/2022 convertito in l. 29 giugno 2022, n. 79) che si concentrano sulla esigenza di rimpolpare i ranghi delle PPAA, possibilmente con professionalità e risorse umane adeguate alle nuove esigenze, posto che esse, come drammaticamente dimostrato dalla crisi pandemica soprattutto nel settore sanitario, si sono ridotti all'osso in ragione delle politiche dei tagli e della fuoriuscita pensionistiche anticipate incentivate da quota 100. Una nuova ondata di reclutamento, dunque, come panacea a fabbisogni e a domande di cambiamento multiple e strutturali. Si tratta di politiche di reclutamento certamente connotate da buone intenzioni di aggiustamento in corsa: centralizzazione, semplificazione, uniformazione regolativa delle procedure, affinamento e finalizzazione alla selezione dei migliori e dei più adatti alle effettive esigenze di fabbisogno organizzativo e professionale (L. Saltari, 2022; AAVV 2021b;); ma che risentono inevitabilmente della contingenza della fase che riflette ancora l'approccio a "doccia scozzese", per cui a periodi di tagli irrazionali e perduranti blocchi assunzionali dettati da mere esigenze finanziarie, seguono repentine ondate di ingressi a termine, concentrate nel tempo e fuori quindi da ogni possibile ragionevole programmazione, adeguata selezione e conseguente metabolizzazione degli inserimenti. Ne segue che la nuova fase espansiva potrà non essere propedeutica di più complessive e virtuose politiche gestionali con riguardo

al personale, ma probabilmente solo di rinnovate *querelle* sui modi e i tempi delle future stabilizzazioni. Ne segue pure che la rivisitazione occasionale delle procedure dei concorsi pubblici (ma anche della mobilità esterna) attuata mediante un processo di semplificazione delle regole, rischia di generale un reclutamento poco selettivo: chi ha numeri professionali elevati o ampia esperienza perché dovrebbe puntare su un posto precario e mal pagato nella p.a. ancorché per la realizzazione delle mission PNRR e non puntare sul privato innovativo, oggi in affannosa ricerca di talenti da inserire stabilmente nei propri organici?

Un reclutamento anche questa volta dunque improvvisato con il rischio di inserire nei ranghi personale demotivato e alla fine non all'altezza dei compiti strategici che si intendono assegnare; il che è esattamente l'opposto dell'obiettivo che si persegue ³.

Il discorso torna, allora, al punto di partenza: come rimettere in moto la macchina del cambiamento dei metodi di gestione del lavoro nelle PPAA come obiettivo primario che si innerva a pieno titolo nell'orizzonte ESD. E ciò a partire dalla convinzione che il lavoro pubblico non abbisogna di nuovi cicli di grandi riforme legislative, ma di pazienti, convergenti e incisivi cambiamenti, a livello micro, meso e macro.

Le linee sono ampiamente tratteggiate e meriterebbero maggiore attenzione per recuperare una visione strategica del cambiamento delle PPAA; visione che sembra smarrita almeno nel dibattito giuslavoristico corrente; e ciò a partire dall'assunto, che fu dei grandi riformatori della fine del secolo scorso, che "la qualità dell'amministrazione dipende in gran parte dalla qualità del personale che vi lavora" (AAVV 2021c, 1290: pure AAVV 2021d)).

In tal senso i temi per un processo di autoriforma della p.a., intesa quale indispensabile strumento di Governance delle politiche di sostenibilità sociale, ambientale ed economica, sono quelli noti e ricorrenti:

³ È in effetti i reportage giornalistici sui processi di reclutamento delle PPAA connessi al PNRR sembrano confermare questa negativa valutazione: si veda l'art. apparso sul sole 24 ore del 22 marzo 2023, *PNRR assunzioni flop negli enti locali*. Pure le ragionevoli e condivisibili valutazioni di M. Rusciano, *Pubblico impiego, la svolta necessaria*, il Corriere del mezzogiorno, del 24 luglio 2022. Atelli, *La Pa deve fare il salto dai tagli orizzontali alle assunzioni mirate*, Il sole 24 ore 15 sett. 2022; Cassese, *Assumere chi merita ed è utile*, Corriere della sera 26 giugno 2021

A) Assunzione di una piena e matura consapevolezza delle missioni delle PPAA non in astratto ma in diretta connessione con le politiche pubbliche da implementare con il PNRR nell'ambito di una necessaria circolarità di azione di soggetti pubblici e imprese private (Mazzucato 2021, p. 175 ss.).

B) Ripensamento degli scopi della contrattazione collettiva pubblica, anche integrativa, che andrebbe indirizzata non solo alla redistribuzione perequativa di risorse pubbliche a chi vi lavora, ma anche al sostegno premiale del raggiungimento degli obiettivi del PNRR, con assegnazione differenziata alle amministrazioni in tal senso più virtuose. Una rinnovata sottolineatura, dunque, della funzione di efficientizzazione e non solo di redistribuzione della contrattazione collettiva pubblica che era uno degli assunti della grande riforma realizzata nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso

C) Rilancio del ruolo delle dirigenze pubbliche, riprendendo, in tal caso, il percorso di riforma legislativa interrotto improvvidamente dalla Corte cost. con la sentenza n. 251/2106. Ciò nella direzione di un recupero di *status* qualitativo alto, di maggiore autonomia dalla politica e di collocazione al riparo delle talora discutibili prassi dei controllori (ANAC, Procure della Corte dei Conti e della Repubblica) generative della c.d. amministrazione o burocrazia difensiva (Cassese 2022, p. 60, 207 ss.).

La dirigenza pubblica va, pertanto, proattivamente coinvolta e responsabilizzata nelle prassi attuative del PNRR con incentivi ad hoc, ma anche con l'integrazione dei cicli di valutazione della *performance* sino al 2026 con gli obiettivi macro, meso e micro del PNRR che a cascata si riversano sui vari rami. Tutto ciò anche come occasione di razionalizzazione e semplificazione della normativa di riferimento sul ciclo delle *performance* e della programmazione secondo linee indicate nel d.l. n. 80/2021 (la discussa problematica dei c.d. PIAO) (AAVV 2021c, 1291)⁴.

D) Riconsiderazione delle politiche retributive premiali individuali con apertura di spazi (ad opera dei contratti collettivi) a negoziazione di bonus

⁴ IL PIAO Piano integrato di attività e organizzazione è previsto dall'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021, ed è il documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione. Di rilievo la diretta menzione della produzione del valore pubblico come indicazione strategica per tutte le PP.AA. Per maggiori informazioni si rinvia al Portale PIAO <https://piao.dfp.gov.it/>

individuali in luogo delle progressioni orizzontali (istituto contrattuale assolutamente fallimentare sotto il profilo motivazionale), e ricorso a incentivi anche non monetari (di tipo intrinseco: morali, emotivi o di altro tipo, per stimolare motivazione, spirito di appartenenza, mantenimento delle competenze) come elementi integranti delle politiche di gestione delle risorse umane connesse alle *mission* di sostenibilità.

E) Nuova enfasi sulla possibilità di carriere interne (allo stato di fatto congelate, essendo il passaggio alla dirigenza l'unico sbocco di progressione verticale significativo per le professionalità intermedie) con l'inserimento di percorsi professionali basati sul merito e sulle competenze (anche i di *soft skill*); percorsi maturati effettivamente sul campo e non come esito di artificiose procedure concorsuali nozioniste o di accordi di cogestione sindacale. In tal senso si suggerisce da più parti la necessità di realizzare una maggiore articolazione (e attrattività) delle carriere nelle PPAA attraverso l'individuazione di una figura professionale ponte tra la dirigenza e il funzionario apicale (quadro o elevata professionalità). Maggiore riconoscimento di professionalità dunque non più legata alla contingente responsabilità di ruolo (la pozione organizzativa) - affidata, com'è oggi, all'arbitrio della politica o mal funzionanti filtri sindacali - a percorsi lavorativamente definitivi anche se in dinamica evoluzione.

F) incentivazione alle politiche di mobilità territoriale e tra le diverse PPAA non come semplice risposta a esigenze individuali o familiari (il rientro al sud di una burocrazia meridionalizzata o attuazione di politiche di ricongiungimento) ma anche come incentivazione premiante verso i rami delle amministrazioni più sfidanti o più in difficoltà.

G) Diffusione del welfare integrativo supportato dalla contrattazione collettiva magari con obiettivi collegati alla qualità della vita e al benessere nel lavoro nel paradigma della sostenibilità (più conciliazione e meno consumismo).

H) Ripristino della formazione di qualità a tutti i livelli delle PPAA, intesa nel senso di formazione permanente collegata al cambiamento tecnologico e alla amministrazione digitale; definitivo abbandono di ogni approccio che identifica la formazione con un costo (inutile) e non con un investimento pubblico, utile anche alle future generazioni.

5.1. Le società pubbliche come possibili *driver* della giusta transizione

Con riguardo al rapporto tra settore pubblico e giusta transizione il discorso va esteso oltre l'ambito delle pubbliche amministrazioni in senso stretto⁵ per abbracciare anche le società che, con diversi moduli normativi, sono controllate o partecipate dalle medesime: il variegato mondo delle società pubbliche. Alla strategicità e alla molteplicità degli obiettivi di servizio pubblico che esse perseguono, attraverso schemi societari privatistici, e all'importante funzione di produzione di valore pubblico a esse affidato, non corrisponde, infatti, malgrado recenti riforme⁶, una adeguata struttura di governance, che garantisca non tanto un'astratta autonomia del management dalla politica, quanto la possibilità che queste società perseguano i propri obiettivi di sostenibilità (anche economica e finanziaria) a prescindere da intromissioni disfunzionali della politica. Sono inoltre poco diffuse prassi operative/organizzative, gestionali e di mercato - di adeguamento al paradigma della sostenibilità che in questa fase si sovrappone quasi per intero alla mission di creazione di valore pubblico a esse affidate, anche con riguardo al PNRR.

Ciò si presenta come una oggettiva contraddizione: se si misura infatti il grado intrinseco di *greenness* dei lavori (R. Semenza 2022, p. 364), uno studio in Europa dimostra che i lavori più *green* si riferiscono in primo luogo al settore dei rifiuti (che comprende occupazioni direttamente collegate alla raccolta differenziata, allo smaltimento, al riciclo e al trasferimento dei rifiuti) e poi - insieme ad altri: costruzioni, i lavori ad elevato tasso di istruzione e con competenze tecniche e ingegneristiche - tutte le attività riferibili ai servizi pubblici locali (utilities) oltre a quella già menzionata della raccolta dei rifiuti.

Ne deriva la discrasia, in questa fase evidente, tra potenzialità dello strumento societario in mano o partecipato dal soggetto pubblico (come possibile *driver* della giusta transizione) e una realtà fatta - prevalentemente ma con rilevanti eccezioni - di discutibile gestione e insufficienti risultati operativi.

⁵ Quelle indicate nell'art. 2 del dlgs n. 165/2001.

⁶ Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Onde per un verso, almeno in prospettiva, il variegato mondo delle partecipate si presenta, ma solo in conseguenza di scelte politiche coerenti, come potenziale laboratorio di sperimentazione di prassi gestionali e di istituti lavoristici innovativi, oltre che di diffusione di modelli partecipativi, anche negoziali, e non solo unilaterali, di nuovo conio (sia a livello istituzionale⁷ sia dal basso); ma anche come opportunità di implementazione di nuovi stili e culture manageriali ispirati dalla cultura della "leadership gentile" e all'insegna del paradigma della sostenibilità; culture manageriali che vanno diffondendosi nelle business school e che da lì si irradiano, tuttavia, ancora quasi esclusivamente nel settore privato. Tali istituzioni potrebbero essere, infine, luoghi di proficua implementazione di rinnovati schemi di collaborazione e partenariato pubblico privato.

Per altro verso, invece, e in stridente contraddizione, esiste una galassia di società pubbliche, a volte inutili e che si fa fatica a sfolire, spesso ancora terra di conquista della peggiore politica, alla ricerca di ricollocazione di personale ridondante; strutture utilizzate per perseguire, più facilmente che nelle pubbliche amministrazioni in senso stretto, prassi gestionali clientelari e di sostanziale dissipazione di risorse pubbliche, se non anche di cogestione sindacale collusiva e subalterna; e comunque, in ipotesi meno negative, con un management mediamente incapace e non culturalmente attrezzato (per evidenti gap formativi) di innescare quelle necessarie spinte di innovazione generativa, all'insegna del paradigma della sostenibilità, che dovrebbero essere, invece, iscritte nel DNA di queste istituzioni e che dovrebbe renderle attivi protagonisti della giusta transizione.

5.2 Appalti verdi e sociali come strumenti della giusta transizione

Di crescente importanza e progressivo affinamento è la funzionalizzazione dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni agli obiettivi della transizione giusta.

L'utilizzo strategico dei contratti pubblici per il raggiungimento di fini (di politica economica, di coesione territoriale, di tutela sociale etc.) ulteriori

⁷ Si veda in tal senso la proposta di iniziativa legislativa popolare della Cisl, art. 5 e relazione di accompagnamento; <https://www.cisl.it/notizie/attualita-2/partecipazione-al-lavoro-il-testo-della-proposta-di-legge-di-iniziativa-popolare-della-cisl/>

all'interesse perseguito con il contratto, è prassi tutt'altro che recente, di cui l'art 36 dello Statuto dei lavoratori ha rappresentato una soltanto delle numerose manifestazioni.

Le istituzioni europee hanno dato un forte impulso alla finalizzazione dei contratti pubblici a obiettivi di sostenibilità e al loro utilizzo quale strumento al servizio di altre *policies* (E. Caruso 2020; M. Andhov - M. Caranta 2020); un modo, come è stato altrimenti ed efficacemente definito, di "governare per contratto" (S. Valaguzza 2018).

Invero, in ragione del prevalere delle teorie economiche neoliberali e delle prassi regolative consequenziali (sostegno del libero mercato ed eliminazione delle barriere alle libertà di circolazione) le Istituzioni comunitarie e in particolare la Commissione, negli anni '80 e '90, avevano fortemente diluito questo approccio, come dimostra, a esempio, l'adesione all'idea che i criteri di aggiudicazione sociali e ambientali fossero legittimi alla sola condizione che procurassero anche vantaggi economici alla stazione appaltante (il cd. *economic approach* dei *public procurement*).

Solo a seguito di importanti aperture della Corte di giustizia⁸ l'approccio strategico ha ripreso vigore, trovando un primo riconoscimento nelle direttive appalti del 2004, ove agli obiettivi sociali e ambientali veniva riconosciuto un ruolo nell'affidamento dei contratti pubblici, ma solo secondario e succedaneo rispetto agli obiettivi di mercato. In seguito, e a causa, della grande crisi finanziaria, le Istituzioni europee, e quindi quelle nazionali, hanno cambiato radicalmente registro. Il processo riformatorio del 2014, anche in questo caso influenzato da importanti *arrêt* della CGUE⁹, annovera tra le sue principali *rationes* proprio il rafforzamento dell'utilizzo strategico dei contratti pubblici al servizio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Da questo momento, il perseguimento di finalità ambientali e sociali – intese quali politiche orizzontali e non meramente secondarie, per come suggerito dalla dottrina che ha più teorizzato tale apertura (S. Arrowsmith-P. Kunzlik 2009) – ha avuto sempre maggiori riscontri, ancorché a volte

⁸ Corte giust. 26 settembre 2000, C-225/98, *Nord-Pas-de-Calais* in tema di clausole sociali e 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus* in tema di clausole ambientali.

⁹ Corte giust. 10 maggio 2012, C-368/10, *Commissione c. Paesi Bassi*.

confutati sulla base di contro argomenti¹⁰. Importanti avalli all'utilizzo dei contratti pubblici per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità si rinvengono oggi anche a livello internazionale (cfr. mission 12 della Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile)¹¹.

Il profilo di maggiore criticità del quadro regolatorio UE introdotto nel 2014 ha tuttavia riguardato il carattere volontario di quasi tutte le previsioni delle direttive sui contratti pubblici sostenibili: esse si limitano a disciplinare l'*how to buy* (senza disciplinare il *what to buy*) e soprattutto rimettono alla scelta delle singole stazioni appaltanti (e talvolta dei legislatori nazionali) l'inserimento di considerazioni orizzontali nei contratti pubblici. Questo approccio (c.d. *enabling*) appare, tuttavia, in corso di superamento dal momento che diversi atti settoriali in corso di adozione, molti dei quali attuativi del *Green Deal*, prevedono l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire negli atti di gara clausole ambientali, la cui efficacia è rimessa alla tecnica di redazione relativa alla fase della procedura in cui esse vengono utilizzate (W.A. Jansenn - R. Caranta, a cura di, 2023).

Va comunque precisato che anche nei settori al momento non interessati dal c.d. *mandatory approach* si ravvisa un rafforzamento della concezione del contratto pubblico quale strumento "di governo" che finisce per assumere valenza generale; è il caso, ad esempio, della direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati che sembra considerare i *public*

¹⁰ I contratti pubblici interessano una fetta rilevante del PIL dei paesi europei (circa il 14%) di guisa che rendere conformi gli acquisti dell'amministrazione al paradigma della sostenibilità significa compiere un significativo passo in avanti in questa direzione. Ma va considerato anche l'impatto indiretto dei contratti pubblici sostenibili; ovvero la loro idoneità a stimolare il mercato e i suoi operatori a compiere scelte sostenibili pure al di fuori dei rapporti negoziali con i soggetti pubblici. Tutto ciò ha convinto le Istituzioni UE a intraprendere questa strada. Non vanno tuttavia trascurati i "costi" di tale scelta (in termini di risorse, di efficienza delle operazioni di acquisto dei soggetti pubblici, capacità di adattamento del mercato, etc.). Tale consapevolezza ha condotto diversi autori a ritenere preferibile "rispettare" la valenza economica della disciplina sugli appalti, evitando di "sovraccaricarla" di finalità collaterali, preferendo quindi il ricorso agli strumenti tradizionali per il perseguimento di obiettivi sociali e ambientali. Per una lettura pan-concorrenziale della disciplina dei *public procurement* v., per tutti, A. Sanchez Graelles 2015.

¹¹ L'Obiettivo 12 - "Produzione e consumo sostenibili" - si concentra sull'adozione di pratiche sostenibili nell'ambito degli appalti pubblici e privati. Nel paragrafo 12.7 dell'Agenda 2030 si afferma che gli appalti pubblici verdi "possono contribuire a ridurre l'impatto ambientale dei consumi e della produzione in tutti i settori e a promuovere il trasferimento di tecnologie sostenibili".

procurement uno strumento di estensione indiretta delle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi.

A ben vedere, la più recente evoluzione della regolazione sembra denotare un approccio al tema sempre più simile tra il livello UE e il livello nazionale, mostrando evidenti dinamiche circolari di *cross fertilization* tra i due livelli.

Per quel che riguarda la regolazione nazionale, va senz'altro richiamato il sistema dei criteri ambientali minimi che, già dal primo correttivo al Codice dei contratti pubblici del 2016, obbliga le stazioni appaltanti a inserire negli atti di gara specifiche tecniche e clausole contrattuali "verdi" contenute in appositi decreti adottati, uno per ogni settore merceologico, dal ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica in attuazione del Piano d'azione nazionale sul *Green Public Procurement*» (PAN GPP)¹².

Vanno poi richiamate le previsioni sulle clausole sociali di prima e seconda generazione, volte a garantire rispettivamente l'equo trattamento e la stabilità occupazionale dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto, che sempre con il Codice del 2016, hanno acquistato valenza obbligatoria sotto forma di obbligo per l'aggiudicatario e il subappaltatore di applicare un CCNL *leader* strettamente connesso all'oggetto del contratto e di obbligo per la stazione appaltante di inserire apposite clausole sociali di riassorbimento nei contratti di lavori e servizi ad alta intensità di manodopera.

L'ultima riforma del settore (d.lgs. 36/2023) conferma tali tendenze e, con riguardo ai profili di tutela dei lavoratori, le rafforza. In tal senso va richiamato l'art. 57 che amplia i confini di obbligatorietà delle clausole di riassorbimento e, riprendendo soluzioni già sperimentate per i contratti del PNRR, impone l'inserimento di clausole volte a promuovere le pari opportunità, generazionali e di genere, e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate; in tale ultimo caso, con una potenziale contraddizione tra la clausola di stabilità che implica rigidità occupazionale e la clausola di inclusione di nuovi segmenti e identità lavorative che implica invece flessibilità e dinamicità dei mercati interni delle imprese.

¹² Gli obiettivi principali di questi piani sono l'efficienza e il risparmio di spesa nell'uso delle risorse, la riduzione dell'uso di sostanze pericolose e la riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

Ma la novità principale si rinviene nel art. 11 che, oltre a confermare la collocazione tra i principi generali della materia l'obbligo per aggiudicatario (e per i subappaltatori) di applicare ai lavoratori CCNL *leader* e a ribadire che punto di riferimento per la scelta del CCNL sono le prestazioni oggetto dell'appalto (non l'attività prevalente svolta dall'impresa ex 2070 c.c.) (T. Treu 2019), espressamente prevede che il CCNL indicato nell'offerta, pur potendo essere diverso da quello individuato negli atti di gara, deve garantire ai dipendenti le stesse tutele di quello individuato dall'amministrazione. In tal modo il nuovo Codice ha compiuto un passo ulteriore nella garanzia dell'equo trattamento dei lavoratori, superando alcune posizioni giurisprudenziali che mettevano in discussione il potere delle amministrazioni di individuare il livello di tutela minimo da garantire ai lavoratori nelle proprie commesse, per ragioni legate alla tutela della libertà datoriale negativa (art. 39 Cost.) e della libertà di impresa (art. 41 Cost.). Proprio dal nuovo art. 11 del Codice dei contratti pubblici si potrebbe prendere le mosse per una più generale riflessione sulla (peculiare) conformazione di tali libertà nei rapporti con i soggetti pubblici.

6. 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. In particolare, le tecnologie digitali permettono di usare energia e materie prime in maniera più efficiente ed evitando gli sprechi. Peraltro studi recenti hanno messo in luce anche i notevoli costi ambientali che il digitale può avere, poiché hardware e software consumano molta energia e producono elevate quantità di CO₂ (M. Orofino, 2023).

Come avvertono gli stessi esperti, le implicazioni derivanti dalle connessioni, e dalle possibili incongruenze fra queste due transizioni, non sono ancora oggetto di analisi sistematica (E. Verdolini C. Belpietro, 2021).

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 nelle teorie del passato che sono ispirate ad approcci settoriali, sia perché l'impatto combinato delle due transizioni è di difficile apprezzamento data la imprevedibilità delle tecnologie.

Ma una nuova strategia industriale richiede di considerare le due transizioni, ecologica e digitale, come componenti di una unica transizione giusta ed efficiente.

Le valutazioni più accreditate segnalano altresì 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 esistenti 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.

Peraltro 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 silvicoltura, 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 (L. Di Salvatore, 2022).

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 anche 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 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 (EURICSE, 2023).

7. 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 e 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 ¹³ 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 richiesto un contributo di segno positivo, ma solo uno negativo, cioè di non peggiorare significativamente le condizioni ambientali allo scopo di 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 pubblici¹⁴.

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 pochi 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 e, come si è visto alle nuove

¹³ Art. 17 Regolamento UE 202/852.

¹⁴ Guida Operativa per il rispetto del DNSH, circolare 32 del 230 dic. 2021, RGL, in generale *supra* § 5.2.

indicazioni degli artt. 9 e 41 della nostra Costituzione, 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, tenendo conto del bilanciamento tra diversi interessi e diritti richiesti dalla nuova normativa costituzionale degli artt. 9 e 41.

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 e della stessa 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 per rendere compatibili le esigenze di tutela dell'ambiente con gli obiettivi di sviluppo.

Contrastare tali rischi implica dare prospettive di sviluppo alternative compatibili con la sostenibilità sia ambientale sia economica, e realisticamente perseguibili, 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 per dare credibilità 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.

8. Transizione ecologica, politiche industriali e orientamento dei consumi

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, European Commission Package, 14, 2021), e sollecitato richieste ormai frequenti di rallentare la velocità e posporre 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 (M. Alpino, L. Citino, F. Zeni, 2022) 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 (D. Garofalo, 2022; P. Varesi, 2022; A. Sartori, 2021).

È appena il caso di ricordare che una giusta transizione ecologica dipende in gran parte dallo sviluppo di nuovi mestieri e di 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.

Un test fondamentale per le politiche del lavoro del futuro sarà di cogliere tutte le opportunità di lavoro offerte dall'economia verde, e dai servizi cura: due bacini occupazionali ancora poco sfruttati ma con grande possibilità di sviluppo.

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

Alle istituzioni pubbliche, come alle imprese, serve più in generale 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 perché 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, la gestione di queste transizioni rischia di aggravare il divario fra centro e periferie come fra UE e concorrenti esteri.

Per questi motivi le parti sociali hanno più volte sollecitato 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; e sia accompagnata da politiche attive rinnovate in grado di sostenere i "difficili percorsi della transizione ecologica" (L. Casano, 2021).

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.

L'esperienza recente, non solo italiana, segnala significative anche se isolate sperimentazioni di concertazione territoriale su questi temi. Il sindacato in particolare può aver qui una occasione propizia di riprendere la strada non della concertazione vecchia maniera, e neppure di un improbabile patto sociale generale, ma invece di accordi finalizzati a obiettivi specifici anche con gli enti locali 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; 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 andrebbero coinvolti non solo responsabili industriali, ma le comunità scientifiche, 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 nella 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 (M. Buti, M. Messori, 2022a; M. Buti, 2023).

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, come i 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 (C. Molina Navarrete, 2022, p. 673 ss.).

Qualche segnale nuovo in questa direzione si riscontra in iniziative come ad es. l'avviso comune programmatico sull'efficienza energetica del dicembre 2011 sottoscritto da Confindustria e CGIL, CISL e UIL, che ha avuto seguito in alcune contrattazioni di categoria. E non mancano, anche se sono ancora limitate, esperienze contrattuali che hanno regolato 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.

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* (24/2023).

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 *Comité social et économique*.

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).

9. Il cambiamento del diritto del lavoro nella giusta transizione: apertura cognitiva e comunicazione tra sub sistemi regolativi

Il cambiamento che le giuste transizioni generano sul versante delle politiche pubbliche impatta pure sui sistemi regolativi. È convinzione diffusa, ma non acquisita, che tra diritto del lavoro e diritto dell'ambiente si pone una circolazione regolativa non più limitata alla relazione, per altro sino a qualche tempo fa parzialmente trascurata (M. Barbera 2022a; Del Punta 1999), tra ambiente di lavoro interno e ambiente esterno (infra § 10). Nell'era della sostenibilità si rende, quindi, necessaria una valutazione integrata e unitaria dei due sistemi normativi; il che implica pure una rinnovata apertura cognitiva. E ciò senza necessariamente arrivare alla riscoperta, un po' *naïve* invero, della centralità dell'approccio interdisciplinare nel diritto del lavoro e della necessaria operazione di riconcettualizzazione giuridica oltre che di analisi dei fatti. Non occorre pertanto approdare alle forzature di chi ritiene auspicabile sussumere (D. Doorey 2016) sotto un unico sistema legale, il *Just transition law*, istituti appartenenti, per convenzione, a sub sistemi regolativi differenti, quali il diritto del lavoro, dell'ambiente, tributario, civile e commerciale, amministrativo, e di nuovi diritti speciali come il diritto dell'immigrazione (per una condivisibile prospettiva A. Morrone 2022, p. 516). Non può tuttavia trascurarsi che nella rivisitazione di molti istituti tipici del diritto del lavoro, e anche nella sistemazione dei fatti attraverso schemi concettuali di nuova foggia, debbano trovare ingresso le implicazioni del paradigma della sostenibilità, inteso quale *driver* di cambiamento della disciplina e occasione di riferimento a nuovi principi e regole che vi sono connessi. Si pensi, come giustamente rilevato, all'incidenza del principio di precauzione e alle nuove valenze del principio di responsabilità anche nei confronti delle future generazioni che il riferimento al paradigma comporta (M. Barbera 2022a). Tutto quanto nell'acquisita consapevolezza che la questione ambientale non si correla soltanto alle dinamiche dell'impresa, dello sviluppo illimitato del capitale e delle c.d. forze produttive, ma ha a che vedere anche con le conquiste di protezione sociale e con l'accresciuto benessere diffuso che l'accompagnano (il potenziale conflitto tra *welfare* ed *environmental state*); effetti di protezione (non ecologicamente neutri) che sono, dunque, anch'essi parte del problema della sostenibilità ambientale nell'antropocene (A. Lassandari, 2022; F. Martelloni 2022; G. Centamore 2022, T. Novitz 2023). Onde l'opportunità di una rapida rivisitazione,

meramente esemplificativa, di alcuni temi classici del diritto del lavoro che, per la loro diretta inerenza, appaiono più suscettibili, rispetto ad altri, di attualizzazione nel prisma della sostenibilità con una rinnovata sensibilità al profilo/vincolo ambientale.

10. Le ricadute: salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e tutela ambientale

Il primo istituto suscettibile di rilettura innovativa è la tutela della ambiente di lavoro considerato in correlazione sempre più stretta con l'ambiente esterno. È ampiamente noto che il sub sistema legale italiano di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, fortemente conformato dal diritto UE (B. Caruso 1997) e ispirato alla filosofia del benessere totale e dell'integrità psicofisica¹⁵, abbia ottenuto buoni risultati con riguardo alla riduzione statistica degli infortuni e delle malattie professionali. Ciò malgrado, esso presenta ampi margini di miglioramento sul piano dell'effettività delle protezioni, sino al punto d'aver giustificato recenti irrigidimenti sanzionatori (la tutela penale punitiva) in relazione ai fenomeni più eclatanti di violazione dei dispositivi di prevenzione e protezione, in primo luogo il ricorso al lavoro nero. Sanzioni premiali a rafforzamento della effettività della prevenzione, formazione e informazione di qualità, investimenti tecnologici mirati, rafforzamento del numero e della qualità degli addetti all'attività ispettiva, sembrano tuttavia, secondo l'INAIL e molti osservatori, le alternative più efficaci all'inasprimento dell'apparato sanzionatorio dissuasivo e punitivo¹⁶.

Un ulteriore impulso innovativo in termini di partecipazione, bilateralità e coinvolgimento sindacale al sistema di sicurezza aziendale è arrivato con

¹⁵ Principi recentemente ribaditi dalla Carta di Urbino; si tratta di una dichiarazione d'intenti per la promozione del benessere dei lavoratori nei luoghi di lavoro promosso dall'Osservatorio Olympus, https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=29632:carta23&catid=151&Itemid=101. Per un interessante caso di organizzazione preventiva della tutela della salute mediante il coinvolgimento partecipativo dei lavoratori I. Maule 2018

¹⁶ Sono i principi contenuti nella Carta di Urbino cit. alla nota precedente. Nella stampa di opinione si v. gli interventi di M. Bentivogli, *Il Fattore sicurezza*, la Repubblica del 26 gennaio 2022. B. D'Amico, *Perché la sicurezza delle imprese è un investimento, non un costo*, *Il Foglio* 2 maggio 2022; A. Tardiola, *Necessaria una formazione attiva nel mondo del lavoro che cambia*, *Sole 24 ore Lavoro* 24, 22 marzo 2023

la stagione dei protocolli di prevenzione nel corso della pandemia. In quel caso, l'inversione del rapporto usuale ambiente interno/ambiente esterno (l'inquinamento ambientale generato dal sito produttivo/luogo di lavoro) ha costituito il dato di novità, posto che nei luoghi di lavoro si sono adottate misure straordinarie di salvaguardia dei lavoratori da agenti patogeni provenienti dall'ambiente esterno (il Sars-Cov-2 e le sue diverse varianti). Con la necessità di adattare i meccanismi del d.lgs. n. 81/2008 a tale inusuale realtà (gli unici precedenti richiamati ma non certamente identici sono stati l'inquinamento da dell'amianto o l'infezione da HIV); con conseguente ardua prova di resilienza dei sistemi di protezione, ampiamente superata grazie ai menzionati protocolli e all'intensificazione della filosofia e della pratica regolativa della bilateralità.

La regolazione all'insegna di una rilanciata bilateralità ha segnato, a detta di quasi tutti gli osservatori, un'esperienza che va oltre l'emergenza pandemica, nella misura in cui gli usuali meccanismi e strumenti partecipativi (i rappresentanti per la sicurezza) sono stati adattati anche contrattualmente alla esigenza di allargare la prospettiva alla tutela ambientale in senso ampio¹⁷; il che si è realizzato con l'allargamento del metodo della partecipazione attraverso nuovi strumenti, quali i più ampi compiti della rappresentanza mediante la istituzione della figura del rappresentante per la sicurezza e per l'ambiente (RLSA).

L' "oltre la pandemia", con riguardo al tema dell'ambiente di lavoro, è allora costituito proprio dalla rinnovata centralità della connessione tra ambiente esterno e ambiente interno. La dottrina giuslavorista che più ha approfondito il tema (P. Pascucci 2022, p.341 ss.; V. Brino 2022, S. Buoso 2022), mette giustamente in rilievo, sul piano regolativo, l'insufficienza dei richiami - per altro random - della normativa di prevenzione lavoristica contenuti nel d.lgs. n. 81/2008 alla tutela dell'ambiente in generale. Da cui segue l'impossibilità, come affermato dalla S.C. nel caso dell'incidente ferroviario di Viareggio, di adattare il sistema prevenzionistico e di responsabilità lavoristico (anche il principio generale di responsabilità datoriale sancito dall'art. 2087 c.c.: così invece P. Tomasetti 2018) alla tutela dell'ambiente.

¹⁷ Si rinvia al recente rinnovo del contratto metalmeccanici. Per riferimenti alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile delle attività produttive, P. Pascucci 2022, p. 341.

Più pertinenti appaiono quelle proposte che cercano di mettere a sistema, mediante una rilettura unitaria, la normativa di sicurezza del lavoro (il d.lgs. n. 81/2008), la regolazione di tutela dell'ambiente (il d.lgs. 152/06) e la più recente normativa di prevenzione di disastri ambientali (d.lgs. 105/2012), con una evidenziazione del fattore "circolarità dei rischi". Per cui l'esposizione non riguarda soltanto chi lavora, ma anche la popolazione che vive intorno al sito industriale; realizzandosi in tal modo una relativa, non assoluta, integrazione tra i vari subsistemi di prevenzione. Oltretutto questa necessità è divenuta di drammatica attualità con riguardo ad eventi di pubblico dominio: oltre che all'accennato incidente di Viareggio, soprattutto il caso ILVA di Taranto e i conflitti tragici che ne sono derivati (tutela lavoro versus salute pubblica) (S. La Forgia 2022; S. Romeo 2019).

Appare allora condivisibile, nella prospettiva della circolarità dei rischi e della integrazione dei sub sistemi normativi di prevenzione, la scelta di volgere l'attenzione agli schemi formali dei modelli organizzativi di impresa, la cui adozione consente l'esonero dalla responsabilità amministrativa ex l. 231/2001; e inoltre ai sistemi di gestione della qualità conformati agli obiettivi di tutela ambientale in senso integrato (i sistemi ISO). Si tratta, in tale ultimo caso, di metodi in grado di garantire, attraverso un monitoraggio fatto di procedure e processi tracciabili, il livello effettivo (l'efficacia) di applicazione delle normative di prevenzione, predisponendo all'uopo specifici test di funzionalità (l'efficienza)¹⁸. L'adozione di modelli organizzativi formali, come quelli in linea con i dettami della l. n. 231/01, non deve tuttavia far trascurare che il loro successo operativo può, alla fine, dipendere dalla qualità, anche culturale oltre che operativa, della leadership aziendale; una leadership in grado di conformare la complessiva governance societaria e la mission aziendale ai principi e alle regole della sostenibilità ambientale.

Non va, infine, trascurato che la integrazione tra ambiente interno e ambiente esterno implica pure una riconsiderazione di questioni di ampio respiro teorico per il diritto del lavoro, quali la rappresentanza degli interessi e la corretta qualificazione degli stessi nelle ipotesi in conflitto,

¹⁸ P. Pascucci 2022, p. 344 che riferisce come queste metodologie diventino importanti per evidenziare i segnali di criticità (la catalogazione dei *near miss* i quasi incidenti come test di valutazione dell'efficienza).

anche tragico, con riguardo alle tre dimensioni canoniche della sostenibilità: quella sociale, quella ambientale e quella economica.

Nelle vicende riguardanti i grandi bacini industriali inquinanti come le acciaierie o richiedenti massicci interventi di bonifica come i petrolchimici, non trascurando i siti agroindustriali e a coltura o allevamento intensivi¹⁹, le tre dimensioni della sostenibilità sono entrate in rotta di collisione, o rischiano di entrarvi, provocando corto circuiti non solo valoriali ma anche di interessi diversamente qualificati. Quello tipicamente sociale-collettivo alla tutela occupazionale e alla salute di chi resta attività di lavoro nelle aziende inquinanti, veicolato dalla rappresentanza del lavoro tradizionale: le organizzazioni sindacali. Quello diffuso alla tutela dell'ambiente e alla salute pubblica riferibile alle popolazioni che vivono in situazioni di prossimità con le fonti di inquinamento (terra, aria, acqua) industriale e veicolato dalle associazioni ambientaliste o da associazioni o raggruppamenti fluidi o *single issue*; interesse ormai riferibile anche alle "future generazioni", come sancito dal nuovo art. 9 Cost., in tal caso a rischio di assenza di rappresentanza soprattutto in un contesto, come quello italiano, di debolezza dei partiti ambientalisti (G. Amato 2022). Quello economico al proseguimento dell'attività produttiva di imprese che, come nel caso dell'Acciaierie d'Italia (ex Ilva) vengono considerate, anche dalla Corte cost., di interesse strategico nazionale, quindi d'interesse pubblico generale; onde il coinvolgimento nella vicenda di attori pubblici con ulteriore difficoltà nell'attività di mediazione e di bilanciamento degli interessi in ragione della variabile politico-istituzionale (B. Caruso, V. Papa, 2022, p. 19, la questione ben sintetizzata pure da A. Morrone 2022, p. 522 ss.).

Pare allora evidente che il paradigma della sostenibilità, nella contaminazione con il diritto del lavoro, aggiunga un elemento di complessità sistemica: ne è sintomo, ed effetto insieme, l'affievolimento della valenza euristica di concetti/valori ordinatori della disciplina come è stato tradizionalmente l'interesse collettivo, soprattutto se inteso in accezione sostanzialistica e sezionale e non procedurale (già B. Caruso

¹⁹ Si fa riferimento alle coltivazione in serra con l'uso massiccio della plastica e dei pesticidi o agli allevamenti intensivi altamente produttivi di gas serra, circa il 1 Pascucci 341 ss 7% in Europa oltre che probabili incubatori di infezioni pandemiche, fonte Greenpeace Ricerca di Greenpeace: dagli allevamenti intensivi il 17% delle emissioni Ue di gas serra, più delle automobili - Greenpeace Italia

1992. p. 111 ss.; R. Del Punta 2008). Ne segue, altresì, che l'era della sostenibilità segna l'opportunità, anche per i giuslavoristi, di approcci cognitivi aperti e forieri di proposte regolative orientate al proceduralismo come metodo privilegiato nella gestione di conflitti ad alto tasso di *risk management* sistemico.

Vien da sé che, in questo contesto, concetti quali bilanciamento, ragionevolezza, proporzionalità, non a caso ampiamente utilizzati dalle Alti corti, con il loro carico di intrinseco relativismo, risultino anche euristicamente più utili ai giuristi che non l'universo di concetti accorpatisi come quello, nel caso del diritto del lavoro, di interesse collettivo, che solevano rinviare a valori, principi e certezze assoluti, patrimonio culturale, comunque prezioso ma ormai infecondo, del giuslavorismo del secolo scorso.

11. Segue. Settimana corta, lavoro agile e qualità del lavoro: "lavorare meno lavorare meglio". Le connessioni con la giusta transizione

Anche il tema della riduzione di orario, al tempo della giusta transizione, assume valenze diverse rispetto alla tradizionale rivendicazione di "lavorare meno lavorare tutti" o delle 35 ore, secondo slogan, proposte e interventi di legge (il caso della Francia) diffusi alla fine del secolo scorso. Una rivendicazione, quella delle 35 ore per legge, che si inseriva perfettamente nell'organizzazione fordista del tempo sociale, ove tempo di lavoro e tempo di vita si presentavano in modo rigidamente separato e, nelle versioni operaiste estreme, in termini conflittuali. Nel progetto culturale del *4 day Week globale* nel dibattito correlato sui "lavori senza tempo"²⁰ c'è invece una rivendicazione, può sembrare paradossale, non di

²⁰ Il dibattito ha avuto una recente fiammata soprattutto a livello giornalistico: O. Giannino, *Difficile la settimana di 4 giorni per il tessuto produttivo italiano*, il Foglio del 4 marzo 2023. F. Riccardi, *Non farla facile ma lavorarci*, Avvenire del 23 febbraio 2023; P. Ichino, *Povertà, salario minimo, Settimana di 4 giorni e Jobs Act*, intervista a cui Scopece, Policy Manager Magazine, del 13 marzo 2023. R. Staglianò, *Se 4 giorni vi sembrano pochi*, Il venerdì 29 aprile 2022. D. Di Vico, *I lavori senza tempo*, Corriere della sera del 19 dic. 2015. C. Cerasa, *Lavorare senza ufficio*, il Foglio, 28 marzo 2023. N. Degli Innocenti, *Piace a imprese e lavoratori la settimana corta di quattro giorni*, il Sole 24 ore del 22 febbraio 2023. R. Sorrentino, *Più produttività, meno ore di lavoro: un sogno da Aristotile a Keynes*, il sole 24 ore 27 agosto 2020, Già G. Di Vico, *I lavori senza tempo*, Corriere della sera, 29 novembre 2015.

rifiuto del lavoro ma, al contrario, di sua centralità in progetti, condivisi con e, sostenuti dall'impresa. Lo slogan che accompagna la campagna del *4 Day week* non a caso è "lavorare meno lavorare meglio", ove nell'avverbio comparativo, si collocano le variegate sperimentazioni dal basso su iniziativa unilaterale delle imprese, o tramite contrattazione aziendale, aventi come obiettivi correlati, significativi incrementi della produttività del lavoro, conciliabilità dei tempi e riduzione dell'inquinamento ambientale (tipica dimensione della sostenibilità e della giusta transizione). Non è neppure il caso che il diverso campo dei contendenti (pro e contro) non vede schierati, come nella vicenda delle 35 ore, da un lato il mondo del lavoro e dall'altro il mondo dell'impresa. La vicenda negoziale di Intesa S. Paolo e delle divisioni all'interno del campo datoriale e sindacale sulla proposta (la settimana di 4 giorni di lavoro a nove ore con una riduzione di un'ora e mezza di orario settimanale e con adesione volontaria soltanto in certi settori dell'azienda)²¹, mostra che la divisione tra favorevoli e contrari non segue la linea di confine tradizionale (di appartenenza o di classe), ma quella tra innovatori e conservatori.

Se c'è un punto di possibile convergenza nel dibattito in corso - fatta salva la posizione contraria del leader della CGIL²² - riguarda il fatto che i modelli di riduzione del tempo di lavoro, con o senza riduzione dei giorni settimanali, non sono generalizzabili e soprattutto non possono essere calati dall'alto, né dalla legge, ma neppure dalla contrattazione collettiva nazionale. Recenti ricerche rilevano, infatti, che i tradizionali modelli di riduzione di orario (le 35 ore) non sembrano aver dato risposte soddisfacenti in termini di produttività del lavoro (C. Batut, A. Garnerò, A. Tondini, 2002) Il che segnala la opportunità della costruzione dal basso dei diversi modelli di riorganizzazione dei tempi di lavoro, in ragione della loro necessaria adattabilità e compatibilità alle singole realtà aziendali e ai rispettivi sistemi organizzativi e produttivi (una cosa è l'organizzazione del lavoro di una impresa siderurgica o di assistenza sanitaria, altro di una impresa di servizi statistici o informatici) (A. Ponzellini, 2017). Nella considerazione, inoltre, che nei nuovi schemi di riduzione di orario, le questioni di conciliabilità si intrecciano con gli obiettivi di incremento di

²¹ Baroni, Grassi e Spini, *Lo strappo di intesa*, La Stampa, 3 marzo 2023; Godino, *Lavorare meno lavorare meglio*, TPI, 21 ottobre, 2022. *Direttore generale Abi Sabatini: rispetto la scelta ma il contratto resta centrale*, La Stampa. 3 marzo 2023

²² M. Landini, *Serve la settimana di quattro giorni così daremo piena dignità al lavoro*, la Stampa del 27 febbraio 2023.

produttività sino alla previsione, in alcuni casi, della settimana corta correlata e veicolata concretamente da patti individuali di rendimento tra azienda e lavoratori²³.

Non è un caso che il progetto del *4 days week* nelle diverse varianti, anche ibrida sperimentale e non generalizzabile, è fortemente sponsorizzato da imprese innovative e spesso concertato con i lavoratori e le relative rappresentanze a livello aziendale.

Il tempo di lavoro, una delle due tradizionali coordinate della prestazione di lavoro, nell'epoca della sostenibilità si trova, dunque, al centro di un ri-regolazione complessa nella sua ormai inestricabile osmosi con il tempo di vita. La sua riduzione è parte integrante del paradigma della sostenibilità, ma con un *warning*: questo può avvenire nella misura in cui si riesce, pragmaticamente e olisticamente, a tenere insieme aumento della produttività del lavoro, miglioramento della qualità della vita, non solo privata ma aziendale, e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Per non trascurare il fatto che il tempo di lavoro non può più pensarsi disconnesso anche dall'altra tradizionale coordinata, il luogo di lavoro, posto che nella fusione di tempo e spazio che realizza il lavoro agile, si generano modelli di lavoro ibridati, scelti e situati quanto a modalità prestazionali, e attrattivi per i giuslavoristi; essi, infatti, implicano pure una inedita integrazione di fonti regolative (la legge, il contratto collettivo e l'autonomia individuale), con un ruolo *pivot* (e di genuina e non manipolata regolazione) assegnato alla fonte tradizionalmente "minore", il contratto individuale; e, nel sistema contrattuale collettivo, una rinnovata centralità del livello aziendale. E anche in tal caso con l'ammonimento manzoniano, ("*Adelante Pedro, con juicio, si puedes*") di chi avverte, con buoni argomenti, della insostituibilità completa del lavoro in presenza con il lavoro a distanza ("la scintilla creativa e interattiva nello sguardo del collega in ufficio" non sostituibile dal collegamento in video)²⁴.

È tuttavia sempre opportuno ricordare che la dimensione del tempo di lavoro, nell'epoca della sostenibilità, non mostra solo i lustrini della settimana corta e del lavoro agile, ma si trascina dietro pure il cargo

²³ L. Failla, Settimana corta con patto di rendimento tra azienda e lavoratori, Notiziario del lavoro del sole 24 ore 22 marzo 2022.

²⁴ C. Cerasa art. cit. nt. 19

novocentesco del superlavoro stressante e nocivo²⁵ e, dunque, dei nuovi strumenti vecchi e nuovi di controllo e contenimento (si fa riferimento alla direttiva e al, seppur discutibile, decreto attuativo sulla trasparenza, d.lgs. 104/2022)²⁶, ora modificato dal cd. Decreto lavoro (DL 48/2023).

12. Segue. Nuovi strumenti di parità di genere nella giusta transizione: trasparenza delle retribuzioni e certificazione aziendale tra obblighi di *disclosure* e le politiche premiali

Le recenti politiche e gli interventi europei di incentivo al superamento del *gender gap* assumono una funzione araldica della giusta transizione, declinando il paradigma della sostenibilità in funzione della realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, più trasparente e più equo nella prospettiva di genere. Esse recano l'orma della sostenibilità sociale e segnano un percorso, in parte diverso dai tradizionali, in cui l'effettività dei risultati antidiscriminatori viene perseguita sia con l'introduzione di regole sulla trasparenza delle retribuzioni e dei percorsi di carriera tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, sia con politiche promozionali di nuovo conio veicolate dalla legge²⁷.

Sono due le direttrici seguite dai recenti interventi: nella prima²⁸ attraverso meccanismi imposti e generalizzati di *disclosure* (il tradizionale approccio di *command e control*), i decisori pubblici precostituiscono, o almeno tentano di precostituire, una razionale e analitica base informativa diffusa tale da superare ogni asimmetria o precludere situazioni di opacità cognitiva che, come ha mostrato la prassi, risultano impeditive della piena operatività ed effettività delle tradizionali misure antidiscriminatorie. Fondamentale, in

²⁵ Sulla connessione tra tempo (nella dimensione del superlavoro) e tutela della salute di recente la Cass. ordinanza n. 6008/2023.

²⁶ Il datore di lavoro ha l'obbligo di comunicare al lavoratore la programmazione dell'orario normale di lavoro, le eventuali condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione e le eventuali condizioni per i cambiamenti di turno. Il regime delle comunicazioni cambia in ragione della prevedibilità o meno dell'orario di lavoro. Si v. Falasca, *Decreto trasparenza, come gestire l'orario lavorativo*, il sole 24 ore 9 settembre 2022.

²⁸ Direttiva UE 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro, o per un lavoro di pari valore, attraverso la trasparenza retributiva.

questa prospettiva, è l'obbligo imposto agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare lo sviluppo di strumenti o metodologie volti a valutare e confrontare il valore del lavoro a parità di situazioni analoghe, e a garantirne la trasparenza e la divulgazione.

La procedura di *disclosure*, inoltre, per le imprese con oltre 250 lavoratori, prelude a una attività di valutazione congiunta con le organizzazioni sindacali e, soprattutto, a un vero e proprio obbligo per le imprese che hanno un divario retributivo non oggettivamente giustificabile superiore al 5% di porre rimedio alla disparità retributiva in stretta collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori, l'ispettorato del lavoro e gli organismi per la parità.

Su questa base di apertura cognitiva, come detto, organizzata tramite procedure di *disclosure* imposte alle aziende di una certa dimensione, si innesta la seconda direttrice cui si sono ispirati i recenti interventi del legislatore, questa volta, italiano: il diritto promozionale con incentivi e premi a disposizione delle imprese che decidono di "prendere sul serio" la parità di genere (pilastro della sostenibilità sociale) internalizzando, per questo profilo, il paradigma (L. Zappalà 2022; F. Lamberti 2023; M.C. Cataudella 2022).

Tale diritto promozionale, nella prospettiva italiana²⁹, assume la forma delle procedure di certificazione³⁰ (il "bollino rosa") come riscontro formale di effettività delle politiche aziendali antidiscriminatorie; dirette anche a garantire l'effettiva parità salariale e dei percorsi di carriera, preludio dell'accesso ai premi (sanzioni positive) in termini di decontribuzione, punteggi favorevoli e riduzioni nelle cauzioni da depositare per la partecipazione ad appalti pubblici finanziati con risorse del PNRR e non. In questo caso, anziché la tecnica del *command e control*, il legislatore ha favorito un sistema incentivante per le imprese che, spontaneamente, dimostrino (sottoponendosi a una valutazione terza) non solo di rispettare il principio di parità salariale, ma di avere curvato l'intero asse delle politiche gestionali del personale verso una strategia di sostenibilità

²⁹ Cfr. l'art. 46-bis del Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198 del 2006, come modificato dalla legge n. 162 del 5 novembre 2021).

³⁰ Conformemente alla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:202230 contenente «Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator - indicatori chiave di prestazione) inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni».

inclusiva, trasparente e proceduralmente verificabile alla luce di standard quali-quantitativi misurabili³¹.

Appare, dunque, evidente il tentativo di rendere effettivo uno dei versanti sociali della sostenibilità (il superamento del gender gap) mediante la "normalizzazione gestionale della parità di genere". Tale direttiva strategica viene perseguita con un equilibrato mix di misure regolative e premiali. Il che implica un approccio metodologico che deve far riflettere il giurista del lavoro che si interroga sulla teoria delle fonti. I decisori, in questa materia sensibile, sembrano privilegiare un approccio teleologico funzionale (*purposive*) con relativizzazione del ricorso alla norma inderogabile che non è più il tool regolativo pervasivo e/o dominante. Il punto, infatti, non è più la tecnica da utilizzare, ovvero la norma inderogabile con relativa sanzione, intesa come tratto anche metodologicamente identitario, della disciplina, bensì lo scopo da perseguire e da rendere effettivo; e lo si fa ricorrendo a tecniche ibride con ampio spazio anche per le norme di natura premiale o di natura soft.

13. Segue. Lavoro e impresa sostenibile: un nuovo dialogo tra diritto del lavoro e diritto dell'impresa

La giusta transizione è affidata alle amministrazioni pubbliche, alle imprese private, agli attori sociali, oltre che ai privati cittadini: ognuno per la sua parte. Le dinamiche attuative del PNRR, sopra illustrate, ne sono una plastica evidenza. Per il sistema delle imprese, la grande transizione verso la sostenibilità costituisce una grande opportunità per un salto di qualità oltre l'orizzonte della Responsabilità sociale intesa riduttivamente come fine ulteriore, accessorio ed esterno all'impresa ordinariamente orientata al perseguimento del massimo profitto. Tale tendenza può essere pure coadiuvata e addirittura guidata da interventi dei decisori istituzionali: in tal senso le recenti proposte di direttiva sul "dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"³² (M. Libertini 2021; C. Corvese 2022; D.

³¹ La Prassi di riferimento citata mira a misurare il livello di "maturità" delle singole organizzazioni attraverso 6 aree di indicatori ritenuti in grado di contraddistinguere un'organizzazione inclusiva e rispettosa della parità di genere quali: 1. Cultura e strategia; 2. Governance; 3. Processi HR; 4. Opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda; 5. Equità remunerativa per genere; 6. Tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro.

³² COM(2022) 71 final.

Mosco R. Felicetti 2022). La dottrina giuscomercialista più avvertita (F. Denozza 2022, id. 2021; id. 2019; R. Henderson P. Bassotti 2020 ; M. Libertini 2019, C. Malberti 2020; M.V. Zammitti 2020, R. Gilson – J.N. Gordon 2019) e gli economisti aziendali (C. Mio 2021, A. Grandori 2015) ci dicono, infatti, che l'ESG è un paradigma di riferimento che, se debitamente interiorizzato o fortemente indotto, se non addirittura imposto per legge, finisce per conformare le strategie d'impresa sia esterne, di mercato; sia interne, di direzione e di organizzazione aziendale (*the Board 3.0*). In tal modo, il paradigma può contribuire a forgiare un modello nuovo di impresa in grado di tener insieme *mission* e interessi plurimi e differenziati: non solo la tenuta e la trasparenza dei bilanci, il profitto, adeguate e corrette politiche di marketing, la produttività e l'efficienza aziendale; ma anche l'ambiente, il benessere dei dipendenti, la tutela dei beni culturali e del paesaggio (la bellezza) e gli scopi sociali. Non solo gli interessi degli shareholders, del management, dei CEO e degli imprenditori (in termini anche di leadership e di personale successo), ma anche degli stakeholder, lavoratori, fornitori, popolazioni circostanti e consumatori. Tale nuovo modello di impresa, fortemente attraversato dall'innovazione sociale e tecnologica (F. Cicione, a cura di, 2022, C. Cicione, - L. De Biase 2021), ha aperto un ampio dibattito sui sistemi, più o meno democratizzati o tecnocratici, di governance aziendale e della funzionalizzazione dell'impresa agli obiettivi ambientali e di contrasto al cambiamento ambientale.

Questo dibattito riguarda direttamente anche il diritto del lavoro, a partire dalla rinnovata consapevolezza che le dinamiche del datore di lavoro e dell'impresa - sia in termini strutturali (i modelli normativi e di governance), sia funzionali (gli scopi e le mission) - influenzano fortemente lo sviluppo delle strutture normative, dei principi e dei valori di fondo della disciplina. Non è un caso, infatti, che le proposte di direttiva sulla "due diligence" contengono anche disposizioni relative agli obblighi di informazione nei confronti dei lavoratori (§§ 27 28).

Per lunghi anni sul versante giuslavoristico, ogni visione che non fosse quella pluralistico/conflittuale delle relazioni tra impresa e lavoro, è stata osteggiata. Ogni richiamo a visioni o a progetti di integrazione comunitaria - a volte anche riferimenti semplicemente a modelli comparati

partecipativi, con il richiamo dell'art. 46 Cost.³³ - è stato criticato e aborrito poiché immediatamente accostabile, o riconducibile, alla ideologia corporativa, cattolica nella migliore delle ipotesi, fascista nella peggiore. Ma gli stessi giuslavoristi cattolici liberali (Francesco Santoro Passarelli, Luigi Mengoni, Mario Grandi solo per citarne alcuni) con l'approdo al contratto di lavoro - inteso quale architrave del sistema di diritto del lavoro post corporativo e veicolo normativo dei valori del liberalismo democratico - hanno rinunciato a proporre qualunque prospettiva comunitaria dell'impresa e dei rapporti di lavoro.

La de-fascistizzazione del codice civile, con riguardo all'impresa e all'imprenditore (l'eliminazione nella fase post costituzionale delle scorie e dei frammenti ideologici più evidenti), ha anzi indotto i giuslavoristi a considerare l'impresa e il suo imperituro modello capitalistico - necessariamente autoritario, gerarchico e improntato organizzativamente e produttivamente soltanto alla produzione di utili per gli azionisti - come l'unico possibile: quello su cui temprare, pertanto, le armi della critica ideologica e contro cui affinare le strategie, anche regolative, di contrasto e di conflitto. Tutto ciò fuori da ogni confronto con i fatti e con l'evoluzione storica dei sistemi economici e sociali e dei variabili modelli di capitalismo. Non a caso l'esperimento olivettiano in Italia, uno dei più lungimiranti a livello globale all'epoca, e oggi di rinnovata attualità (B. Caruso 2021), è stato circondato, dai giuslavoristi almeno, di un assordante silenzio.

La grande transizione, ecologica e tecnologica spazza, per forza di cose, questi pregiudizi, soprattutto avuto riguardo a quelle aziende la cui governance (management e azionisti) perseguono consapevolmente la prospettiva della sostenibilità.

La dimensione comunitaria dell'impresa è soltanto una delle opzioni in campo; non è certo una prospettiva già realizzata ed egemone ("Il nuovo modello di impresa capitalista"), ma neppure va considerata uno specchietto per le allodole o un pannicello caldo con il quale il capitalismo cerca di coprire le sue vergogne o le arcigne nudità, come la recente crisi delle grandi imprese globali digitali (Microsoft, Alphabet/ Google, Amazon, Meta/ Facebook, Apple), scaricata su migliaia di dipendenti licenziati con

³³ Si v. ora già richiamata proposta di legge popolare sulla partecipazione nell'impresa presentata dalla Cisl *supra* nt. 6.

l'effetto dei titoli azionari in rialzo, sembrerebbe dimostrare (A. Schiavone 2021, contra F. Cicione L. De Biase, 2021).

Va considerata, invece, soltanto una linea di tendenza – una prospettiva appunto – che, tuttavia, coinvolge in veste di protagonisti ormai numerosi imprenditori, i quali individuano nella propria azienda non solo il fine della massimizzazione del profitto privato, ma anche lo strumento di un più ampio progetto di innovazione, coesione e inclusione sociale, di rilancio dei territori e di salvaguardia dell'ambiente³⁴.

Sulla base di queste premesse, pare evidente che diritto del lavoro e diritto dell'impresa non possano più considerarsi – se mai lo fosse stato legittimamente – i due poli di una irriducibile antitesi. La loro integrazione dialettica – sistemica se si vuole – al servizio della giusta transizione, implica che ognuno dei due faccia la sua parte, senza confondere funzioni e ambiti regolativi.

Al diritto dell'impresa, per esempio, spetta l'individuazione dei più adeguati statuti di impresa, delle relative fonti, regole e modelli di governance funzionali a facilitare il nuovo posizionamento sociale e ambientale dell'impresa (un nuovo diritto societario all'insegna di una ripresa dell'istituzionalismo forte³⁵): tutto ciò che convenzionalmente viene ricondotto al movimento culturale dello *stakeholderism* o del *long-termism*³⁶. Al diritto del lavoro compete di fare i conti con gli ultimi tabù quale appunto l'impresa comunitaria e gli effetti di tale modello gestionale su istituti del rapporto di lavoro: dal tempo al luogo, sino alla remunerazione e al potere direttivo e senza per ora considerare le relazioni collettive e l'accesso diretto alle informazioni aziendali da parte dei lavoratori. Ai giuslavoristi spetta anche rivisitare la categoria giuridica che, per antonomasia, ha fatto sì che fossero "banditi" ogni visione comunitaria

³⁴ Le imprese di cui più si parla e più note sono Luxottica, Ferrero, Cucinelli, Barilla, Lavazza, La Molisana ma molte praticano l'ESG senza essere menzionate negli organi di stampa; si rinvia ai case studies di C. Mio 2021. Si veda l'elenco delle imprese italiane più sostenibili secondo la classifica del Sole 24 ore [Le imprese italiane più sostenibili: la classifica del Sole 24 Ore e Statista - WeCanJob.it](#)

³⁵ M. Libertini 2021, p. 333 che distingue le proposte di cornice da quelle di diritto societario in senso stretto 331.

³⁶ In letteratura con questi termini non ci riferisce a Tecno Capitalismo di E. Musk: si v. L. Demichelis 2023.

Si rinvia a M., V. Zammiti 2021; M. Stella Richter jr. – M. L. Passador 2022.

dell'impresa nella narrazione corrente, vale a dire la subordinazione e il relativo contratto.

14. Segue. I cambiamenti nella regolazione del rapporto di lavoro nella giusta transizione: il contratto di lavoro collaborativo nella impresa sostenibile

Di riconsiderazione della causa del contratto del lavoro in senso collaborativo si era già parlato nella prima versione del manifesto³⁷. Quella originaria posizione va ribadita, e anzi rafforzata, nella prospettiva della giusta transizione e con riferimento particolare a quelle imprese che consapevolmente interiorizzano il paradigma della sostenibilità³⁸. La giusta transizione come obiettivo condiviso tra imprenditori, lavoratori e rappresentanze aziendali (quel che si intende sincreticamente con il sintagma "impresa comunità") rimette in campo un interesse comune, estraneo alle scorie ideologiche che infiltravano il codice civile, riconducibili all'ideologia corporativa all'interesse della nazione o della produzione nazionale, comunque, in una prospettiva vetero istituzionalista (M. Hauriou 1967). Né, al livello macro, almeno allo stato attuale, la sostenibilità e la giusta transizione possono essere intese come occasione di rilancio di prassi politiche triangolari di stampo neo corporativo e concertativo, come

³⁷ B. Caruso R. Del Punta T. Treu 2020, p. 24 ss. «*la suggerita rivisitazione della causa del contratto di lavoro non può essere il frutto di opzioni aprioristiche, quanto il posteriori di diritti e altri dispositivi istituzionali capaci di dar corpo, dal basso, a una riqualificazione dello scambio contrattuale...Il concetto guida dovrebbe essere quello che il lavoratore subordinato collabora alla realizzazione degli scopi produttivi dell'impresa e alla gestione efficiente e competitiva della stessa, a fronte di retribuzione e sicurezza della persona, ma anche, più ampiamente, di un pieno "riconoscimento" del suo ruolo essenziale nell'attività di impresa e della conseguente valorizzazione delle sue competenze e capacità. Riconoscimento reciproco, quindi, nel senso pregnante di Axel Honneth: dell'impresa da parte del lavoratore, e del lavoratore da parte dell'impresa. Ciò nella consapevolezza che gli scopi dell'uno non soltanto sono compatibili con quelli dell'altro, ma sono la condizione ultima (al di là di attriti intermedi anche importanti, ma che diverrebbero, in questa visione, incidenti di percorso da gestire e se possibile da superare) del loro perseguimento*».

³⁸ Chi scrive è pienamente consapevole che il processo non è affatto omogeneo e che rimangono estese sacche di tradizionali rapporti di produzione capitalistici in vari settori (agricoltura, logistica, piattaforme) ove lo sfruttamento del lavoro (l'estrazione di plusvalore assoluto ma anche relativo in termini marxiani) rimane la cifra che caratterizza la gestione di impresa.

quelle che si affermarono in Italia e in gran parte d'Europa continentale soprattutto negli anni '80 del secolo scorso.

Con riguardo alla dimensione micro dell'impresa, il paradigma della sostenibilità veicola un interesse generale, che ne funzionalizza dall'esterno l'operare e che si configura come salvaguardia del futuro delle nuove generazioni, divenuto principio vincolante dopo la recente riforma costituzionale (di nuova gerarchia interna e di nuovo vincolo per l'iniziativa economia privata parala soprattutto A. Morrone 2022, p. 535; v. pure V. Brino 2022). Ciò rende legittimo, e non più una eresia nell'approccio giuslavoristico, la riappropriazione generativa del concetto di impresa comunità. Essa va intesa come luogo in cui, anche "l'integrazione e l'innovazione armonica" (F. Cicione F. De Biase, 2021), in virtù di nuove tecnologie in tal senso orientate, consentono di prefigurare fini comuni tra management aziendale, rappresentanti degli stakeholder e dei lavoratori dell'impresa e relative rappresentanze, con l'accentuazione dei tratti cooperativi dei metodi di gestione delle risorse umane³⁹. Come è stato evidenziato da alcuni autori (A. Supiot 2020, p. 44 ss.; M. Cacciari 2020 p. 38 ss.) la grande trasformazione, in certe condizioni e in certe situazioni certamente ancora ristrette, consente di superare la grande dicotomia fordista tra il lavoro per vivere, e il lavoro per vocazione o per passione: l'*arbeit* e il *beruf* ma anche tra luoghi di lavoro e luoghi di elezione⁴⁰.

Nell'impresa post fordista, che ha internalizzato il paradigma della sostenibilità, diventa più facile l'accesso ai mezzi di produzione grazie alle nuove tecnologie digitali (l'industria 4.0), posto che la crescita industriale è affidata soprattutto a imprese che puntano sulla creatività e la conoscenza - utilizzate proattivamente - di ampi settori della forza lavoro.

Con riguardo al contratto di lavoro, nell'impresa comunità se ne rafforza la natura incompleta (già B. Caruso 2018) avuto riguardo alle prestazioni

³⁹ Si fa riferimento al modello gestionale del *well being business* descritto da C. Mio 2021, p. 51 ss.

⁴⁰ Indagini sempre più diffuse dicono di una propensione, soprattutto tra le nuove generazioni (i millennials a soprattutto la generazione z, i c.d. nativi digitali, a considerare più il valore d'uso piuttosto che il valore di scambio della attività lavorativa offerta e cioè spiegherebbe fenomeni come "le grandi dimissioni" o il *quiet quitting*: F. Coin 2023; R. Hill J. Jones 2021, L. Darrell 2022. F. Ferri, *Se mi paghi poco, ti faccio quiet quitting. Lo slang del lavoro giovanile post pandemia*, Domani 24 giugno 2023. D. M. De Luca, *Lavorare solo quello che serve adesso si dice "quiet quitting" e le aziende si preoccupano*, Domani 27 ottobre 2022.

richieste e ai rapporti di reciproca collaborazione. Ne consegue, in questo particolare contesto, l'accentuazione dell'elemento relazionale e fiduciario (biunivoco) del contratto di lavoro il quale tende a riflettersi sia sul versante psicologico⁴¹, sia quello giuridico con riguardo ai reciproci adempimenti delle obbligazioni e alle relative modalità, basate su relazioni fiduciarie piuttosto che sullo scambio statico di obbligazioni. Queste modalità di erogazione della prestazione si affermano, informalmente, soprattutto in quei contesti ove le imprese "scegliono" di promuovere prassi di coinvolgimento operativo dal basso dei lavoratori con effetti di appiattimento delle linee gerarchiche, di interscambio dei ruoli e di democratizzazione del *workplace* (Eurofond 2015, L. Campagna – L. Pero 2017; A. M. Ponzellini – G. Della Rocca 2015; L. Pero – A. Ponzellini 2015⁴²); il tutto non scevro da sostanziali incrementi di produttività del lavoro (G. Baglioni 2028 p. 15), ma anche e soprattutto di benessere e di partecipazione intelligente dei lavoratori⁴³

I cambiamenti in atto producono anche una progressiva riduzione della distanza tra la dimensione del contratto psicologico (le reciproche aspettative in campo dei contraenti⁴⁴) e l'oggetto del contratto giuridico (il

⁴¹ Il contratto psicologico va inteso come un insieme di regole non scritte tra lavoratore e azienda, ovvero il complesso delle aspettative che il lavoratore ha nei confronti della propria azienda e allo stesso tempo, l'insieme delle aspettative che l'azienda ha nei confronti del proprio lavoratore. Sono quindi aspettative cosiddette bidirezionali AAVV il contratto psicologico
<https://docenti.unimc.it/maria.zifaro/teaching/2018/19310/files/approfondimento-di-gruppo-il-contratto-psicologico>.

⁴² La ricerca di L. Campagna e L. Pero riferisce, all'epoca di pubblicazione del saggio (2015), che soltanto un 30% circa delle imprese italiane aveva scelto questa strada di coinvolgimento dal basso dei lavoratori. A chi scrive non risultano dati più aggiornati, ma è da credere che l'ulteriore fase intensificazione del processo di innovazione legata alla doppia transizione, verde e digitale, abbia portato in avanti e non indietro quel dato.

⁴³ Spiega bene A. Cipriani 2018, p. 24 cosa intende per partecipazione intelligente contrapposta alla partecipazione fossilizzata, statica o burocratizzata.

⁴⁴ Le aspettative relative al contratto psicologico (diverse dall'adempimento delle obbligazioni giuridiche) possono essere considerate sul versante del lavoratore: un adeguamento del trattamento conseguente all'impegno profuso, la corretta gestione dei criteri e delle politiche di carriera, il coinvolgimento nelle decisioni organizzative e oltre il c.d. livello di *empowerment*, l'aumento di senso del lavoro svolto, della sua qualità e il suo apprezzamento, la formazione continua, il miglioramento costante del benessere aziendale, la sicurezza, la conciliabilità vita lavoro, la innovatività dell'organizzazione all'insegna dell'innovazione tecnologica armonica ecc.. Sul versante del datore le aspettative possono riguardare lo sviluppo di soft skill (pensiero critico, disponibilità all'apprendimento attivo, spirito di iniziativa capacità di risoluzione di problemi, resilienza, empatia relazionale, per i ruoli più elevati:

sinallagma non più ridotto all'osso, ma con nuovi più ampi reciproci adempimenti). L'ordinaria distanza e le differenze⁴⁵ tra l'uno e l'altro, nell'impresa sostenibile, tendono a ridursi proprio in ragione dell'allargamento dell'oggetto del contratto e della accentuazione collaborativa della sua causa.

La collaborazione come modalità della prestazione, per altro, ha un riferimento giuridico nello stesso art. 2094 c.c. che, come è noto, descrive e declina la fattispecie subordinazione in funzione del rapporto; la norma richiama anche la dinamica relazionale collaborativa, agglutinandola funzionalmente nel paradigma della subordinazione. Nella misura in cui, però, relazioni collaborative, nell'impresa che interiorizza il paradigma della sostenibilità e adotta il modello di *business well being*, tendono a prevalere su quelle basate sul *command and control*, tale nuova realtà impone di ripensare al modello di contratto di lavoro ricostruito sull'orma indelebile dell'etero direzione, ma anche, oggi, dell'eteroorganizzazione: la subordinazione attenuata e la dipendenza economica; e ciò in considerazione del fatto che il contratto di lavoro collaborativo permette di riconsiderare il tratto identitario della doppia alienità.

Accanto al modello etero diretto e/o eteroorganizzato di rapporto di lavoro, si prefigura, dunque, sotto il medesimo ombrello normativo (la fattispecie delineata dall'art. 2094 c.c.), anche il modulo cooperativo; in quest'ultimo i concetti di direzione, dipendenza e collaborazione finiscono per assumere valenze, pesi e bilanciamenti diversi. Le ampie spalle dell'art. 2094, in ragione della sua inafferrabile e irresistibile vaghezza definitoria, sono pertanto in grado di sostenere una evoluzione della prassi che dia luogo non solo a relazioni differenziate nei concreti luoghi di lavoro (B. Caruso, L. Zappalà 2021), ma anche alla disseminazione di nuovi istituti e modelli di regolazione normativa, di tipo premiale, promozionale e soprattutto

capacità di leadership e coaching ecc. Tratti comuni di un contratto psicologico ottimale sono quindi un campo di reciproche relazioni funzionanti perché basate su quel che, sul piano filosofico giuridico, è stata definita la "legge della fiducia": T. Greco 2021.

⁴⁵ La fiducia relazionale in dinamico divenire è cosa diversa dalla prestazione a cui si è giuridicamente obbligati, misurata in termini di tempo, retribuzione, output fisico e professionalità: la prima attiene alla dimensione dinamica relazionale di tipo orizzontale, la seconda in termini è più accostabile alla dimensione verticale sanzionatoria (o conflittuale): T. Greco 2021, p. XIII.

collaborativi coerenti e in grado di entrare in comunicazione con il paradigma della sostenibilità.

Il modello giuridico collaborativo, generato dal nuovo contratto psicologico, rende più facili e organizzativamente più convenienti, impegni e accordi stabili, di lunga durata, con traiettorie lavorative non traducibili in compiti determinati e specificati *ex ante*, ma che si inseriscono in una programmazione di lunga durata su cui entrambi gli attori scommettono e si misurano (il modello 4c di cui parla F. Butera 2020, p. 109 ma passim)

In tali nuovi contesti i criteri di quantificazione monetari della prestazione non sono soltanto quelli scaturenti della misurazione del tempo impiegato per svolgerli, ma puranco collegati a parametri qualitativi e al raggiungimento di comuni obiettivi.

Sul versante del datore di lavoro e della sua organizzazione, questo implica un investimento sulla risorsa umana basato anche sulla fiducia e sulla qualità della prestazione futura, su un coinvolgimento pure di tipo emotivo nell'organizzazione, su un miglioramento del rendimento atteso derivante dai processi di formazione continua e dall'attrattività complessiva dell'organizzazione; una scommessa sulla lealtà più ancora che sulla fedeltà aziendale del prestatore di lavoro (A. Fuggetta, 2023 p. 30 ss.).

Sul versante del lavoratore ciò implica una scelta consapevole dell'impresa e dell'imprenditore con cui stipulare il contratto giuridico; scelta non basata soltanto su valutazioni di razionalità economicista (così invece P. Ichino 2020, pos. 854 ed. elettr.), ma soprattutto sulle aspettative del favorevole clima organizzativo atteso e offerto dall'impresa⁴⁶: non solo una buona remunerazione e un buon trattamento complessivo, ma soprattutto una organizzazione che funzioni bene perché costruita a misura di persona e coerente con i fini di sostenibilità che si prefigge.

Sul piano del contratto giuridico, la collaborazione nel contratto di lavoro implica lo scambio anche di beni relazionali e di partite non convenzionali,

⁴⁶ Per clima organizzativo si intende una costruzione psicologica che si riferisce a percezioni sviluppate dalle persone nei riguardi del proprio ambiente di lavoro. Dal punto di vista dinamico il clima è contemporaneamente il risultato e il determinante del comportamento degli individui e dei gruppi all'interno della struttura aziendale AAVV *Contratto psicologico*, *supra* nt.40.

con reciproci adempimenti non più ridotti all'osso come nella tradizionale configurazione del contratto di lavoro.

Sul versante del datore di lavoro, l'offerta di una maggiore trasparenza delle condizioni di trattamento (gli obblighi di informazione) diventa non l'adempimento di burocratici obblighi imposti dalla legge, ma una modalità relazionale necessaria a rendere consapevole il lavoratore, non solo dei trattamenti e della posizione di lavoro, ma anche della dinamica trasformativa dell'organizzazione aziendale e persino della sua modalità e forma di governo. Un modo per fluidificarne l'apprendimento cognitivo in vista del suo coinvolgimento collaborativo. L'inserimento proattivo della risorsa umana nei processi di determinazione dell'organizzazione e di produzione (la partecipazione dal basso) con possibilità di acquisire consapevolezza circa il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità che l'azienda si è data, è infatti un tratto distintivo del modello di *business well being* dell'impresa sostenibile.

Il contratto collaborativo, proprio poiché incompleto, non rinvia a regolamentazioni rigide con riguardo a moduli di orario e alle modalità di compenso, bensì flessibili e basati più su obiettivi e responsabilità piuttosto che su misurazioni e controlli standard e burocratici. In tal modo l'incompletezza del contratto di lavoro subordinato standard che presupponeva il potere conformativo unilaterale del datore di lavoro si colora di una peculiare reciprocità conformativa, ove molto gioca anche l'autoresponsabilità di chi offre la prestazione (è la realtà dei modelli più avanzati generativi di lavoro agile).

In tal caso l'autonomia individuale di tipo adattivo⁴⁷, magari legittimata da una contrattazione collettiva di supporto in funzione di rete esterna di protezione e connessione, può ampliare la propria funzione regolativa e adattiva nel tempo. Può per esempio anche occuparsi di incrementi retributivi legati ai successi aziendali. Può adattare le modalità ibride della prestazione con riguardo al tempo e al luogo. Può personalizzare i *fringe benefit* e gli schemi di welfare aziendale; può affinare i moduli di *worklife balance* adattando la normativa sui permessi a specifiche esigenze familiari, ecc. (T. Treu 2023b).

⁴⁷ Di organizzazione adattiva, con riferimento al paradigma della teoria Y di Douglas MacGregor, parla F. Delzio 2023, p. 10.

Nella relazione generata dal contratto collaborativo, la formazione continua diviene, inoltre, elemento strutturale e permanente dello scambio, ancor più se supportata da scelte coerenti della contrattazione collettiva, onde può certamente rintracciarsi in tale contratto di lavoro anche la causa/funzione formativa (B. Caruso 2007) (infra § 20).

Il rapporto collaborativo implica infine l'attenuazione degli elementi di controllo e conformazione del potere direttivo datoriale a favore di una sua funzionalizzazione al coordinamento, alla promozione di comportamenti virtuosi (le politiche di *compliance*), secondo le indicazioni che provengono dagli studiosi dell'economia comportamentale (il *nudge*: T. Sunstein 2014).

Conclusivamente il contratto collaborativo – e gli istituti legali e contrattuali collettivi, di promozione e supporto – possono considerarsi la realizzazione di un più ampio processo trasformativo del diritto fondato "sulla legge della fiducia" e sulle relative risorse di reciproco riconoscimento (A. Honneth 2017, p. 101 ss.; p. 183 ss.), e non più sul diritto coercitivo, che è stato, e ancora è, l'humus culturale e metodologico tradizionale e pervasivo del contratto di lavoro di scambio ridotto "all'osso" (T. Greco 2021, p. 33).

15. La transizione digitale

Alla transizione verde si accompagna la transizione tecnologica nella forma, assunta nell'abbrivio del XXI secolo, della tecnica digitale.

Schematizzando al massimo, due sono le concezioni che si contendono il campo con riguardo all'impatto delle nuove tecnologie digitali sul lavoro; non si considererà, in ogni caso il tema degli effetti occupazionali (si rinvia alle ricerche di D. Acemoglu e P. Restrepo 2020).

Da una parte chi sostiene, in una visione sostanzialmente pessimistica, che tale impatto poco cambierebbe i tratti somatici distintivi della formazione sociale capitalismo e del suo veicolo principale l'impresa (prima ancora del mercato). In tal senso, le nuove tecnologie - contribuendo anzi alla disgregazione della dimensione collettiva e accorpata del lavoro nell'impresa fordista - produrrebbero un effetto di granularizzazione, individualizzazione e maggiore competizione del lavoro, con la conseguenza di legami lavorativi e sociali deboli, fluidi e spersonalizzati. Pur ammettendo che il cambiamento in atto potrebbe comportare, a favore dei lavoratori della conoscenza, maggiore autonomia, dignità e centralità

nell'organizzazione aziendale, ciò avverrebbe soltanto in funzione dell'aumento della produttività e, alla fine, del profitto di impresa. La digitalizzazione del lavoro finirebbe contemporaneamente per accentuare i *cleavage* sociali tra lavoro cognitivo e lavoro manuale, precario o di scarto: il lavoro, cioè, al margine e servente il *core* della produzione cognitiva (A. Schiavone 2023, p. 24, 61 ss.)

Dall'altra parte si colloca chi invece sostiene, più ottimisticamente, che l'innovazione tecnologica, se politicamente governata dagli innovatori sociali e convenientemente diretta, dai decisori pubblici, allo sviluppo della persona possa essere armonicamente resa funzionale a rapporti sociali umanizzati e a relazioni lavorative più partecipative e consapevoli di fini e mezzi della attività produzione di beni e servizi (sia nel pubblico sia nel privato); tutto ciò sotto l'egida del paradigma della sostenibilità nella giusta transizione. In tal senso sembrerebbero orientate, come più volte già segnalato, le grandi direttive che fanno da sfondo alle politiche europee post Covid (PNRR; Green Deal, Next generation UE)⁴⁸.

In realtà le analisi internazionali recenti smentiscono le previsioni di un calo massiccio dell'occupazione come conseguenza delle transizioni. Quelle dell'ILO prevedono anzi un saldo netto positivo (ILO, 2023) di oltre 20 milioni di lavori nei prossimi 5 anni; mentre altre fonti indicano uno scenario di sostanziale stagnazione nei paesi sviluppati, e qualche migliore prospettiva in paesi emergenti, peraltro con grande variazione a seconda dei settori, e con un ruolo positivo esercitato dalle tecnologie (WEF, 2023).

Premettendo che nessuna direzione di marcia può darsi per scontata, va ribadito che 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 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.

⁴⁸ F. Cicione e L. De Biase 2021, p. 229 ss. e ivi i riferimenti alle concezioni shumpeteriane dell'innovazione e dell'impresa e alla rivalutazione braudeliana del mercato F. Braudel 2021.

Inoltre, affinché la transizione digitale sia "giusta", è essenziale che siano 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 disuguaglianze accumulate 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.

16. Il controllo umano

Le implicazioni della transizione digitale e il suo 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.

Un primo aspetto della proposta della Commissione, prende atto di come la digitalizzazione abbia messo in crisi le tradizionali categorie dei rapporti di lavoro e la stessa distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo, con la applicazione delle relative tutele, come mostra il caso tipico, ma non unico, dei riders (ILO, 2021; De Groen, et al., 2021).

Per facilitare la qualificazione dei *platform workers*, la Commissione propone di stabilire una presunzione (relativa) per cui tali lavoratori, dati certi connotati di fatto, devono essere considerati subordinati salvo che la piattaforma ne dimostri il carattere di autonomia (A. Perulli, 2021; id 1021; M. Magnani, 2022, A. Alaimo 2022).

A prescindere dalle riserve generali sull'utilità della tecnica della presunzione, il suo uso nella materia in esame si presta a non poche riserve. Anzitutto la scelta della Commissione continua a puntare sulla subordinazione come fattispecie egemone dei rapporti di lavoro, mentre le forme di lavoro su piattaforma sono fra quelle ove il valore qualificativo di questa categoria è messo più direttamente in crisi. Dal punto di vista specificamente giuridico, la tecnica della presunzione relativa crea non pochi dubbi su quale sia la prova utile a ribaltarla, scelta che peraltro è lasciata agli ordinamenti nazionali nelle loro diversità.

Tale non può essere la prova della non ricorrenza in concerto di uno dei sette criteri indicati dalla proposta, perché in tal caso verrebbe meno il presupposto della presunzione.

Si tratterebbe allora di addurre l'esistenza di altri indici normativi, contrastanti con la presenza di subordinazione, e desumibili dal diritto degli Stati membri.

In presenza di questi si tratterebbe di verificare quale sia la qualificazione dei rapporti non più definibili come subordinati e con la relativa disciplina.

Qui interviene la diversa e più generale esigenza di garantire quali siano i diritti e le tutele sociali applicabili a questi lavori, qualunque sia la loro qualificazione giuridica (ILO, 2021; A. Perulli, 2023), secondo quelle logiche di universalismo selettivo, sostenute anche sul nostro Manifesto e richiamate negli stessi *Considerando* 23 e 29 della proposta di direttiva. (si v. comunque più in generale infra § 18).

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 (A. Salvi del Pero, P. Wyckoff, A. Vour'ch, 2022).

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 (OECD, 2022).

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, come si diceva, 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 (*supra* § 12).

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 (T. Treu, 2023a).

Orbene questa previsione è distante dalle indicazioni presenti nei documenti europei, da ultimo nella conferenza sul futuro dell'Europa, ove si sottolinea la necessità 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 della 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 decisione 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 di fronte alle scelte tecnologiche che incidono sulla vita dei lavoratori (in generale si rinvia ai saggi contenuti in A. Lo Faro, edited by, 2023).

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 rappresentative⁴⁹.

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

⁴⁹ Si veda *European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation*, June 2020, <https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020%20Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf>

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 a 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 (infra § 22).

17. La diseguaglianza. Nuovi e vecchi strumenti di contrasto

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 (ILO, 2023; Caritas, 2021, cap. I; C. Saraceno 2021; D. Benassi - E. Morlicchio - C. Saraceno 2022).

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 (M. Barbera, 2022b).

Le ricerche in argomento, fra cui quella condotta da ISTAT (2022) e CNEL (2022) 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: 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.

18. L'accesso. L'empowerment e le tutele dei lavoratori digitali

La transizione tecnologica, oltre al tema del controllo e dell'uguaglianza delle opportunità, pone pure il tema dell'*empowerment* e dell'accesso alle tutele dei nuovi lavoratori digitali. Gli scenari possibili del lavoro digitale sono, infatti, notoriamente molteplici (B. Caruso- L. Zappalà 2021) e non si limitano soltanto a quello *bright*, collaborativo dell'impresa sostenibile e del lavoro cognitivo, che si colloca sull'asse generativo della transizione tecnologica. Gli "schiavi del clic" (A. Casilli 2019) - al servizio, diretto o indiretto, delle piattaforme digitali, con l'acclarato deficit di tutela nel rapporto di lavoro, di tutela collettiva e di benefici di welfare - subiscono nuove forme di alienazione, di sotto protezione e sfruttamento; costituiscono certamente il versante *dark* della rivoluzione tecnologica con riguardo al lavoro. Costoro, al di là del peso numerico nel mercato, vanno a ingrossare statisticamente la base, già molto ampia, della c.d. "neo plebe" (P. Perulli - L. Vettorelto, 2022). Da cui le strategie normative di tutela a livello europeo (sull'abbrivio del pilastro sociale) e nazionale, specificamente dedicate a tale segmento, le quali si declinano in guise tecniche diverse, ma convergenti sull'estensione massima possibile delle tutele e sull'accrescimento dell'empowerment anche attraverso la promozione dell'associazionismo sindacale in nuove modalità (tecnologiche) di organizzazione in grado di dare voce collettiva a tali istanze (*supra* § 16).

Con riguardo a questo particolare segmento del lavoro si avanzano, pertanto, proposte che lo riguardano in quanto tale, ma che, sul versante più generale, mirano a definire un'agenda politico legislativa di tutele indirizzate verso il "lavoro come istituto" (M. D'Antona 1988) a prescindere dalla dicotomia tradizionale (lavoratori subordinati e autonomi); in ciò aggiornando, anche metodologicamente, oltre che contenutisticamente, le passate proposte di statuto "dei lavori" e orientandosi verso un nuovo statuto "del lavoro".

Sul piano del metodo, le strategie normative in campo sono sostanzialmente tre: A) agire sulla qualificazione del rapporto estendendo la fattispecie del lavoro subordinato oltre i limiti concettuali tradizionali anche attraverso meccanismi presuntivi; ovvero, come sotto variante, agendo sull'estensione degli effetti (tutti o quasi) della tradizionale normativa di tutela del lavoro subordinato, a prescindere da defatigatorie operazioni di ri-qualificazione di carattere generale; magari, a questo scopo, utilizzando qualificazioni sotto tipiche a maglie larghe o poco definite (la via italiana dell'eteroorganizzazione). B) Individuare un *tertium genus*, una zona grigia da riconoscere come tale, a cui dare piena dignità di tipo legale, ove inserire i nuovi lavori tecnologici non collocabili in alcuna delle due aree della dicotomia tradizionale e a cui applicare alcune tutele basiche (salario minimo, tutela antidiscriminatoria, orario di lavoro). C) Muoversi consapevolmente e razionalmente verso un approccio rimediabile, in guisa che, prescindendo da astratti esercizi di qualificazione della fattispecie, si possa affidare la strategia di tutela, meglio situata e meglio personalizzata, al diritto vivente giurisprudenziale; a un legislatore in grado di elaborare mirati programmi di tutela universalistica e/o selettiva; alla stessa autonomia collettiva investita specificamente di tale funzione dalla legge. Tutto ciò di volta in volta, e ogni metodo per la propria funzione ma nel segno, unificante, della programmatica direttiva costituzionale della tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (A. Perulli-T. Treu 2022; B. Caruso 2023b).

Sul piano dei principi, come è stato scritto, anche nel lavoro tecnologicamente oltre che economicamente dipendente, si rende necessario un cambio di prospettiva e di logica normativa partendo «dai valori e dai principi costituzionali di tutela del lavoro "in tutte le sue forme e applicazioni", per poi, sulla base dei concreti bisogni sociali (le *fattispecie concrete*), concepire le *policies* di tutela e giungere, infine, ai diritti (gli *effetti*)» (A. Perulli T. Treu 2022, p. 64). Il processo, in tal senso, si presenta come olistico nel fine (la giusta transizione) e sinergico per i diversi vettori coinvolti (il diritto vivente giurisprudenziale, la legge, l'autonomia collettiva).

Sul piano infine dei concreti contenuti, il catalogo dei diritti individuali estendibili, inclusivi e modulati, è ampio e spazia dalla forma del contratto, ai diritti di informazione, alla tutela antidiscriminatoria, alla tutela dei dati personali e della privacy, alla salute e alla sicurezza, alla maternità e ai congedi parentali, alla malattia e agli infortuni, all'orario di lavoro e alla

disconnessione, alla formazione e alla certificazione delle competenze, sino al compenso equo e alla giustificazione del recesso (A. Perulli - T. Treu 2022, p. 75 e cap. II).

19. Formazione e politiche attive del lavoro

Come abbiamo ricordato sopra, le transizioni digitale ed ecologica promosse dal NGEU comporteranno non solo una grande trasformazione nella geografia del lavoro e delle produzioni, ma anche 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 prospettano⁵⁰.

Più nello specifico le due transizioni prefigurano 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 (T. Treu, 2022).

Le misure del PNRR forniscono anche qui un contesto istituzionale ed economico nuovo che permette di dare 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 (INAPP ANPAL, 2021; INAPP 2022, CNEL 2021; CNEL 2022).

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 è solo una parte. Il finanziamento del sistema richiederà ingenti risorse, in parte previste dal

⁵⁰ The European Pillar of Social Rights Action Plan - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu) 2019.

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 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 (D. Carrieri, T. Treu, 2018; P. Varesi, 2022; G. Campanella, G. Forte; A. Vergani, 2022).

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 vogliono 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 non solo per orientare in modo consapevole la contrattazione collettiva ma anche per alimentare i contenuti della 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.

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 in ogni caso 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 occupazionale dei prossimi anni (cioè il 60%) dei lavoratori necessari si richiederanno competenze green almeno intermedie e al 37% competenze elevate (C. Lucifora, C. Gagliardi, G. A. Maroni, S. Scaccabarozzi, 2022).

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. 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.

20. Mismatch e orientamento

La profondità e velocità 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 (R. Parrotto, 2022).

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 *Accademy* 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 richiede interventi ulteriori, quando si riferisce ai fabbisogni che le imprese delle loro associazioni devono soddisfare 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 (Parrotto, 2022).

Per essere veramente utile l'orientamento dovrà combinare due diverse esigenze e finalità: quella di far conoscere ai giovani e alle famiglie le tendenze 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 finalizzati 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 e regolate 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.

21. Giusta transizione e green jobs: ricadute sul diritto del lavoro

Come segnalato in precedenza (*supra* § 19) la doppia transizione produce radicali trasformazioni sulla morfologia del lavoro sia con riguardo al "cosa si fa" e al "come si fa", aggiungendo, con riguardo ai lavori verdi, una nuova, non più secondaria, dimensione di senso: "il perché si fa"⁵¹.

⁵¹ Si calcola che già il 13% delle attuali professioni possa essere annoverato tra i green jobs.

In un importante saggio pubblicato di recente Renata Semenza (2022) mette in guardia contro la riduzione del tema dei lavori verdi alle ricadute occupazionali che, sebbene rilevanti, non lo esauriscono. Si sostiene, per contro, la necessità di una loro adeguata concettualizzazione e classificazione in grado di produrre a cascata effetti concreti, rilevanti e utilizzabili interdisciplinariamente, oltre che una migliore messa a punto della loro dimensione assiologica (i lavori verdi come buoni o decenti).

Secondo l'autrice occorrerebbe meglio circoscrivere l'"ontologia" del lavoro verde in modo da definire, in modo più esaustivo possibile, le diverse tipologie⁵². Così diventa importante misurare il grado di *greenness* di ogni lavoro⁵³, operazione che implica una valutazione di impatto delle attività lavorative sull'ambiente. Infine, seguendo le indicazioni del saggio, sarebbe pure opportuno precisare meglio il rapporto tra l'astrazione della transizione ecologica e la concretezza del lavoro; il che ha importanti ricadute pratiche, perché le politiche pubbliche di transizione verso un'economia più sostenibile ricevono forte supporto a livello nazionale ed europeo e importano l'attrazione di ingenti finanziamenti.

⁵² Di ontologia del lavoro verde si parla nel saggio citato (R. Semenza 2022, p. 362 s.), ove si fa riferimento a diverse classificazioni: secondo quella proposta dall'autrice apparterebbero al tipo sociale lavoro verde i lavori, che considerati trasversalmente, avrebbero almeno uno dei requisiti tra quelli indicati: 1) riducono gli effetti negativi sull'ambiente; 2) sono specificamente dei servizi ambientali; 3) generano energia in forma sostenibile; 4) sono diretti a controllare e prevenire i danni ambientali; 5) sono attività realizzate dalle imprese che stanno compiendo una riqualificazione energetica del loro sistema produttivo. Interessante pure la classificazione di Minarro Yanini tra impieghi verdi di tipo difensivo, impieghi verdi genuini e impieghi verdi generativi e del Data base O*NET del dipartimento del lavoro americano (p. 363).

⁵³ Le analisi del grado di *"greenness"* di ogni attività sono importanti per valutare l'impatto ambientale delle attività lavorative e definirne il contenuto verde. Ci sono diversi approcci per monitorarlo, tra cui l'approccio di tipo *"activity-based"*, che considera la quantità di contenuto verde delle mansioni e delle attività lavorative che subiscono l'effetto della transizione a un'economia sostenibile. Ad esempio, negli Stati Uniti si stima che sia verde il 14% del lavoro di un ingegnere elettrico, il 100% di un'attività condotta da un project manager di energia e invece lo 0% dei compiti di un impiegato. In Europa, si è condotto uno studio sulla tassonomia dei lavori verdi che ha misurato il grado di *"greenness"* come la frazione di tempo speso in un compito o attività verde dai lavoratori occupati in un determinato settore. I risultati di questo studio hanno rivelato che il lavoro più "green" in Europa è quello dei lavoratori dei rifiuti, seguito da altri settori che fanno affidamento sulle competenze verdi.

Ne segue l'esigenza di procedere a una teoria selettiva del mercato del lavoro verde che diventa la condizione per cui le varie discipline che si occupano di lavoro possano trarre elementi di riflessione.

Con riguardo ai profili regolativi del diritto del lavoro occorre, conseguentemente a tali indicazioni, considerare:

A) La necessità, nella transizione verde, di rinnovate politiche attive del lavoro con la predisposizione di strumenti istituzionali di tutela nei mercati transizionali (L. Casano 2019, p. 39 id. 2021) che giustifichino la destinazione di risorse a specifiche misure sociali in grado di fluidificare la transizione (per es. il fondo Sociale per il clima, Il Fondo per la modernizzazione e il *Just transition Fund* (R. Semenza 2022, p. 361; N. Woods -J.Kang, M.A. Lowder, 2023). A tale proposito viene segnalata la ripresa della concertazione territoriale, tra autonomie locali, istituzioni pubbliche e private, attori sociali e altre istituzioni locali, specificamente devoluta alla gestione della transizione verde (D. Stroud – P. Fairbroter – C. Evans – J. Blake 2018; P. Bianchi, F. Butera, G. De Michelis, P. Perulli, F. Seghezzi, G. Scarano, 2020⁵⁴). Si tratta di buoni esempi di governance territorialmente partecipata riferita specificamente alla transizione ecologica. Si parla, infatti, di politiche partecipative del lavoro come ecosistema (*amplius supra* § 4).

B) In secondo luogo, la transizione ecologica implica un intreccio inedito tra nuovi contenuti dei lavori verdi, valorizzazione della qualità del lavoro, in un rinnovato contesto di attenzione alle capability della persona (R. Semenza 2022, p. 368); inoltre riscrittura dei profili professionali con attenzione al ruolo e non più alle competenze (astratte, mercificate e alienate dalla persona situata). Come ricaduta regolativa di questa tendenziale trasformazione, si pone il tema della ridefinizione dei sistemi di inquadramento, in modo che essi tengano conto delle nuove diverse professionalità e abilità anche personali e relazionali, I lavori verdi richiedono spesso nuove competenze che possono interrogare i sistemi di inquadramento professionali tradizionali. L'adozione di politiche sostenibili e la transizione ecologica interpellano infatti, una maggiore collaborazione tra i diversi attori del mercato del lavoro, imprese, lavoratori, sindacati e agenzie governative, per definire classificazioni professionali rispondenti alle nuove esigenze. Ciò può comportare la ridefinizione delle regole del

⁵⁴ Sull'esperienza del patto per il lavoro e dell'Emilia-Romagna.

mercato del lavoro, la ristrutturazione delle competenze lavorative e l'interazione tra politiche pubbliche ed esperienze di lavoro concrete. In generale, il lavoro verde richiede un inquadramento professionale nuovo e più omogeneo, che tenga conto delle sfide ambientali e delle nuove competenze richieste. Il tutto, come già rilevato (*supra* § 20), non scivola da una rinnovata attenzione ai processi interni di formazione: in alternativa ai pregressi processi di esternalizzazione, da intendere come riscoperta del mercato interno all'impresa e conseguenziale rivalutazione della formazione come bene pubblico e privato/sociale (Caruso 2007; Semenza 2022, p. 368).

C) *Last but not least*, la tendenziale coloritura verde dei lavori interagisce proattivamente con la trasformazione dell'impresa sostenibile in senso collaborativo, secondo quanto indicato *supra* (§§ 13 e 14). L'adozione di politiche sostenibili e l'implementazione di nuove tecnologie e pratiche di lavoro verde rinviano a una più forte collaborazione tra imprese, lavoratori e sindacati, che è uno dei postulati dell'internalizzazione del paradigma della sostenibilità. In tal senso, una maggiore partecipazione dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa diventa condizione non solo necessaria, ma quasi naturale e strutturale. La socializzazione dei temi ambientali e sostenibili attraverso adeguati processi formativi, comunicativi e informativi diviene la premessa di nuovi modelli decisionali partecipativi. L'inclusione dei lavoratori nella definizione di nuovi processi e prodotti riduce oltretutto il rischio di resistenza o rifiuto del cambiamento nell'organizzazione. In sintesi, la partecipazione dei lavoratori all'impresa può portare a un loro maggiore coinvolgimento e impegno nel processo di transizione ecologica a un maggiore successo nell'implementazione di politiche sostenibili.

22. Persona, comunità e sindacato nella doppia transizione. La cooperazione partecipativa multilivello come linea d'orizzonte strategico

La giusta transizione verso una economia circolare e *carbon free* può costituire l'occasione per un rilancio in grande stile dell'azione del sindacato e per una riconsiderazione del suo ruolo di attore sociale protagonista del cambiamento sociale (Galgóczi B. 2020, 2022, C. Goods 2017); ciò anche e nella misura in cui tale attore sarà in grado di governare le contraddizioni

e i conflitti tra settori, tra livello locale e nazionale, tra organismi territoriali e aziendali che comunque si generano in tale processo (Galgóczy 2022; D. Stevis- R. Felli 2015; C. Houeland - D. Jordhus-Lier 2022).

Con riguardo alla transizione verde le opportunità sono tuttavia maggiori delle criticità. In primo luogo, al traino di tale epocale passaggio, e anche in ragione delle strategie internazionali di contrasto al cambiamento climatico (ILO 2019, 2021), si registra il rilancio del dialogo sociale a livello settoriale, della concertazione triangolare a livello nazionale, regionale e di comunità territoriali (OCDE 2017); mentre al livello aziendale la transizione green genera una spinta verso il metodo partecipativo nelle relazioni industriali (*supra* § 13).

Le indagini comparate dimostrano, infatti, che nei diversi contesti caratterizzati dall'impronta *green* - sia di crisi irreversibile, sia di riconversione produttiva, sia di sviluppo⁵⁵ - il rilancio del metodo partecipativo e/o concertativo diventa strumento privilegiato dal sindacato, dal management e dalle associazioni d'impres e supportato dai governi nazionali e locali.

Si tratta, come le ricerche più interessanti sulla partecipazione hanno ampiamente dimostrato (L. Campagna - L. Pero 2017, p. 68; M. Pero A. M. Ponzellini 2015; A. M. Ponzellini G. Della Rocca 2015, Eurofound 2015) di pratiche diffuse⁵⁶ (molto di più della partecipazione formale indiretta di tipo strategico limitata a pochi casi) di partecipazione informale che dicono di processi di trasformazione profondi del modo di gestire operativamente le imprese e che spaziano dalle forme più deboli di semplice informazione

⁵⁵ Ciò avviene nelle situazioni in cui il sindacato è obbligato a perseguire strategie difensive per preservare l'occupazione gestendo prepensionamenti e altri ammortizzatori sociali verdi (per esempio, il settore del carbone e degli idrocarburi); ovvero nei casi in cui si deve far carico di facilitare i processi di riconversione green del ciclo produttivo, delle tecnologie applicate e del prodotto: in primo luogo il settore automotive, ma anche il settore l'edilizia, l'elettrico, la stessa siderurgia (B. Galgóczy a cura di 2019); e, *a fortiori* nei settori di sviluppo green per eccellenza, per es. la produzione di energie rinnovabili, (l'industria danese dell'eolico, Enel Green Power, la cooperativa Mandragon su cui C. Chacartegu 2018, p. 103 ss.).

⁵⁶ In prospettiva sostanzialmente svalutativa e riduttiva di queste pratiche nel prisma di una concezione imperitura e storica del dominio capitalista e delle dinamiche del conflitto di classe S. Leonardi, 2017 specie p. 178 ss. che le paventa soprattutto per gli effetti, anche non voluti, di disintermediazione sindacale. Per una interessante analisi dei metodi di indagine sul campo dei centri studi delle diverse organizzazioni sindacali, diversi sia per metodi di approccio scientifico sia per evidentemente per i risultati, si v. A. M. Ponzellini 2021.

e coinvolgimento dei lavoratori a forme più forti come il lavoro in team formalizzato. Soprattutto rilevante quanto più efficace perché più intelligente (A. Cipriani a cura di 2018).

Con riguardo al tema specifico della transizione verde vale sottolineare il fatto che si tratta di modelli partecipativi di nuovo conio, che si innestano e sviluppano quelli a cui si è accennato, poiché accanto a quelli più tradizionali di tipo istituzionale e *top down* (a volte si registra anche il coinvolgimento dei fondi pensioni e di altre istituzioni bilaterali che si concentrano su strategie e obiettivi di finanza verde), si collocano anche nuovi modelli promossi dal basso e partecipati dalle comunità, da comitati di cittadini, di lavoratori, di *agent* di altri gruppi di *stakeholders* (*supra* § 4). Nei casi di concertazione territoriale di comunità (di distretto secondo la terminologia più diffusa Italia) o nazionale, l'elemento che più rileva, rispetto alla vecchia concertazione triangolare, è il coinvolgimento - oltre delle associazioni ambientaliste, di ONG e dei rappresentanti degli stakeholder - delle organizzazioni professionali. Non, questa volta, nella qualità di portatori di interessi particolari e contrapposti, da mediare attraverso l'attivo coinvolgimento del terzo attore pubblico, con il rischio, che fu proprio delle prassi neocorporative del secolo scorso, di sacrificare l'interesse generale a vantaggio di interessi sezionali, e di "cattura" del soggetto pubblico. La concertazione per la transizione ecosostenibile, ricondotta sotto l'ampio ombrello del dialogo sociale, implica, invece, un agire strategico per un interesse comune: quello condiviso e superiore della transizione green, dell'economia circolare, della lotta al cambiamento climatico, che mette in gioco rilevanti e plurimi beni pubblici e i diritti delle future generazioni. In tal caso, l'intervento delle istituzioni con risorse dirette (il *Green new Deal* in Europa) o indirette (politiche fiscali nazionali d'ausilio alla concertazione e all'azione negoziale ecosostenibile⁵⁷) non implica, come in precedenza, la messa a disposizione di risorse pubbliche agli attori sociali per favorire il superamento del conflitto e i costi sociali ed economici che esso comporta, generando con ciò politiche di sviluppo quantitativo tradizionale. Al contrario, gli stati e le istituzioni sovranazionali giocano direttamente in proprio fluidificando, anche finanziariamente, il gioco cooperativo, a somma zero per i partecipanti e a somma positiva per l'interesse generale (il contrasto al cambiamento climatico).

⁵⁷ Cenni in tal senso nel recente ddl di iniziativa popolare della Cisl, "Partecipazione al Lavoro": il testo della proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl | CISL

In tale diversa filosofia di intervento, tendenzialmente, il conflitto sociale non solo viene evitato e prevenuto come nella concertazione tradizionale, sebbene il conflitto nelle prassi neocorporative del secolo scorso costituiva pur sempre la risorsa ultima e di riserva in caso di fallimento del gioco cooperativo. Il conflitto viene invece metabolizzato e superato in relazioni cooperative, strutturali e di lungo periodo, salvo risorgere non nella forma di rinnovato conflitto di classe o tra gruppi di interessi predefiniti e contrapposti come un tempo: imprese contro organizzazioni dei lavoratori, sindacati professionali o di base contro sindacati confederali, sindacati dei lavoratori, associazioni datoriali di settore contro altre associazioni datoriali. La indicata prospettiva non implica, in ogni caso, alcuna visione irenica, perché il conflitto può prodursi su faglie oppostive che producono alleanze inedite, di nuova postura.

Da un lato, imprese, organizzazioni sindacali, partiti, amministratori, professioni, associazioni territoriali di cittadini, schierati per la transizione verde e disponibili anche a pagare costi in termini immediatamente acquisitivi⁵⁸ e che sposano una strategia di *longtermism*, l'universalismo e l'approccio paziente proiettato sui vantaggi per le future generazioni. Dall'altro, soggetti politici e gruppi sociali e professionali, sindacati e imprese dei settori in declino, gruppi di pressione, lobbies, coalizzati in alleanze interclassiste che si oppongono alla prima strategia, in nome del negazionismo e del contrasto al "catastrofismo ambientalista", del sovranismo, per tutelare propri interessi particolari e immediati: con lo *shorttermism* non limitato soltanto agli azionisti dell'impresa, come filosofia di fondo.

In ogni caso, all'interno di una strategia di transizione ecosostenibile condivisa, la tutela di chi è più esposto in ragione della stessa (lo slogan "nessuno deve essere lasciato indietro"), diventa interesse comune di tutti i partecipanti al gioco cooperativo. Onde la strategicità dei processi di formazione per le nuove abilità e competenze richieste dalla riconversione verde, di disseminazione di lavori non solo decenti ma anche appaganti perché funzionali a scopi comuni della impresa, di chi vi lavora e di chi convive nella comunità territoriale.

⁵⁸ L'esperienza delle transizioni green, dall'industria pesante all'economia dei servizi, turismo e cultura, come avvenuto nella Ruhr tedesca dimostrano che la minore produttività dei servizi rispetto all'industria produce comunque un abbassamento dei livelli salariali.

Analogo rilievo assume la funzionalizzazione degli ammortizzatori sociali a obiettivi verdi e di preservazione o rilancio dei territori in nuove produzioni ecosostenibili con l'attenzione, nelle transizioni occupazionali, al benessere della persona oltre che alla conservazione della coesione e della identità territoriale, giusto l'esempio della Ruhr o dei distretti della lignite in Germania⁵⁹ (A. Kipar 2016; F. Meier 2018, S. Gärtner 2019); e nello stesso senso vanno intese le politiche di forte inclusione lavorativa degli immigrati in ragione della crisi demografica⁶⁰. Tutto ciò si traduce in contenuti dell'azione negoziale aziendale, territoriale di settore che riquaificano strategicamente il soggetto sindacale e la sua funzione nella giusta transizione.

Ma è nella sinergia con le azioni di sostenibilità autonomamente realizzate dalle aziende – quelle che più hanno internalizzato il paradigma della sostenibilità e che più puntano sulla partecipazione informale dei lavoratori⁶¹ - che il sindacato trova l'ambiente più fertile per riquaificare la propria

⁵⁹ Nella regione della Ruhr in Germania, si è cercato di governare i conflitti tra ambiente e occupazione attraverso un processo di transizione giusta, che ha coinvolto sia i sindacati sia le autorità locali. La regione della Ruhr, nota anche come la "Ruhrgebiet", è stata a lungo una delle più importanti regioni industriali d'Europa, con una forte dipendenza dall'industria pesante. Con la crisi dell'industria carbonifera negli anni '80 e '90, la regione ha dovuto affrontare una transizione economica difficile. I sindacati tedeschi hanno adottato una strategia di "transizione giusta", che ha cercato di garantire che la transizione verso un'economia più sostenibile avvenisse in modo socialmente equo e giusto per i lavoratori. I sindacati hanno lavorato a stretto contatto con le autorità locali e le imprese per sviluppare programmi di riqualificazione professionale per i lavoratori del settore carbonifero che stavano perdendo il lavoro.

⁶⁰ I casi del progetto Open power di Enel Green power, infra nt. 58.

⁶¹ Un caso molto citato nella letteratura internazionale è quello di Enel (S. Rugerio, 2019): l'azienda energetica italiana ha implementato un programma chiamato "Open Power" che coinvolge i dipendenti nella transizione energetica e nella sostenibilità ambientale. Enel ha creato una piattaforma online per raccogliere idee e suggerimenti dei dipendenti su come migliorare la sostenibilità dell'azienda e incoraggia la partecipazione dei lavoratori ai progetti ambientali dell'azienda. L'azienda di abbigliamento outdoor americana Patagonia coinvolge i dipendenti nella definizione delle politiche ambientali dell'azienda attraverso la creazione di un comitato interno chiamato "Ambiente Team". Il team si incontra regolarmente per discutere di strategie di sostenibilità e proporre iniziative ambientali, e ha partecipato alla definizione dell'impegno di Patagonia a diventare "carbon positive" entro il 2025. La multinazionale francese Danone, settore alimentare, ha creato una piattaforma chiamata "One Person One Voice" per coinvolgere i dipendenti nella definizione delle politiche ambientali dell'azienda. La piattaforma consente ai dipendenti di condividere idee, suggerimenti e progetti per la sostenibilità e di votare le proposte degli altri dipendenti. Anche la Toyota, nel settore automobilistico, ha implementato un programma di coinvolgimento dei dipendenti chiamato "Environmental Challenge 2050" che mira a ridurre l'impatto ambientale dell'azienda. Il programma coinvolge i dipendenti nella definizione degli obiettivi di

organizzazione e i propri metodi di azione. Il coinvolgimento nella produzione ecosostenibile, condivisa e compartecipata nei metodi organizzativi, nei processi, negli obiettivi produttivi e nelle strategie di investimento, implica infatti quell'ampiamiento di orizzonti funzionali proprio del sindacato 2.0 di cui si è detto nel Manifesto.

Si realizza in tal modo quel passaggio - dell'azione sindacale - dalla fabbrica, alle comunità territoriali, allo Stato, con coinvolgimento anche nelle politiche industriali, che fu pensato, forse in maniera utopica, da imprenditori predittivi come Adriano Olivetti e praticato in modo iperpolitico dai grandi leader sindacali italiani nel trentennio glorioso del secolo scorso⁶² ma che la transizione giusta rilancia, poiché ne rappresenta la condizione materiale di realizzazione. Che tale nuovo ruolo partecipativo del sindacato nei luoghi di lavoro possa essere supportato da una legislazione di sostegno, come nel recente e interessante disegno di iniziativa popolare della Cisl⁶³, appare un obiettivo arricchimento del dibattito e delle proposte in campo. Tutto ciò nella convinzione che la realtà oggi, nel bene e nel male, corre più velocemente dei progetti di legge che possono solo coadiuvare ma non irregimentare, in forme giuridiche rigide e precostituite, le dinamiche partecipative, e nella consapevolezza che il sindacato non costituisce più, nell'impresa ma come nella società, l'esclusivo o dominante driver del cambiamento.

23. 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 la insufficienza degli interventi correttivi attuati a livello sia nazionale sia

sostenibilità dell'azienda e incoraggia l'adozione di pratiche sostenibili nella vita quotidiana dei dipendenti.

⁶² Di Vittorio, Lama, Trentin, ma anche Carniti e Pastore con storiche differenze e nel pieno della egemonia delle ideologie del conflitto, di stampo socialdemocratico o pluralista.

⁶³ *Supra* nt. 54.

europeo: non solo quelli di emergenza ma anche quelli riformatori, relativi ad es. al reddito minimo, variamente regolato negli Stati membri e ora oggetto di raccomandazione del Consiglio europeo.

L'esigenza di approntare strumenti efficaci per la garanzia di un reddito minimo ai cittadini è all'attenzione delle autorità europee fin dal 2010 (anno europeo della lotta contro la povertà).

Nonostante la gravità e la diffusione della povertà nei nostri paesi siano drammaticamente aumentate, anche a seguito delle crisi ricorrenti di questi anni e poi dell'impennata inflattiva, le iniziative dell'Unione in materia sono state esclusivamente di soft law (A. Alaimo, 2019).

Le ricorrenti richieste di intervenire con direttiva sono state motivate dalla grande eterogeneità delle normative nazionali, molte delle quali non rispondono ai requisiti qualitativi indicati dalla peer review europea e richiesti dalle buone pratiche europee promosse dall'Unione (B. Cantillon et al 2020; Astrid, Fondazione Rosselli, 2019; A. Alaimo 2021, p.315 ss.; M. Aprea, G. Gallo, M. Raitano, 2022).

In realtà la Commissione si è concentrata sull'approvazione della direttiva sul salario minimo adeguato, ritenendola prioritaria. A tale scelta si può opporre che la garanzia dei salari minimi se è utile a contrastare il fenomeno dei *working poor*, non basta a contrastare la povertà che richiede di esser combattuta non solo sul piano salariale ma anche con interventi di assistenza e di sostegno personalizzato (C. Saraceno, 2016; C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlocchio, 2022; Checchi, G.P. Dachille, M. De Paola, P. Naticchioni, F. Verini, 2021).

La Commissione europea si è dunque limitata a proporre al Consiglio una raccomandazione (28.9 2022, COM(2022) 490 final) per sostenere e integrare le politiche degli Stati membri e il Consiglio l'ha adottato in data 30 gennaio 2023 (2023/C41/01).

Le indicazioni del testo sono comunque significative, perché segnalano le maggiori criticità emerse nelle esperienze nazionali e le correzioni ritenute necessarie per garantire maggiore efficacia nel contrasto alla povertà e per promuovere una integrazione attiva delle persone bisognose nella società e nel mercato del lavoro.

Alcune di queste indicazioni sono particolarmente rilevanti per la normativa italiana che è stata oggetto di reiterate modifiche negli anni ed è tuttora controversa nelle scelte più recenti⁶⁴.

Anzitutto la raccomandazione europea indica la necessità sia di ampliare la copertura del reddito minimo (il 20% dei disoccupati non ha i requisiti per essere tutelati) sia di alzarne i livelli quantitativi, anche per adeguarli alla inflazione. Questi suggerimenti non sono seguiti nel provvedimento italiano che anzi riduce sia l'ambito dei beneficiari delle provvidenze e la loro durata nel tempo sia le dimensioni del sostegno monetario, e che non prevede adeguamenti periodici in linea con l'inflazione.

In secondo luogo la raccomandazione segnala la necessità di correlare gli interventi ai bisogni del nucleo familiare, tenendo conto specie di quelli più fragili e contrastando ogni possibile discriminazione ad es. delle donne. Un simile rilievo richiede di verificare la adeguatezza del nostro coefficiente di equivalenza nella valutazione del nucleo familiare che sembra anomalo anche in rapporto a quello di altri paesi.

Inoltre la Commissione raccomanda procedure accessibili e trasparenti per facilitare l'utilizzo effettivo dei benefici, il quale risulta ridotto in molti paesi (oltre il 30% di sottoutilizzo); per altro verso ritiene ingiustificate le restrizioni nell'accesso ai benefici basate sulla durata della residenza e della cittadinanza; a questa stregua le condizioni poste nel nostro paese agli immigrati sono difficilmente giustificabili.

Una ulteriore indicazione del testo raccomanda di rafforzare i servizi essenziali e le misure capacitanti per i beneficiari del reddito in modo da favorire un'attiva inclusione sociale e una possibile transizione al mercato del lavoro; a tal fine sollecita un miglior coordinamento fra le misure e le istituzioni di sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro.

Questo è uno dei punti più critici e controversi del recente provvedimento italiano, non solo per la persistente debolezza delle nostre politiche di attivazione al lavoro, ma anche per la scelta di considerare occupabili persone non beneficiari del reddito in quanto non componenti di nucleo familiare come definito dalla normativa: si tratta di una platea eterogenea, comprendente molti soggetti fragili per vari motivi, difficilmente occupabili

⁶⁴ Si v. il D.L. n. 48/2023 artt. Capo I, ora convertito in legge.

con politiche formative e di attivazione anche più efficaci di quelle comuni in Italia.

A fronte delle considerazioni svolte e dalla gravità delle situazioni sociali in atto 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 (T. Treu, 2018a).

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 di ingiustizia. Per questo le pratiche 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.

La revisione necessaria riguarda tutti gli istituti di welfare; ma 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 (C. Collicelli, Rapporto Cnel, 2023).

Il Piano si basa su questi modelli 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.

L'attuazione di questo obiettivo richiederà non solo di attivare assunzioni mirate di personale medico e infermieristico, ma anche consistenti innovazioni organizzative e gestionali per rendere operative le nuove strutture: compiti che stanno incontrando non poche difficoltà⁶⁵.

Per questo 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 nella implementazione di questi obiettivi.

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

⁶⁵ PB, Focus 2022; Asvis, 2021-2022; 2023a; 2023b Oasi Bocconi, 2022; Università Cattolica del Sacro Cuore, Rapporto Osservasalute 2021, Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane, 2022; Gimbe, 5° Rapporto sul Servizio Sanitario nazionale, 11 ottobre 2022, capitolo 3.2.

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 di intervento per la 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 (G. Fosti, E. Notarnicola, 2018).

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 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 infine 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.

24. 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 (n. 2022/2041 del 25 ott. 2022) ci sembra che possa favorire il superamento delle resistenze ad approvare una qualche misura in tema di salario minimo. Tale misura può contribuire al contrasto alla povertà almeno in parte, perché il basso salario non è l'unica determinante della povertà sulla quale influiscono altri fattori sia personali sia familiari. Va rilevato che, in particolare, le condizioni del nucleo familiare sono centrali nella definizione europea di povertà lavorativa, invero non senza controindicazioni (vedi i rilievi di A. Lo Faro, 2023).

Alcuni chiarimenti sulle indicazioni della direttiva e sulle sue implicazioni per il nostro ordinamento ci sembrano utili.

È noto che a fronte delle difficoltà incontrate nell'iter di approvazione del testo (A. Lo Faro, 2020; V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini 2021) 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 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*. Una soluzione adottata nell'ordinamento belga è di recepire in atti aventi forza di legge il salario minimo fissato da accordi interconfederali. Una simile tecnica ha il pregio di valorizzare e generalizzare le indicazioni dell'autonomia collettiva contribuendo così a superare possibili resistenze dei sindacati, oltretutto utilizza il livello contrattuale confederale che è il più adatto a fissare salari minimi alidi per tutte le categorie (A. Lo Faro, 2023).

Il secondo motivo di riserva è che la adeguatezza del salario, quando questo è fissato dai contratti collettivi viene data per acquisita (M. Barbera, Ravelli E. 2021; L. Ratti, 2023).

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 (T. Treu, 2023a p. 79 ss.).

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 alcune organizzazioni rappresentative delle parti sociali⁶⁶ 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 (A. Garnero, 2022; A. Garnero G. Giupponi 2021).

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

⁶⁶ Mentre si scrive si registra un cambiamento di posizione di CGIL e CISL e della stessa Confindustria, prima contrarie ora a favore della possibilità di introduzione di una legge sul salario minimo; ciò anche sull'onda di una proposta di legge unitaria delle forze politiche di opposizione che individua in 9 euro l'ora, come minimo legale, il punto di caduta dell'intervento legislativo. Rimane contraria la CISL

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 (A. Garnerò, C. Lucifora, 2020). 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 (T. Treu, 2022a, id 2022b), per adeguarsi agli obiettivi indicati dalla direttiva e garantire un effettivo contrasto 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 perché sosterebbe l'azione sindacale nei settori deboli.

25. Le dimensioni europee del diritto del lavoro. 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 nell'assegnare nuovi obiettivi di sostenibilità al nostro sviluppo.

La invasione della Ucraina con la crisi energetica e lo scoppio della inflazione, hanno posto all'Europa e al mondo minacce non inferiori a quelle della pandemia, che richiedono all'Unione di dimostrare 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 (M. Buti, M. Messori, 2022a e 2022b; M. Buti, M. Messori 2023).

Il nuovo corso delle politiche economiche e sociali avviato dai Piani nazionali di ripresa deve ancora superare i test della 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 (M. Pianta, 2021; F. Mosconi, 2022).

In questa direzione spingono le recenti iniziative europee di politica industriale finalizzate in particolare a promuovere lo sviluppo sostenibile e la transizione verso un'economia a impatto zero nonché a perseguire l'autonomia energetica dell'Europa con particolare riguardo alle energie rinnovabili⁶⁷.

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

⁶⁷ Comunicazione della Commissione Europea, Green Deal Industrial Plan for the Net Zero Age, COM(2023) 62 final.

l'allargamento dei diritti sociali annunciati dal Social Pillar, ma anche le azioni volte ad incrementare l'offerta di beni comuni europei (M. Buti, M. Messori, 2022a).

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 risorse comuni tipo SURE, oltre che da un bilancio europeo rafforzato. Iniziative europee dovrebbero essere dirette a sostenere con risorse comuni anche infrastrutture e attività sociali, che sono decisive per il benessere e per il lavoro dei cittadini europei, coinvolgendo anche i soggetti dell'economia sociale.

26. La incerta regolazione delle *supply chains* internazionale e 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 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 (OECD, 2023).

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 che mettono in discussione e condizionano il funzionamento di queste catene: dalle tensioni geopolitiche alle risorgenti manifestazioni di protezionismo, dai crescenti costi delle operazioni transnazionali specie nei mercati emergenti, per quanto riguarda i trasporti e 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 adeguare le loro strategie.

Inoltre le imprese leader delle *supply chains* stanno modificando i loro sistemi di governance e le 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 difficoltà di conoscere i caratteri operativi delle piattaforme, la loro diffusione nei vari paesi e i rapporti diversificati e spesso poco trasparenti con i lavoratori (V. Brino, 2022; A Bonfanti, 2022).

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 (ILO, 2022).

Gli indicatori contenuti in questi documenti 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 (T. Treu, 2017; L. Compa, 1998; ID, 2015; A. Supiot, 2016), 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 di sviluppo 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 prevenire il diffondersi dei contagi su scala globale sia di regole per la salvaguardia ambientale, secondo il principio DSNH sopra richiamato (*supra* § 7); 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 anche oltre i confini nazionali.

L'Unione Europea ha previsto obblighi di questo tipo sia nella proposta di direttiva sul lavoro su piattaforma, sia con la direttiva sui *non financial reports* (NFR) del 2014, ora rivista da una nuova direttiva sull'obbligo di reporting delle grandi imprese relativo alla sostenibilità (*Corporate Social Sustainability Reporting Directive*, 2023).

Come già accennato (*supra* § 13), il documento della Commissione che ha promosso la direttiva 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 per 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 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 Comitato dovrà essere informato e consultato anche sulle questioni ambientali e si è visto riconoscere il diritto di segnalare rischi ed eventuali violazioni aziendali di rilevanza ambientale (C. Molina Navarrete, 2022).

Una legge analoga approvata in Spagna il 20 maggio 2021, 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 (F. Guarriello, C. Stanzani, 2018).

Nell'ordinamento italiano indicazioni analoghe si trovano nella recente normativa sulle delocalizzazioni⁶⁸ 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, come 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 (V. Brino, 2021; F. Guarriello- L. Nogler, 2020; A. Supiot, 2016).

Tale limite non è superabile con le regole dei regolamenti Bruxelles 1 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, nonché 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

⁶⁸ Legge di bilancio 234/2021, modificata dal decreto 144/2022.

conseguenti all'attività delle loro unità, comprese quelle operanti oltre i confini nazionali (M. A. Moreau, 2017). Varie decisioni di corti nazionali hanno segnato passi avanti nelle direzioni di riconoscere la competenza giurisdizionale extraterritoriale in presenza di rischi di diniego di giustizia e di violazione dei diritti umani, (A. Bonfanti, 2021); e si può ritenere, in base a sentenze tali, che l'obbligo di ottemperare in modo diligente agli standard internazionali in materia di cambiamento climatico ha ormai portata extraterritoriale.

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 e per ora volontario. È intenzione della Commissione di renderla obbligatoria, e in tal senso ha predisposto (febbraio 2022) una proposta di direttiva (Corporate Sustainability Due Diligence Directive)⁶⁹, (V. Brino, 2019 id. 2022, A.

⁶⁹ Per approfondimenti <https://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-corporate-sustainability-due-diligence-directive-csddd-the-position-of-the-european-parliament-and-the->

Bonfanti, 2021) e il Consiglio dell'Unione (1 dicembre 2022) ha adottato la sua posizione negoziale per finalizzare la direttiva a una protezione dell'ambiente e dei diritti umani nell'UE e a al di là dei suoi confini. In ogni caso la capacità della direttiva Anche così la sua capacità di incidere sui comportamenti delle imprese, tanto più delle piattaforme digitali non certo inclini a seguire le regole costruite per le imprese tradizionali, richiederebbe di essere sostenuta da altri interventi, non solo procedurali e neppure solo normativi.

27. 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

[impact/#:~:text=On%201%20June%202023%2C%20the,throughout%20their%20global%20value%20chains.](#)

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.

Riferimenti bibliografici

AAVV 2021a, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, RTDP, 4, pp. 1137-1182.

AAVV 2021b, *Il reclutamento: le buone pratiche*, RTDP, 4, pp. 1231-1254.

AAVV 2021c, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, RTDP, 4, pp. 1255 – 1296.

AAVV 2021d, *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, RTDP, 4, pp. 1037-1095.

Acemoglu D., Restrepo P., 2020, *Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets*, JPE, 6, p. 2188-2243.

Alaimo A., 2019, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, VTDL, 2, p. 457 ss. (www.dirittolavorovariazioni.com).

Alaimo A., 2021, *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, RGL, 3, p.315 ss.

Alaimo A., 2022, *Lavoro e piattaforme tra subordinazione e autonomia: la modulazione delle tutele nella proposta della Commissione europea*. DRI, 2, pp. 639-654.

Alaimo A., 2023, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, in Caruso B., a cura di, *Il lavoro povero "san phrase". Oltre la fattispecie*, il Mulino, Bologna.

Andhov M.- Caranta R. (a cura di) 2020, *Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals*, SMART Project Report.

Alpino M., Citino L., Zeni F., 2022, *Gli effetti del cambiamento climatico sull'economia italiana*, Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia, n. 728, ottobre 2022.

Amato G., 2022, *La politica deve tingersi di verde*, Intervista a S. Fiori, la Repubblica, 5 settembre 2022.

ANPAL, 2022, *Garanzia giovani: un bilancio sull'attuazione 2014-2022*.

Apra M., Gallo G., Raitano M., 2022, *Monetary poverty and adequacy of minimum income schemes in seven major EU countries: what linkages?*, Stato Mercato 3, p. 409 ss.

Arena G., 2021, *Su alcuni aspetti dell'autonomia del terzo settore. Controllo, promozione, modelli di relazione con il potere pubblico*, Forum di Quaderni Costituzionali, 1/2021.

Arrowsmith S. - Kunzlik P. (a cura di) *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law. New Directives and New Directions*, Cambridge University Press.

ASTRID – Fondazione Rosselli, (a cura) 2019, *Nuove (e vecchie) povertà: quali risposte? Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza e oltre*, il Mulino, Bologna, 2019.

Asvis, 2021 e 2022, *Rapporto Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*.

Asvis, 2023a, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la legge bilancio 2023 e lo sviluppo sostenibile*.

ASVIS, 2023b, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Rapporto annuale ASVIS.

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

Baglioni G., 2018, *Il percorso della partecipazione*, in Cipriani A., a cura di, 2018.

Barbera M., 2022b, *Immigrazione, disuguaglianze, povertà: la prospettiva del diritto*, in Italian Equality Network.

Barbera M., Borelli S., 2022, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, WP ECSDLE M. D'Antona, IT, 451/2022.

Barbera M., Ravelli E., 2021, *Osservazioni sulla proposta di direttiva della Commissione relativa a salari minimi adeguati nell'UE – COM(2020) 682 final*, Memoria per la XI Commissione della Camera dei Deputati, gennaio 2021, in www.Camera.it

Barca S., 2015, *Greening the job: TU, climate change and the political ecology of labor*, *The international hand book of political ecology*, ed. L.B. Bryant, Edwar Elgar.

Batut C., Garnero A., Tondini A., 2022, *The employment effects of working time reductions: Sector-level evidence from European reforms*, IR, 3, p 217-232.

Bavaro V., Borelli S., Orlandini G., 2021, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, www.Camera.it, 7.1.2021, Audizioni informali dell'Ufficio di Presidenza della Commissione Politiche dell'Unione Europea, nell'ambito dell'esame della proposta COM(2020) 682 sui salari minimi.

Benassi D., Morlicchio E., Saraceno, 2022, *La povertà in Italia*, Il Mulino.

Bevilacqua D., 2022, *La normativa europea sul clima e il Green new deal: una regolazione strategica di indirizzo*, RTDP, 2022, 2, pp. 297-328.

Bianchi P., Butera F., De Michelis G., Perulli P., Seghezzi F., Scarano G., 2020, *Coesione e innovazione. Il patto per il lavoro nell'Emilia Romagna*, Mulino, Bologna, 2020.

Bifulco R., 2022, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, AGE, 1, pp. 7-26.

Bonfanti A., 2021, *Accesso alla giustizia per violazione dei diritti umani . Dal lavoro lungo la catena globale del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, GDLRI, p. 369.

Bonfanti A., 2021, *Corporate Due Diligence and private international Law: some remarks on the proposed amendements to Rome II regulation and the applicable law to the business-related Human Rights Claims*, in <https://nvabhre.novalaw.unl.pt/private-internazional-law-proposed.amendements-rome-regulation-bhr-claims/>.

Bozzao P., 2022, *Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio*, Rapporto CNEL sul mercato del lavoro, p. 25 ss.

Bozzao P., 2020, *Reddito di cittadinanza e lavoratori*, GDLRI, 2020, p. 3 ss.

Braudel F., 2021, *La dinamica del capitalismo*, il Mulino, Bologna.

Brino V., 2019, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, LD, p. 553 ss.

Brino V., 2022, *Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale*, LD, p. 97 ss.

Bruti Liberati E., 2022, *Lotta al cambiamento climatico e sostenibilità ecologica e sociale*, GDLRI, 4, p. 545- 554.

Buoso S., 2022, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, LD, 2, pp. 271-291.

Butera F., 2017, *Valorizzare il lavoro nella quarta rivoluzione industriale*, L'industria, Fascicolo 3, luglio/settembre 2017.

Butera F., 2020, *Organizzazione e società*, Marsilio, Venezia.

Butera F., 2021, *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Feltrinelli, 2021.

Butera F., 2022, *Progettare e sviluppare una new way of working?*, Studi organizzativi, p. 221 ss.

Butera F., 2022, *Un sistema professionale nella Pubblica Amministrazione?*, Lavoro Diritti Europa, 2022.

Buti M., Messori M., 2022a, *Beni pubblici europei per domare l'inflazione e sostenere l'euro*, IISole24Ore, 15 novembre 2022.

Buti M., Messori M., 2022b, *Beni pubblici europei per generare fiducia e alleggerire i bilanci*, Il Sole24Ore, 19 luglio 2022.

Buti M., Messori M., 2023, *Nuove regole per creare una capacità fiscale centrale permanente*, IISole24Ore, 16 maggio 2023.

Cacciari M., *Il lavoro dello spirito*, Adelphi, Milano.

Campagna L. – Pero L., 2017, *La partecipazione non è un lusso borghese*, Mondoperaio, p. 67 ss.

Campanella G., Forte G., Versani A., 2022, La formazione continua finanziata dai fondi interprofessionali e il programma GOL/PNRR, Cnel, Rapporto sul mercato del lavoro, 2022, p. 109 ss.

Cantillon B. et al., 2020, A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections, in JESP, 2020, p. 140 ss.

Caritas, 2021, Rapporto sulla lotta alla povertà, https://archivio.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.most_ra_pagina?id_pagina=9651

Carrieri D., Treu T., 2018, Verso nuove relazioni industriali?, Astrid, Il Mulino.

Caruso B., 1992, Rappresentanza Sindacale e Consenso, Angeli, Milano.

Caruso B., 1997, L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro, 3, p. 436-477.

Caruso B., 2007, Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, GDLRI, I, p. 1 ss.

Caruso B., 2018, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post fordismo e industria 4.0*, 1, pp. 81- 125.

Caruso B., 2020, *Il sindacato tra funzioni e valori nella «grande trasformazione»*, in *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, il Mulino.

Caruso B., 2022, *Welfare e impresa comunità oggi. Ripensando Adriano Olivetti* <https://www.labourlawcommunity.org/ricerca/welfare-e-impresa-comunita-oggi-ripensando-adriano-olivetti/>

Caruso B., 2023a, *Massimo D'Antona e l'idea di soggetto nel diritto del lavoro*, *Studium Iuris*, n. 3, p. 290 ss.

Caruso B., 2023b, *Il lavoro al plurale e la prospettiva rimediale*, in Caruso B., a cura di, *Il lavoro povero "san phrase". Oltre la fattispecie*, il Mulino, Bologna.

Caruso E., 2021, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza*, Jovene, Napoli.

Caruso B., Del Punta R., Treu T., 2020, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law, "MASSIMO D'ANTONA".

Caruso B., Papa V., 2022, *Sostenibilità sociale e diritti del lavoro ai tempi della resilienza europea*, in *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Giappichelli, Torino, p. 381 ss.

Caruso B., Zappalà L. 2021, *Un diritto del lavoro "tridimensionale": valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro* WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 439/2021.

Casano L., 2019, *Skills and Professions for a "Just Transition". Some Reflections for Legal Research*, Adapt, Labour Studies.

Casano L., 2021, *Ripensare il sistema delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, DRI, 4/2021, p. 997 ss.

Casilli A., 2019, *Schiavi del clic*, Il Mulino, Bologna.

Cassese S., 2022, *Amministrare la nazione*, Mondadori, Milano.

Cataudella M.C., 2022, *La parità di genere: una priorità "trasversale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, LPO, 1-2, pp. 1-14.

Cecchetti M., 2022, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali*, QC, 2, p. 351 - 354.

Centamore G., 2022, *Una just transition per il diritto del lavoro*. LD, 1, pp. 129 - 145 ss.

Chacartegui, C. 2018, *Workers' Participation and Green Governance*, CLL&PJ, 40, 89-108.

Checchi D., Dachille G.P., De Paola M., Naticchione P., Verini F., 2021, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, Rapporto CNEL sul Mercato del lavoro, p. 279 ss.

Cicione F. (a cura di), 2022, *Quattordici lezioni sull'innovazione*, Rubettino, Soveria Mannelli.

Cicione F., De Biase L., 2021, *Innovazione armonica, Un senso di futuro*, Rubettino, Soveria Mannelli.

Cipriani A., 2018, *La partecipazione dei lavoratori: un valore, se efficace*, in Cipriani, a cura di, 2018.

Cipriani A., a cura di, 2018, *Partecipazione creativa dei lavoratori 'nella fabbrica intelligente*, Firenze University Press.

Clarich M., 2021, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, CG, 8-9, pp. 1025-1033.

CNEL 2021, *XXIII Rapporto Mercato del lavoro e Contrattazione collettiva*

CNEL, 2022, *XXIV Rapporto su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*.

CoFoE, 2020, *Conference of future of Europe, Council of the European Union*, 5 March 2021, 6797/21.

Coin F., 2023, *Le grandi dimissioni*, Einaudi, Torino.

Collicelli C., 2023, *Relazione al Parlamento sulla qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, in Rapporto CNEL sul mercato del lavoro.

Compa L., 1998, *The multilateral agreements on investments and international labor standards*, CILJ p. 683 ss.

Corvese C. G., 2022, *La sostenibilità ambientale e sociale delle società nella proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (dalla insostenibile leggerezza dello scopo sociale alla obbligatoria sostenibilità della due diligence)*, BIS, 3, pp. 391-432.

D'Antona M., 1988, *I mutamenti del diritto del lavoro e il problema della subordinazione*, RCDP pp. 195-207.

Darrel L., 2022, *The Great Resignation*, Ma Leadership.

Daugareilh I., 2021, *The french law on the duty of vigilance scrutinized by the courts*, GDLRI, p. 159.

De Groen W. P. et al., 2021, *Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business models*, Study prepared by CESP for DG EMPL, under service contact VC/2020/0360.

De Leonardis F., 2021, La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni, *DA*, 4, pp. 779-812.

Del Punta R., 1999, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, *DRI*, 9, pp. 151 - 160.

Del Punta R., 2008, *Individuale e collettivo: una coppia da ripensare?*, *LD*, 2, pp. 305-311.

Delzio F., 2023, *L'era del lavoro liberato*, Rubettino, Soveria Mannelli.

Demichelis L., 2023, *Longtermism: così l'immoralità di Musk&C si veste di filosofia*, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/longtermism-e-altre-distopie-così-lidiozia-si-veste-da-filosofia/>

Denozza F., 2019, *Dall'organizzazione al mercato*, *ODC*, 3, p. 615 ss.

Denozza F., 2021, Lo scopo della società tra short-termism e stakeholder empowerment, *ODC*, 1, P. 29 ss.

Denozza F., 2022, *Due concetti di stakeholderism*, *ODC*, 1, p. 37 ss.

Di Salvatore L., 2022, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *Costituzionalismo.it*, I/2022.

Doorey D. 2016, *A Law of Just Transitions?: Putting Labor Law to Work on Climate Change*, Osgoode Legal Studies Research Paper Series.

Euricse, 2023, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Research Report, 025/2023.

Eurofound, 2015, *Third European Company Survey Direct and indirect employee participation*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, *Commission Staff working document*, C (2021), 4230 final.

Fabbrini S., 2022, *Next generation UE. Il futuro dell'Europa e l'Italia dopo la pandemia*, Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2016, *Rotta di collisione*, Laterza, Bari.

Fuggetta A., 2023, *Un bel lavoro*, Egea Milano.

Fosti G., Notarnicola E., a cura di, 2018, *L'innovazione e il cambiamento nel settore LTC*, 1° Rapporto Osservatorio sulla Long Term Care, Milano, Egea.

Galgóczy B., 2019, a cura di, *Towards a just transition: coal, cars and the world of work*, ETUI, Brussels.

Galgóczy B. 2020, *Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue*, Transfer, 4, pp. 367-382.

Galgóczy B. 2022, *From a 'just transition for us' to a 'just transition for all'*, Transfer, 3, pp.349-366.

Galli C., 2022, *Ideologia*, il Mulino, Bologna.

Gallo G., Raitano M., 2021, *Le misure di contrasto alla povertà per la crisi sanitaria. Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: problemi aperti*, Rapporto CNEL sul Mercato del Lavoro, p. 117 ss.

Garnero A., 2022, *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Relazione al Gruppo di lavoro del Ministero del lavoro, gennaio 2022.

Garnero A., Giupponi G., 2021, *Sul salario minimo occorre avere metodo*, la voce.it

Garnero A., Lucifora C., 2020, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, GDLRI, 167/2020.

Garofalo D., 2022, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, DRI, 1, p. 114 ss.

Gärtner S., 2019, *An attempt at preventive action in the transformation of coal-mining regions in Germany*, in Galgóczy B., a cura di, 2019.

Gilson R. J. – Gordon J.N., 2019, Board. 3.0 – An Introduction, Working Paper No. 602, The Center for Law and Economic Studies Columbia University School of Law.

Gori L., 2020, *Commento a Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione*, giugno 2020, www.forumterzosettore.it

Goods C. 2017, *Climate change and employment relations*, JIR, 5, pp. 670-679.

Gori L., Consorti P., Emanuele Rossi E., 2018, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, 2018.

Grandori A., 2015, 10 tesi sull'impresa Contro i luoghi comuni dell'economia, il Mulino, Bologna.

Greco T., 2021, *La legge della fiducia*, Laterza, Bari.

Guarriello F., Nogler L., 2020, *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro: un itinerario di ricerca tra rimedi nazionali e contrattazione collettiva transnazionale*, GDLRI, n.66/2020, p. 173 ss.

Guarriello F., Stanzani C., 2018, *Sindacati e contrattazione nelle multinazionali*, Parte II, F. Angeli, Milano.

Hauriou M. 1967, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Giuffrè, Milano.

Henderson R. Bassotti P., 2020, *Nel mondo che brucia. Ripensare il capitalismo per la sopravvivenza del pianeta*, Luiss University Press, Roma.

Hill R., Jones J., 2021, *the Great Resignation*, Lone Rock publishing.

Houeland C.- Jordhus-Lier D. 2022, *'Not my task': Role perceptions in a green transition among shop stewards in the Norwegian petroleum industry*, JIR, 4, pp. 522-543.

Ichino P., 2020. *L'intelligenza del lavoro, Quando sono i lavoratori a scegliere l'imprenditore*, Mondadori, Milano.

ILO, 2019, *Work for a Brighter future*.

ILO, 2021, *World employment and social outlook. The role of digital platform*.

ILO, 2023, *Prospettive occupazionali e sociali nel mondo*.

INAPP, 2022, *Rapporto. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro* <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3683>

INAPP ANPAL, 2021, *Rapporto sulla Formazione Continua: annualità 2018-2019-2020*, <https://oa.inapp.org/handle/20.500.12916/3410>

INPS, 2023, *Osservatorio reddito e pensione di cittadinanza*, aprile 2023.

ISTAT, 2022, *Rapporto annuale*, Roma.

Jansenn W.A. - Caranta R. (a cura di), 2023, in corso di pubbl. *Mandatory Sustainability and Social Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift*, Bloomsbury, Hart Publishing, Oxford.

Kipar A., 2016, *La rinascita della Ruhr*, Meridiana, 85, pp. 224-237.

Krause D, Stevis, D. Hujo K., Morena E., 2022, *Just transitions for a new eco-social contract: analysing the relations between welfare regimes and transition pathways*, Transfer, 28(3), pp. 367 –382.

La Forgia S., 2022, *Se Taranto è l'Italia*, LD, 1, pp. 29-52.

Lamberti F., 2023, *I Key Performance Indicators della certificazione della parità di genere. Una lettura critica*, Federalismi.it 9, p. 212 ss.

Lassandari, A. *Il lavoro nella crisi ambientale*, LD,1, pp. 7-27.

Leonardi S., 2017, *Cambiamenti del lavoro, partecipazione diretta e relazioni industriali: i risultati italiani di uno studio europeo*, Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, pp. 153-186.

Libertini M., 2019, *Un commento al manifesto sulla responsabilità sociale d'impresa della Business Roundtable*, ODC, 3, p. 627 ss.

Libertini M., 2021, *Sulla proposta di Direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, RDS, 2-3, pp. 325 ss.

Lo Faro A., 2020, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo fra coraggio e temerarietà*, LD, 2020, p. 547 ss.

Lo Faro A., 2023, *New Technology and Labour Law*, Giappichelli, Torino.

Lucifora C., Gagliardi C., Maroni R., Scaccabarozzi S., 2022, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, Rapporto Cnel sul Mercato del lavoro, p. 331 ss.

Magatti M., Giaccardi C., 2022, *Supersocietà. Ha ancora senso scommettere sulla libertà?*, il Mulino, 2022.

Magnani M., 2022, *Audizione presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati – XVIII Legislatura – Esame della*

"Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (COM(2021) 762 final)", 21 aprile 2022.

Malberti C., 2020, L'environmental, social and corporate governance *nel diritto societario italiano: svolta epocale o colpo di coda?* GDLRI,4, p. 661 ss.

Martelloni F., 2022, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green New Deal*, LD, 2, pp. 293-310.

Maule I., 2018, *La sicurezza praticata dal basso*, in A. Cipriani a cura di 2018.

Mazzucato M, 2021, *Missione economia*, Laterza, Bari.

Meier F., 2018, *Deindustrializzazione: le trasformazioni strutturali del Nordovest e della Ruhr in prospettiva comparata*, Meridiana, 92, pp. 245-258.

Mio C., 2021, *L'azienda sostenibile*, Laterza, Bari.

Molina Navarrete C., 2022, *Libertà di comunicazione in azienda ed emergenza climatica: "espressione" e "segnalazione" ambientale, nuovi diritti di cittadinanza*, DRI, 1, pp. 673-693.

Moreau G.A., 2017, *Dossier: le devoir de vigilance*, Droit Social, p. 792.

Morrone A., 2022, *La costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, GDLRI, 4, p. 513 ss.

Mosco D., Felicetti R., 2022, *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence*, AGE, 1, pp. 185-211.

Mosconi F., 2022, *Una politica industriale per l'Europa*, Pandora, June 2022.

Novitz T., 2023, *Sustainability as a Guide for the Future Development of International Labour Law*, in *Social Justice and the World of Work*, edited by B. Langille and A Trebilcock, Hart, Oxford.

OASI Bocconi, 2022, *Oasi Report 2022*, Università Bocconi.

OECD, 2017, *Solo Transizione un rapporto per l'OCSE*.

OECD, 2022, *Using artificial intelligence in the workplace: what are the main ethical risks?*, W.P. 273/2022 .

OECD, 2023, *Deglobalization?*, Policy Paper, n. 272.

Orofino M., (2023), intervento al Convegno internazionale di Studi su Ambiente, Sostenibilità e principi costituzionali, tenutosi a Salerno/Cava dei Tirreni, 1-3 dic. 2022, in corso di pubblicazione negli Atti, a cura di A. Lamberti.

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_.pd

Perrotto R., 2022, *Il mismatch nel mercato del lavoro. Relazione preliminare sul tavolo Cnel*, Rapporto CNEL sul Mercato del lavoro, p. 317 ss.

Pascucci P., 2022, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, LD, 2, pp.335-355.

Pero L.- Ponzellini A. M., 2015, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta* in *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, a cura di M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu, il Mulino, Bologna.

Perulli A., 2021, *Oltre la subordinazione*, Giappichelli, Torino.

Perulli A., 2021b, *Social justice, international trade and "atypical" extraterritoriality: the USMCA case*, GDLRI, p. 215 ss.

Perulli A., 2023, *Il lavoro "personale" nel prisma del diritto dell'Unione Europea*, RIDL, 1/2023.

Perulli A., Treu T., 2022, *"In tutte le sue forme e applicazioni"*, Giappichelli, Torino.

Perulli P. – Vettoretto L., 2022, *Neoplebe, classe creativa, Élite*, Laterza, Bari.

Pianta M., 2021, *La politica industriale al tempo del PNRR*, il Mulino, 2.

Ponzellini A. M., 2017, *Fine dell'orario come misura del lavoro?*, *Tecnologie, Smartworking Lavoro digitale*, QRS, 3, pp. 31-48.

Ponzellini A. M., 2021, *Il nuovo modello organizzativo: passi avanti e contraddizioni*, QRS, 1, p. 153 ss.

Ponzellini A. M. – Della Rocca G., 2015, *Continuità e discontinuità nelle esperienze di partecipazione dei lavoratori all'innovazione produttiva. Partecipazione istituzionale e partecipazione diretta*, E&L, 3, pp. 55-66.

Rapporto ABS Toscana, 2022, *XI Rapporto sulla qualità abitativa*, Regione Toscana.

Rapporto CNEL sul mercato del lavoro, p. 267 ss.

Ratti L., 2023, *The Sword and the Shield: The Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, ILJ, 2, pp. 477-500.

Romeo S., 2019, *L'acciaio in fumo*, Donzelli, Roma.

Ruggerio S., 2019, *Decarbonisation in the Italian energy sector: the role of social dialogue in achieving just transition – the case of Enel*, in Galgóczi B., a cura di, a cura di, 2019.

Salomone R., 2023, *Transizione ecologica e politiche del mercato del lavoro*, saggio in corso di pubblicazione in *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali*.

Saltari L., 2022, *Per l'attuazione del PNRR serve L. De Biase personale*, GDA, 4, p. 433-437.

Salvi del Pero A., Wyckoff P., Vourc'h A., 2022, *Using Artificial Intelligence in the workplace: What are the main ethical risks?*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers 273*, OECD Publishing.

Sanchez Graelles A., 2015, *Public Procurement and the Eu Competition Rules*, Oxford-Portland, Bloomsbury.

Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

Saraceno C., 2021, *Relazione del Comitato scientifico sul Reddito di cittadinanza*, istituito dal Ministero del lavoro.

- Saraceno C., 2022, *L'assegno unico universale*, PS 1, p. 135.
- Sartori A., 2021, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post -pandemico*, DRI, 4, p. 967 ss.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E., 2022, *La povertà in Italia, 2022*, Il Mulino, Bologna.
- Schiavone A., 2023, *Sinistra! Un manifesto*, Einaudi, Torino.
- Semenza R., 2022, *La retorica dei green jobs*, GDLRI,3, p. 359 -375.
- Sen A, 1999, *Development as Freedom*, OUP, Oxford.
- Stella Richter jr M. – Passador M. L., 2022, *Tendenze e prospettive delle società benefit*, AGE, 1, p. 213 ss.
- Stavis D. - Felli R., 2015, *Global labour unions and just transition to a green economy*, IEA,15, pp. – 29-43.
- Stroud D.- Fairbroter P. – Evans C.- Blake J., 2018, *Governments matter for capitalist economies: Regeneration and transition to green and decent jobs*, EID, 1, pp. 87-108.
- Sunstein T. 2014, *La spinta gentile*, Feltrinelli, Milano.
- Supiot A., 2016, *Quale giustizia internazionale nel XXI secolo*, RGL, p. 666 ss.
- Supiot A., 2020, *Homo faber: continuità e rotture*, in A. Honneth, R. Sennet, A. Supiot, *Perché lavoro?* Feltrinelli, Milano.
- Supiot A., 2021, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, (a cura di A. Allamprese e al.), Mimesis ed.
- Tomassetti P., 2018, *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt Press.
- Treu T., 2017, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi*, SM, p. 7 ss.
- Treu T. 2018a, *Sustainable Social Security*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 145/2018.

Treu T., 2018b, *Globalization, human rights and social clauses*, in A. Perulli, T. Treu, *Sustainable development. Global trade and Social rights*, Kluwer, p. 99 ss.

Treu T., 2019, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 396/2019, p. 1 ss.

Treu T., 2020, *Diritto e politiche del lavoro fra due crisi*, DRI, 2/2020, p. 235 ss.

Treu T., 2022a, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, Lavoro Diritti Europa, 2/2022, p. 1 ss.

Treu T., 2022b, *Salario minimo: Estensione selettiva dei minimi contrattuali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 456/2022.

Treu T., 2023a, *Diritti e politiche sociali dell'Unione Europea dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa*, LD, p. 79 ss.

Treu T., 2023b, *Il lavoro flessibile nelle transizioni ecologica e digitale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 465/2023.

Treu T., Michetti P., 2023, *PNRR e rinnovamento dell'amministrazione pubblica*, WP ECSDLE, M. D'Antona, IT, 466.

Triglia C., 2022, *La sfida delle diseguaglianze. Contro il declino della sinistra*, Mulino, Bologna.

UPB, Focus 2022, *Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti*, 4, Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Valaguzza S., 2018, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli.

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

Varesi P., 2022, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, DRI, 1, p. 75 ss.

Verdolini E., Belpietro C., 2022, *Giusta transizione ecologica: l'impatto delle tecnologie digitali*, GDLRI, n. 174, 2/2022, p. 205 ss.

WEF, *Future of Jobs Report*, May 2023, Insight Report.

Woods N. – Kang J. - Lowder M.A., 2023, *Do green policies produce green jobs?*, *SSQ*, 104, pp. 153-167.

Zammitti M.V., 2020, Long-termism e short-termism *nella ricerca di strategie di sostenibilità*, *ODC*, 1, p. 255 ss.

Zappalà L., 2022, *La parità di genere al tempo di PNRR: tra trasparenza, certificazione, misure premiali*, *LDE*, 3, pp. 2-14.