

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Diritto e politiche del lavoro
tra due crisi*

Tiziano Treu

anticipazione

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

N. 2/XXX - 2020

 GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Diritto e politiche del lavoro tra due crisi

Tiziano Treu

Sommario: **1.** Diritto e politiche del lavoro alla prova della crisi del 2008. – **2.** Politiche nazionali e di flessibilità. – **3.** Gli squilibri della flexicurity. – **4.** La cura (solo) finanziaria per la crisi. – **5.** Reazioni nazionali divergenti e protezionismi. – **6.** Origini della debolezza del modello sociale europeo. – **7.** Politiche economiche differenziate. – **8.** Relazioni industriali indebolite. – **9.** Diseguaglianze economiche e sociali. – **10.** Le mancate risposte dell'Unione Europea. – **11.** La diversità della crisi attuale. – **12.** L'impatto su domanda e offerta: non solo risarcimenti ma risposte a nuovi scenari globali. – **13.** Centralità delle politiche pubbliche. – **14.** Sfida diretta all'Europa. – **15.** Governance e competenze dell'Unione da rivedere. – **16.** Programmi economici comuni. – **17.** Deficit delle politiche sociali. – **18.** Riscoprire il diritto hard, standard sociali comuni. – **19.** Interventi di emergenza: ammortizzatori sociali e sostegno alle imprese. – **20.** Elementi per un welfare europeo. – **21.** Ripensare le politiche sociali nazionali. – **22.** Rivedere gli ammortizzatori sociali. – **23.** Misure di contrasto alla povertà. – **24.** Salario minimo europeo? – **25.** Una svolta per il dopo crisi.

1. Diritto e politiche del lavoro alla prova della crisi del 2008

Nel riflettere sulle vicende di questo periodo di pandemia globale anche i più esperti e ricchi di esperienza di noi si sentono disorientati, oltre che molto preoccupati.

Questi sentimenti sono comuni a chiunque si fermi a riflettere, ma pongono domande specifiche a chi si occupa di problemi del lavoro, giuristi e operatori sociali. Per vari motivi.

Le vicende e le politiche del lavoro sono investite in modo diretto e particolarmente doloroso da questa crisi. In realtà che il lavoro e le sue regole fossero nell'occhio del ciclone era già evidente da tempo.

* *Professore emerito di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Destinato a "2007-2020. Governare la crisi", Collana Cuoia, Marsilio.*

Anche i più distaccati osservatori hanno constatato che due potenti fattori strutturali, le vertiginose innovazioni tecnologiche del digitale e le dimensioni globali della concorrenza, hanno cambiato in profondità il mondo del lavoro e dell'impresa e le fondamentali categorie giuridiche che lo hanno regolato per un secolo. E non sono mancati quelli che hanno preconizzato la fine della nostra materia, se non del lavoro come tale.

Certo si è che il cambiamento in atto non è transitorio né marginale, e quindi richiede non solo modifiche su aspetti specifici delle regole e delle politiche del lavoro, ma un punto di vista diverso dal passato con cui guardare il futuro del lavoro e dell'impresa e gli strumenti con cui indirizzarlo e regolarlo.

Tanto più perché l'impatto dei fattori strutturali citati sul mondo del lavoro è enfatizzato da fattori istituzionali e politici, cioè dal fatto che tali fattori operano da tempo in un contesto mondiale dominato da «deregolazione, privatizzazione e crescente autorità di attori non statali che operano in un vuoto lasciato dalla ridotta capacità regolatoria degli stati nazionali».

Il disorientamento per chi si occupa della nostra materia è tanto più acuto perché il diritto è stato costruito nel secolo scorso sul presupposto di intervenire su realtà stabili e uniformi, come sono stati il lavoro e l'impresa del '900, e come si pensava, contro le evidenze, che fossero le economie nazionali e internazionali. Il nostro diritto e indirettamente i suoi operatori non sono stati abituati alle crisi.

È sulla base di questo presupposto che la disciplina dei rapporti di lavoro ha mantenuto a lungo un nucleo di contenuti e di tecniche regolatorie stabili, cioè una normativa capace di regolare il lavoro in modo "generale e astratto" come dicono i giuristi, e con carattere di inderogabilità motivato dall'obiettivo di proteggere il lavoratore subordinato come contraente debole del rapporto.

2. Politiche nazionali e di flessibilità

Una prima significativa discontinuità, per fermarci al secondo dopoguerra, si registra negli anni '70, in conseguenza della crisi petrolifera. Gli ordinamenti giuridici di molti paesi, fra cui il nostro, hanno reagito allentando in varia misura la rigidità della normativa del lavoro per rispondere alla necessità delle imprese di adattarsi al contesto variabile e

agli shock del mercato. Hanno cioè introdotto nel sistema dosi maggiori o minori di flessibilità.

In Italia come in altri paesi europei la flessibilizzazione delle regole è stata graduale e temperata in due modi.

Anzitutto non si è attuata direttamente una derogazione legale, ma è stato affidato ai contratti collettivi, quindi alle parti sociali, il compito di regolare i contenuti della flessibilità a seconda dei casi e di bilanciare in concreto le forme della flessibilità con la esigenza di tutelare i lavoratori.

In secondo luogo si è richiesto, anche dalle indicazioni europee, che la flessibilità nell'impiego del lavoro fosse compensata da strumenti e da politiche attive del lavoro in grado di dare sostegno e sicurezza ai lavoratori che si trovassero spiazzati dalle nuove regole e privi di occupazione.

È la formula della *flexicurity* che ha rappresentato per molti anni il *mainstream* della politica del lavoro della Comunità europea; un approccio, sia detto fra parentesi, che ha avuto specie all'inizio un largo consenso dagli stati membri e dagli stessi sindacati, mentre in Italia ha sollevato non poche critiche. Il fatto è che l'impatto della *flexicurity* dipende essenzialmente dall'equilibrio che si realizza in concreto tra i due termini, cioè fra la flessibilità nel rapporto di lavoro e gli strumenti di tutela e di sicurezza nel mercato del lavoro: un equilibrio che è legato alle caratteristiche generali degli ordinamenti e delle *policies* adottate. Nel caso italiano la debolezza degli strumenti di politica attiva ha pregiudicato la possibilità di conciliare la flessibilità del nostro sistema con tutele efficaci dei lavoratori in caso di perdita dell'impiego.

3. Gli squilibri della flexicurity

La crisi economica del 2008, durata oltre un decennio, ha accentuato tale squilibrio e alterato il valore delle politiche di *flexicurity*. Prendendo atto di tali criticità il Consiglio Europeo ha segnalato, nel 2009, la necessità di riorientare le politiche fino allora seguite dando maggiore rilievo alle misure di flessibilità interne rispetto alla flessibilità esterna, finalizzando le prime a rafforzare le possibilità occupazionali dei lavoratori e a promuovere le transizioni tra diversi lavori già all'interno dell'impresa, senza passare necessariamente per periodi di disoccupazione.

La regolazione della flessibilità e in genere le politiche messe in atto in quel periodo si sono rivelate critiche per molti aspetti e poco efficaci; anche perché i legislatori e gli operatori hanno dovuto prendere atto che dovevano fronteggiare non fenomeni di crisi passeggeri, ma modifiche strutturali degli aspetti produttivi nazionali e internazionali, che si manifestavano in una crescente concorrenza fra le imprese e in una grande variabilità di prodotti e processi tali da mettere sotto stress le regole e le pratiche gestionali del passato.

La crisi del 2008, attivata dallo scoppio della bolla dei *subprime* statunitensi, si è manifestata anzitutto nel sistema finanziario mondiale, alterandone drammaticamente gli equilibri.

4. La cura (solo) finanziaria per la crisi

Questa sua origine e gli sviluppi successivi la rendono diversa dalla crisi di oggi e da quella degli anni '70. Non molti avevano previsto gli eventi del 2008, anche se non mancavano segni premonitori.

La sua natura e i suoi caratteri sono stati diagnosticati abbastanza rapidamente, anche da chi aveva contribuito a crearla. Le reazioni messe in atto dalle istituzioni finanziarie internazionali e dei maggiori paesi sono state almeno in parte coordinate, anche se prese con non poco ritardo.

I loro interventi hanno contribuito a ridurre l'impatto della crisi finanziaria sulle economie reali, peraltro in misura alquanto differenziata a seconda delle condizioni e del peso dei singoli paesi. Il che ha contribuito, come è avvenuto in altre crisi, a una crescita delle diseguaglianze fra i diversi paesi e all'interno di molti di essi, che è diventata una tendenza protrattasi nel tempo, come mostrano i dati di questi ultimi anni.

Si è potuto constatare che la globalizzazione finanziaria, concepita come uno strumento efficace per raccogliere e diffondere risorse economiche e capitali, specie alle nazioni in via di sviluppo, distribuendo il rischio fra soggetti in grado di sostenerlo, si è rivelata il detonatore della crisi mondiale del 2008. Peraltro le attività finanziarie avrebbero potuto essere meglio controllate dagli Stati nazionali, specie i più importanti, utilizzando i poteri di vigilanza di cui dispongono sulle istituzioni presenti nei loro territori.

Anche per questo la cura monetaria messa in opera dalle istituzioni mondiali, se è stata utile a spegnere pur in ritardo la bolla finanziaria, è stata insufficiente a evitare che i suoi effetti si traducessero in una gra-

ve depressione economica. Questa ha colpito duramente specie i paesi più fragili, fra cui l'Italia, dove come è noto, i dati principali dell'economia non hanno ancora recuperato i livelli del pre-crisi.

Un insegnamento che si può trarre è che le misure finanziarie allora messe in atto non sono state accompagnate da interventi coordinati e convergenti nei sistemi economici e sociali dei paesi colpiti.

5. Reazioni nazionali divergenti e protezionismi

I dati mostrano chiaramente che all'impatto della crisi globale i vari Stati nazionali hanno reagito in modi molto diversi. Ma non si tratta solo di questo, oltre a risposte diverse nel merito dei vari istituti e politiche del lavoro, si sono moltiplicate le reazioni di tipo protezionistico anche nei paesi dichiaratamente liberisti, a cominciare dagli Stati Uniti, e si sono acuite le tensioni nei rapporti commerciali. Nel decennio successivo allo scoppio della grande crisi tutti gli indicatori dei rapporti economici globali, dal commercio internazionale agli investimenti *cross-border*, alla rete di *supply chain*, si sono andati riducendo, per una serie di motivi convergenti.

Reazioni simili erano già allora un segnale preoccupante della instabilità dei rapporti fra paesi e della mancanza di regole e politiche in grado di orientare le dinamiche economiche nazionali.

In realtà queste reazioni divaricate riflettevano la sfasatura fra le pressioni della globalizzazione finanziaria e della concorrenza globale e la debolezza delle istituzioni operanti a livello sovranazionale specie negli ambiti economici e sociali, in primis l'OIL, incapaci di decisioni incisive sugli ordinamenti nazionali.

Si può desumerne che nonostante la durezza della crisi globale del 2008, i comportamenti degli attori nazionali, non solo pubblici anche privati, avevano continuato a seguire strade diverse, ciascuno per sé, spesso dipendenti dai condizionamenti del passato.

Le divaricazioni di regolazione e di policy in materia di lavoro, ma non solo qui, si sono registrate anche fra i paesi dell'Unione europea, che pure avevano costruito da anni un ordinamento comune senza precedenti nella storia. Qualcuno sostiene che le iniziative degli Stati europei sono state meno dissonanti di quelle riscontrate in altri paesi, ma questo non toglie che le tendenze prevalenti nel dopo crisi hanno segnato una

divaricazione invece che una convergenza nel progresso come avevano ipotizzato i padri fondatori della Comunità.

In realtà l'obiettivo allora indicato era reso vano dallo stesso impianto originario della costruzione europea che aveva riservato agli Stati membri le competenze in materia sociale e limitato non poco le possibilità delle autorità comunitarie di attuare politiche economiche comuni.

6. Origini della debolezza del modello sociale europeo

Questo *decoupling* fra azione delle istituzioni comunitarie e assetti economici e sociali nazionali ha condizionato in negativo tutte le vicende della storia europea, e le varie crisi intercorse ne hanno solo drammatizzato le conseguenze.

Nonostante i tentativi di rimediare a questo deficit di competenze con le direttive in materia sociale emanate specie negli anni gloriosi dell'Europa, quasi di soppiatto, come si è detto, molti degli istituti fondamentali degli ordinamenti del lavoro sono rimasti nazionali.

I tratti comuni costruiti secondo quello che era idealmente un modello sociale condiviso e sancito dalle Carte dei diritti approvate negli anni, dovevano restare parziali, spesso privi di valore giuridico vincolante, e disattesi nella pratica.

Questa debole effettività si riscontra anche nelle prese di posizione più impegnative dell'Unione registratesi negli anni recenti, come il *Pillar of social rights*, assunto a fronte della crescente insoddisfazione delle popolazioni europee per i deludenti risultati della Europa sociale.

Le diverse iniziative degli Stati membri seguenti alla crisi del 2008 riguardano una parte degli istituti e delle policy che dovevano sostanziare il modello europeo comune.

La divaricazione è netta anzitutto nelle politiche economiche, che ha visto i paesi forti dell'Europa del Nord reagire, avvalendosi della propria capacità di spesa, alle pressioni della crisi finanziaria, mentre i paesi del sud hanno subito pesantemente l'impatto di questa crisi, non solo condizionati dal peso del loro debito pubblico, ma anche ostacolati dalle politiche di austerità dell'Unione.

7. Politiche economiche differenziate

Le distanze fra ordinamenti nazionali non sono meno marcate e spesso in crescita nei principali istituti del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Così è delle diverse applicazioni delle politiche di *flexicurity*.

Alcuni Stati hanno arricchito la impostazione originaria di queste politiche rafforzando gli interventi a favore della continuità della occupazione dentro e fuori le imprese, combinandoli con politiche di sviluppo, con incentivi alle imprese per ordinarle in settori con maggiori prospettive e con iniziative di riqualificazione dei lavoratori per metterli in grado di operare nelle nuove realtà.

Politiche simili sono state largamente assenti in Italia per la storica debolezza sia dei nostri strumenti di politica attiva sia degli indirizzi di politica industriale e di sviluppo.

Analogamente i vari ordinamenti si sono mossi in ordine sparso nell'affrontare le nuove forme di lavoro manifestatesi per l'impulso delle nuove tecnologie e delle piattaforme digitali. In non pochi casi questi tipi di lavoro sono rimasti largamente deregolati. In altri paesi la loro regolazione è stata lasciata alle decisioni della giurisprudenza rivelatesi variabili e incerte, oppure alle iniziative della contrattazione collettiva, che hanno finora manifestato analoghe incertezze, o ancora a interventi legislativi isolati e quasi sempre disorganici.

8. Relazioni industriali indebolite

Le divergenze sono, se possibile, ancora più accentuate nella regolazione delle relazioni industriali, che riflettono, non da oggi, differenze profonde nelle tradizioni e nelle ideologie nazionali.

Il contesto generale si è rivelato non favorevole o addirittura ostile alle varie attività delle parti sociali e agli istituti storici delle relazioni industriali, a cominciare dalla contrattazione collettiva.

Ma la tenuta di questi istituti è stata molto diversa nei vari paesi, per il loro radicamento nel tessuto sociale dove operano, e anche per le politiche adottate dai governi nazionali. Se alcuni hanno mantenuto misure di sostegno alla azione collettiva come era nella tradizione prevalente in Europa, altri hanno adottato atteggiamenti astensionisti se non ostili

contribuendo a indebolire l'intero assetto del sistema di relazioni industriali.

Tutti gli assetti europei di contrattazione collettiva, hanno manifestato una tendenza al decentramento e alla aziendalizzazione, riflesso di una generale spinta indotta dalle tecnologie e dalle nuove forme di produzione. La conseguenza è stata una alterazione profonda non solo della struttura della contrattazione ma anche dei suoi orientamenti e del senso stesso degli accordi collettivi, essi tendono a essere più gestionali che normativi in senso proprio e in ogni caso più *firm specific* cioè spinti a riflettere temi ed istanze proprie delle aziende.

Le condizioni proprie dei vari contesti nazionali e settoriali sono state decisive per determinare il significato e la portata di questo decentramento, cioè per valutare se la contrattazione decentrata fornisca una regolazione dei rapporti di lavoro meglio capace di quella nazionale di contemperare le diverse esigenze delle parti, perché più vicina alle realtà del lavoro, ovvero se gli accordi aziendali conclusi in presenza di rapporti di potere squilibrati segnino la prevalenza della razionalità aziendale sulle ragioni del lavoro con un possibile peggioramento dei trattamenti economici e normativi.

Queste tendenze verso il decentramento della contrattazione sono state in vario modo favorite dai legislatori nazionali. Ma anche qui con non poche differenze.

In alcuni paesi, come la Spagna, la tradizionale prevalenza del contratto nazionale nella gerarchia contrattuale è stata rovesciata, dando priorità agli accordi aziendali rispetto a quelli nazionali in materie centrali come orario di lavoro, classificazione professionale e retribuzione. Un approccio in parte diverso è stato seguito dal legislatore francese che ha riconosciuto al contratto aziendale una funzione regolatoria dei rapporti di lavoro prioritaria su tutto quanto non costituisce riserva delle fonti superiori.

Il favore del nostro ordinamento per il decentramento si è manifestato in modo alquanto netto con l'art. 8 della legge 148 del 2011, che conferisce alla contrattazione decentrata il potere a certe condizioni di derogare sia ai contratti nazionali sia alle disposizioni di legge. L'art. 51 del decreto 81/2015, sia pure con un diverso approccio, ha analogamente rotto la tradizionale gerarchia delle

fonti contrattuali, stabilendo che in caso di rinvio della legge ai contratti collettivi tale rinvio deve intendersi indifferenziato ai vari livelli contrattuali.

Altrettanto indicativo delle diverse reazioni dei sistemi contrattuali è l'uso delle cd. clausole di deroga ai contratti nazionali, introdotte in molti paesi per fronteggiare le difficoltà indotte dalla crisi negli assetti della contrattazione.

Nei paesi dell'Europa centrale e in Italia la risposta alle difficoltà del contratto nazionale di rispondere alle pressioni della concorrenza globale è stata non di abolire il coordinamento fra i livelli contrattuali, ma di ampliare le maglie del decentramento e nel contempo mantenendo il controllo delle sue modalità al contratto nazionale.

In altri paesi la spinta al decentramento già presente in quegli assetti contrattuali ha accentuato la autonomia degli accordi aziendali dalle regole nazionali.

9. Diseguaglianze economiche e sociali

Questi diversi orientamenti nazionali nelle politiche legislative e contrattuali hanno contribuito all'aumento delle distanze e delle diseguaglianze fra i paesi della Comunità.

Lo comprova l'andamento dei principali indicatori economici e sociali: dal numero delle persone a rischio di povertà che oscillano dal 9 al 26% nei diversi stati membri dell'Unione, alle percentuali della occupazione e disoccupazione, con particolare riguardo a quelle dei giovani, che sono ovunque più alte di quelle registrate fra gli adulti, ma che in Italia, Spagna e Grecia sono tre volte tanto.

Inoltre la crescita dell'occupazione che si è manifestata nel dopo crisi è stata molto diseguale fra i paesi, ma ha comportato nei contesti economicamente più deboli un'alta percentuale di lavori precari e di bassa qualità, specie fra i giovani, le donne e fra la popolazione meno istruita. L'Italia ha manifestato una certa resistenza, ma passiva e a basso profilo. È particolarmente preoccupante la polarizzazione inversa del nostro mercato del lavoro, che in contrasto con le tendenze di paesi più dinamici, vede uno scarso sviluppo o addirittura un declino delle professioni qualificate e moderne e una relativa crescita dei lavori di bassa qualità.

Le relazioni industriali riflettono questa distorsione del mercato. I sindacati resistono nelle aree e nei lavori tradizionali, mentre sono assenti nelle due fasce estreme, dei nuovi lavori qualificati e di quelli precari e dequalificati, oltre a non rappresentare per niente i giovani.

La relativa stabilità e la buona copertura della contrattazione nazionale italiana nascondono crescenti debolezze. Al di là della copertura formale, il contratto nazionale è sempre meno in grado di garantire il rispetto delle regole e dei trattamenti concordati. Si diffonde una contrattazione “pirata” difficile da contrastare anche per la mancanza di criteri su cui giudicare le parti contraenti. E anche i contratti nazionali conclusi da attori rappresentativi presentano preoccupanti tassi di evasione, che specie in settori deboli ma non marginali dell’economia, raggiungono il 25-30%.

Inoltre le dinamiche negoziali si sono alquanto rallentate fino al punto che la contrattazione collettiva nel settore pubblico è rimasta congelata per anni, non solo in conseguenza della crisi economica. E nei settori privati il rinnovo di un numero crescente di contratti si è fermato, anche prima dello scoppio della pandemia.

10. Le mancate risposte dell’Unione Europea

Questo bilancio, pur sintetico, mostra che lo schermo ordinamentale dell’Unione, nonostante la sua resilienza giuridica, è stato incapace di proteggere i cittadini europei dalle pressioni della concorrenza globale e dall’impatto negativo della crisi.

Tanto più che le politiche di austerità praticate in prevalenza dall’Unione, spesso con procedure esterne ai Trattati, hanno limitato le risorse disponibili per rispondere ai bisogni dei cittadini, specie nei paesi economicamente e socialmente più fragili.

Inoltre questa stretta sulle finanze nazionali non è stata temperata da interventi compensatori del bilancio dell’Unione, del resto del tutto inadeguato allo scopo; e non c’è stata nessuna tassa di solidarietà a favore dei paesi periferici in difficoltà. Inoltre mentre nei paesi forti del Nord Europa i costi della assistenza sono stati distribuiti fra tutta la collettività attingendo al bilancio pubblico, nei paesi deboli i costi dell’aggiustamento sono stati spesso concentrati su gruppi sociali ben definiti.

La sfida per l’Europa posta all’indomani della crisi è tanto più difficile, perché gli effetti di questa, tuttora perduranti in paesi come l’Italia, hanno alterato elementi fondamentali su cui si erano finora basate le politiche sociali e il diritto del lavoro, a cominciare dal circolo virtuoso fra crescita economica e tutele crescenti del lavoro, mentre è aumentata la dipendenza degli ordinamenti nazionali dal contesto globale e dalla

incombente presenza di autorità private quali le grandi aziende multinazionali.

La capacità dell'Unione Europea di intervenire a sostegno dei singoli stati, specie dei più fragili, si è indebolita e sono aumentate le divisioni all'interno del nostro continente secondo linee di frattura vecchie e nuove.

Una delle conseguenze più gravi, ormai denunciate da tutti, è l'aumento delle diseguaglianze fra paesi e dentro i singoli territori, anche all'interno della Unione Europea, dove la costruzione di regole comuni e di uno spazio sociale comune aveva creato un sistema dotato di standard sociali senza paragoni nel contesto internazionale.

La presenza di misure e standard differenziati fra paesi e settori diversi può essere necessario per adattare gli interventi alle diverse condizioni fattuali. Ma il rischio che si sta materializzando è che tali differenze portino a un dualismo e a diseguaglianze stabili fra i nostri paesi, che contraddirebbero il senso del nostro modello sociale e i valori proclamati nelle nostre costituzioni.

La globalizzazione, se ha contribuito a ridurre alcune diseguaglianze fra più paesi del mondo, ha portato ad accrescere quelle interne, specie ai paesi a industrializzazione matura come l'Italia. In generale ha portato a una riduzione della *Labor share* in gran parte dei paesi OCSE e ha portato a quello che è stato definito lo svuotamento del ceto medio sul quale si è poggiato finora l'equilibrio sociale e democratico dei nostri paesi.

11. La diversità della crisi attuale

La crisi da coronavirus scoppiata nel febbraio del 2020 è diversa da tutte le precedenti, compresa quella del 2008; così diversa che non si riesce a coglierne ancora le dimensioni e le implicazioni.

La diversità sta anzitutto nella sua origine e nel suo impatto sulla salute pubblica e privata, che mette in pericolo la vita di milioni di persone. Il numero si potrà constatare solo quando si vedrà la fine della pandemia.

È diversa anche la sua incidenza economica e sociale. La crisi finanziaria del 2008 ha inciso su specifici settori dell'economia reale e di conseguenza sui livelli di occupazione e di reddito delle persone. Le misure monetarie messe in atto, sia pure con ritardo, sono intervenute a so-

stenere le varie economie del mondo, con effetti diversificati a seconda delle condizioni dei singoli paesi e della loro capacità di reazione.

A differenza del nostro, altri paesi europei hanno reagito dalla crisi con provvedimenti economici e sociali che hanno permesso di riprendere i livelli pre 2008.

L'estendersi della pandemia, come è stato evidente fin dai primi mesi, ha impattato contemporaneamente sia sull'offerta sia sulla domanda, con un effetto choc duplice e di dimensioni senza precedenti. Infatti non solo ha travalicato tutti i confini nazionali e territoriali, ma ha colpito secondo criteri diversi da quelli correlati agli usuali parametri economici.

Infatti l'incidenza sulle attività produttive, pur essendo diffusa e per molti versi trasversale, non varia a seconda dei settori tradizionali, né dipende dalle caratteristiche patrimoniali o di efficienza organizzativa degli stessi settori o delle imprese, bensì soprattutto dalle connotazioni strutturali e geografiche che determinano la maggiore o minore esposizione di ogni realtà produttiva al rischio di contagio.

Non a caso gli impatti più immediati e gravi si sono verificati in settori come il turismo, la ristorazione, le attività di intrattenimento e artistiche e i trasporti che mettono a contatto diretto moltitudini di persone in condizioni tali da rendere difficile se non impossibile la loro protezione dal contagio.

Per altro verso la crisi sanitaria si è diffusa con maggiore intensità e rapidità nelle concentrazioni urbane, *in primis* in quelle di grandi dimensioni e di maggiore densità abitativa.

La possibilità e l'efficacia del contrasto alla crisi analogamente sono legate a fattori diversi da quelli economici e monetari. Dipendono in primo luogo dalla strumentazione medica e dalla efficienza del sistema sanitario, ma anche e non poco dalla capacità di gestione dell'emergenza da parte delle istituzioni pubbliche sia nell'immediato sia nella predisposizione delle condizioni necessarie per ritornare alla normalità.

Inoltre, e non da ultimo, le manifestazioni della pandemia, così diffuse e sconvolgenti, coinvolgono i comportamenti delle persone come singoli e come collettività. Si può dire che riflettono lo spirito e l'etica stessa delle popolazioni coinvolte.

Su questi aspetti che vanno oltre il nostro tema e l'ambito delle mie competenze, ci sarà da riflettere non poco. Una riflessione approfondita da parte di tutti, cittadini, istituzioni e attori sociali, sarà necessaria per

trarre da questo dramma comune lezioni utili ad avventurarci nel futuro.

Ma quanto abbiamo riscontrato su origini, caratteri e impatto di questa crisi è sufficiente per comprendere che le strade seguite nelle crisi precedenti non offrono soluzioni utili, anzi rischiano di essere fuorvianti e illusorie.

12. L'impatto su domanda e offerta: non solo risarcimenti ma risposte a nuovi scenari globali

Occorre invece imparare da questa crisi per ripensare tutti gli strumenti utilizzati finora, a cominciare dalla quantità e modalità degli interventi finanziari ed economici e dalla loro finalizzazione per fronteggiare l'impatto dello sconvolgimento mondiale della epidemia su entrambi i versanti della domanda e dell'offerta.

Indubbiamente serviranno interventi per riparare i danni causati dalla forzata inattività delle imprese, con risarcimenti e aiuti alla loro ripresa, e con sostegno al reddito e all'occupazione dei lavoratori. La crisi, secondo i dati recenti dell'OIL, ha colpito 2,7 miliardi di lavoratori nel mondo, l'81% della forza lavoro, una gran parte in Europa.

Ma tali misure di sostegno non potranno semplicemente dirigersi al ripristino della situazione pre-crisi, per il fatto, evidenziato sin dalle prime analisi, che le nostre economie si troveranno di fronte a nuovi scenari, cioè a modifiche più o meno profonde della geografia produttiva i cui tratti sono ancora difficili da immaginare.

Ci saranno interi settori colpiti così duramente da dover essere ricostruiti con modalità adeguate al contesto nazionale e internazionale che si andrà configurando.

La diffusione mondiale della epidemia ha mostrato che la fragilità dei rapporti internazionali riguarda non solo la gestione della finanza ma anche il commercio internazionale e le filiere produttive. Le *supply chains* sono una forma di decentramento produttivo che ha permesso di diffondere i processi produttivi sull'intero pianeta attraverso reti globali. La crescita di tali catene ha permesso il trasferimento di molti settori di produzione e di servizi attraverso i confini nazionali a livello mondiale. Si è detto con qualche enfasi che le *global supply chains* hanno trasformato il mondo e riconfigurato i destini di interi paesi, così da co-

stituire il più grande cambiamento economico globale degli ultimi cento anni.

L'impatto della pandemia ha sovvertito o interrotto questo tipo di reti produttive e distributive, mettendo in discussione la loro stessa sopravvivenza.

Di conseguenza le filiere produttive e distributive appoggiate su tali reti dovranno essere ricostruite su basi diverse. Molte delle produzioni che avevano riferimenti fuori dal nostro paese e che venivano fatte all'estero dovranno tornare a casa.

Si tratterà di una riconversione non facile, e certo graduale, ma che avrà implicazioni per tutti i rapporti economici internazionali e per lo stesso modello di sviluppo, specie per molti settori italiani ed europei che si sono fortemente basati sull'export.

Le avvisaglie di un rallentamento della globalizzazione produttiva erano già visibili da qualche tempo per motivi economici e politici che ne hanno ridotto, come si è detto, la velocità «da quella della luce al passo di lumaca». Non solo la velocità della globalizzazione, ma anche i suoi caratteri andranno cambiati.

Non a caso c'è chi nota che riprende significato il termine *glocal*. Già da qualche anno si registra una concentrazione dei traffici dalla scala globale a dimensioni di scambi interni alle grandi macro regioni. Qualcuno propone una nuova dimensione da valorizzare, quella delle bioregioni, aree anche sovranazionali con particolare omogeneità e vocazione a nuove forme produttive e di sviluppo più sostenibili.

La minaccia sanitaria è destinata non solo ad accelerare queste tendenze, ma a richiedere cautele e regole nuove per rendere meno fragili e pericolosi gli scambi internazionali di merci e di persone.

L'emergenza Coronavirus ha accelerato la distinzione nella vita privata e sociale, come nel lavoro, fra attività e conoscenze legati a contesti materiali, fabbrica, uffici, abitazioni e attività e conoscenze codificate in forma digitale che possono affrancarsi dalle barriere delle distanze.

Questo choc stimolerà nuove modalità di comportamento di studio e di vita sociale, nuovi luoghi e spazi di vita per ridurre il rischio di contagio. Ma ci sta facendo scoprire anche un nuovo modo di lavorare, che utilizza le tecnologie digitali per correggere l'effetto virus il quale ha confinato milioni di persone in luoghi separati.

Il processo di avvicinamento digitale ha permesso di superare le distanze nel lavoro in misura fino a ieri impensabile in interi settori di attività: nella comunicazione, nel controllo di programmi di lavorazione ge-

stiti da macchine, nelle pratiche burocratiche di una amministrazione che si sta faticosamente digitalizzando, nei consumi che hanno collegato persone isolate nei loro domicilio, nell'apprendimento scolastico. Nonostante i ritardi denunciati nella cultura e nelle infrastrutture digitali del nostro paese, i progressi nell'insegnamento e apprendimento a distanza, dalla scuola primaria all'università, sono stati eccezionali, un vero salto di scala.

13. Centralità delle politiche pubbliche

L'influsso di queste nuove modalità di lavoro non si fermerà con la fine della epidemia; aprirà come sempre nuove prospettive ma anche problemi.

Già si prospetta da qualcuno che i pericoli di contagio manifestatisi con questa epidemia spingeranno a ridurre le attività *labour intensive* nella produzione industriale e nei servizi, accelerando una tendenza già alimentata dalle nuove tecnologie.

Ma le stesse tecnologie possono essere utilizzate per portare molte di queste attività a svolgersi da remoto, non solo molti dei servizi vecchi e nuovi, ma anche alcune funzioni aziendali *non core* delle manifatture, dalla finanza alle risorse umane.

La capacità di innovazione di tutti i nostri assetti tradizionali sarà messa a una nuova prova, quella di verificare fino a che punto le tecnologie disponibili possono aiutarci a rendere il lavoro utile e sicuro nel nuovo contesto digitale.

Siamo davanti a un'altra fase di transizione, in rapida sequenza con quelle che si sono succedute negli anni recenti.

Le modalità per affrontarla saranno necessariamente graduali, ma la fase della piena emergenza dovrà preparare la uscita dalla crisi con modalità innovative e insieme tali da permettere una ripresa in sicurezza.

Fin dalle prime manifestazioni della emergenza il ruolo delle istituzioni pubbliche e degli Stati nazionali si è riconfermato importante, contro tutte le profezie di declino, e continuerà ad esserlo nel promuovere la ripresa.

L'emergenza che ci ha colpito presenta i caratteri di uno shock esogeno e sistemico che ha investito tutti i paesi. Una simile comunanza di destino, che è risultata evidente nonostante le iniziali denegazioni, richiama responsabilità comuni.

14. Sfida diretta all'Europa

Non è la prima volta che le vicende e le crisi europee hanno sfidato le istituzioni comunitarie a dare risposte comuni, anche se con risultati non all'altezza; ma le implicazioni della attuale emergenza sanitaria per la economia e per la vita dei cittadini europei, rendono la sfida più grave, a detta di molti decisiva non solo per la credibilità dell'Unione, ma per la sua stessa sopravvivenza.

Non a caso si rinnovano gli appelli da paesi diversi, anche tradizionalmente fra loro discordi, dai governi e dai diversi attori sociali rappresentativi ai vari livelli, affinché le risposte alla crisi coinvolgano direttamente le massime istituzioni europee.

Si è visto sopra come le reazioni alla crisi del 2008 prese in ordine sparso dai singoli Stati, senza azioni dirette dell'Unione, abbiano aumentato le disuguaglianze all'interno della Comunità con conseguenze negative per le condizioni di vita e di lavoro di intere popolazioni.

L'impatto non è stato meno evidente sul piano politico, perché l'inerzia dell'Unione e la distanza fra le promesse e le realizzazioni, hanno fatto crescere come non mai sentimenti anti europei tra cittadini delusi da una Europa incapace di dare risposte ai loro bisogni e hanno alimentato in vari Stati movimenti e formazioni politiche dichiaratamente anti europei.

La gravità della attuale situazione è un campanello d'allarme e insieme un test decisivo per l'Europa. La possibilità di intervenire efficacemente su temi economici e sociali così importanti come quelli sollevati dalla crisi richiede cambiamenti di fondo nelle politiche dell'Unione e a monte su punti centrali del suo assetto istituzionale.

15. Governance e competenze dell'Unione da rivedere

Mi riferisco *in primis* alla modifica della *governance* e *in primis* al superamento del metodo intergovernativo che si è rivelato un ostacolo spesso preclusivo alla possibilità di attuare decisioni comuni. Tale metodo riproduce dentro le istituzioni europee e in particolare nel Consiglio i dissensi fra gli Stati nelle scelte di *policy*, con conseguenze che

nella crisi passate si sono dimostrate divaricanti. Superarlo è la prima e fondamentale lezione che si deve trarre dal passato.

Il secondo cambiamento strutturale dovrebbe riguardare l'attuale distribuzione delle competenze dell'Unione che limita grandemente o esclude la possibilità di interventi comuni nelle materie decisive della economia e del welfare: un limite aggravato dalla regola della unanimità che ancora presidia le decisioni in alcune di queste materie.

Sono convinto da tempo, e ora più che mai, che per fronteggiare le turbolenze e le incertezze del futuro, di cui la pandemia ci ha dato un segnale più forte di altri, occorra rimettere all'ordine del giorno queste strutture centrali della costruzione europea.

Nell'immediato è comunque necessario affrontare le questioni che si pongono con maggiore urgenza per contrastare la crisi e per indicare percorsi necessari ad avviare una ripresa. La ricerca di come procedere è difficile, non solo perché si svolge in condizioni di persistente incertezza ma perché deve combinare insieme nuove misure economiche, nazionali e comunitarie, con interventi coerenti sugli assetti sociali per adeguare entrambi alle nuove condizioni. Solo un'azione coordinata sui due versanti economico e sociale, può sia risanare i guasti della crisi sia promuovere una crescita sostenibile che non abbia in sé i presupposti di nuovi squilibri e diseguaglianze.

16. Programmi economici comuni

Negli anni passati le autorità europee, Commissione e Parlamento, hanno elaborato non poche proposte e lanciato programmi innovativi volti a promuovere un protagonismo europeo su temi economici di frontiera. Per citare solo i più importanti, da ultimo il programma Impresa 4.0, già avviato in vari paesi e il *Green new deal*, annunciato solennemente dalla commissaria Von der Leiden al suo insediamento.

Ambidue i programmi intercettano obiettivi fondamentali per il nostro futuro.

Il secondo è necessario per sostenere l'impegno comune all'intera comunità mondiale di contrastare il riscaldamento globale e di avviare un nuovo ciclo di sviluppo sostenibile. L'Europa si è proposta obiettivi ambiziosi in questa direzione, per essere all'avanguardia nella transizione energetica e ambientale che è alla base di una nuova economia sostenibile. È una scelta di grande valore per cambiare già oggi molte

politiche economiche; e lo è in prospettiva, perché la difesa e il miglioramento ambientale costituiscono una nuova frontiera dell'economia e insieme una componente decisiva per la qualità della vita sul pianeta.

Ora all'annuncio del *Green new deal* devono fare seguito investimenti di dimensioni adeguate all'obiettivo, da parte non solo degli Stati membri ma del bilancio europeo. Se questa è una priorità condivisa, coerenza vuole che ad essa siano destinate risorse aggiuntive rispetto a quelle notoriamente inadeguate dell'attuale bilancio; o, se questo non risultasse al momento possibile, almeno quote di risorse stornate da altri capitali.

Il primo obiettivo sopra citato può essere il tema principale di una nuova politica industriale europea. La presenza pervasiva delle tecnologie digitali nella economia del futuro richiede misure specifiche. Tanto più perché la disponibilità su larga scala di queste tecnologie, sia per le organizzazioni sia per le persone singole, sarà decisiva nei prossimi anni non solo per la vita economica, ma anche per gran parte delle attività umane: dalla formazione di base e professionale, alle comunicazioni, ai trasporti.

Se è così, l'Europa non può non avere imprese e infrastrutture in grado di offrire ai suoi cittadini tutte le opportunità dell'evoluzione tecnologica digitale, senza dipendere come è attualmente da tecnologie di altri paesi.

Per superare questo *handicap* che vede il campo dominato da grandi multinazionali straniere, Google, Amazon, Microsoft, non bastano iniziative nazionali; servono risorse e ricerche comuni, ma anche nuove regole, ad es. in materia di antitrust e di aiuti di Stato, che permettano e non ostacolino la formazione e la crescita di campioni europei.

Un primo importante segnale, che ha mostrato una nuova consapevolezza delle istituzioni europee, è venuto dalla decisione della Commissione (del 22 marzo 2020) di permettere deroghe ai divieti di aiuti di Stato per sostenere le imprese in difficoltà a causa della pandemia (prestiti agevolati, garanzie pubbliche, sussidi a tassi agevolati, sostegni all'export). Si tratta di una misura temporanea, ma dalla sua applicazione potranno trarsi indicazioni per modifiche strutturali alle normative in materia.

17. Deficit delle politiche sociali

Gli insegnamenti che si possono trarre dalle crisi passate per non ripetere i nostri errori non sono diversi nelle materie sociali, del lavoro e delle relazioni industriali.

Abbiamo visto come nella crisi del 2008 la mancanza di iniziative comuni dell'Unione in questi ambiti abbia contribuito ad aggravare le conseguenze della depressione economica di quegli anni sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei.

In realtà sui principali istituti del lavoro e del welfare le direttive europee approvate spesso nelle pieghe delle competenze comunitarie hanno contribuito a creare un corpo di regole comuni consolidate e di standard sociali e giuridici senza paragoni nel contesto internazionale.

Questo *acquis communautaire* è stato peraltro messo a dura prova già a partire dagli anni '80 del secolo scorso dai cambiamenti del contesto globale, oltre che dagli orientamenti di molti governi in direzione liberista e dalle politiche economiche restrittive dell'Unione.

E le proposte di interventi comunitari in materia sociale hanno incontrato crescenti difficoltà a tradursi in indicazioni normative per mancanza di basi sufficienti di consenso fra gli Stati membri.

Queste difficoltà hanno contribuito a mettere in secondo piano l'obiettivo della armonizzazione normativa per privilegiare misure non vincolanti e di indirizzo, come le varie forme di *soft law* applicate via via nella maggior parte delle materie sociali, e gli interventi dei vari fondi strutturali in grado di sostenere con misure finanziarie le iniziative sociali degli Stati membri.

Più in generale le divergenze fra gli Stati membri, con l'arretramento delle iniziative dell'Unione in materia sociale, hanno portato a una sfasatura crescente, anche prima della crisi del 2008, fra le prassi concretamente attuate e i programmi enunciati fino agli impegni solennemente proclamati nell'agenda di Lisbona 2020.

18. Riscoprire il diritto *hard*, standard sociali comuni

Per limitarmi al piano giuridico istituzionale, si tratta di ricercare le strade per interventi diretti dell'Unione sui punti critici e sulle urgenze maggiori evidenziati dalla crisi. Negli ultimi anni le istituzioni dell'Unione hanno approvato alcune direttive, da ultimo quella sulle

condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, e la nuova normativa sulla prestazione transnazionale di servizi (*posted workers*).

Ma la gran parte degli interventi dell'Unione sono stati attuati con gli strumenti soft del metodo aperto di coordinamento (*guidelines*, raccomandazioni).

In realtà la scelta di questi strumenti è motivata non solo, o non sempre, dalla mancanza di competenze, quando dalla difficoltà di raggiungere un consenso sufficiente fra gli Stati membri in sede di Consiglio, anche in presenza di proposte della Commissione; tanto più nelle materie in cui le decisioni devono essere prese all'unanimità.

Se si vogliono cogliere le drammatiche esperienze del passato, l'attuale emergenza dovrebbe fungere da stimolo a rimettere nell'agenda dell'Unione la revisione del riparto di competenze e delle maggioranze necessarie per le decisioni; non necessariamente con modifiche generali delle regole dei trattati, ma almeno nelle aree dove sono urgenti interventi comuni in materie critiche come quelle del lavoro e della protezione sociale.

In ogni caso la inadeguatezza delle misure adottate dalle istituzioni comunitarie fin dalla scorsa crisi, dovrebbe spingere, come è auspicato da molti, a una riscoperta del diritto *hard* dell'Unione, che definisca nuove regole per le materie investite dalla crisi e nuove misure di tutela dei cittadini e di promozione dei loro diritti fondamentali.

La proclamazione dei diritti sociali fondamentali nelle carte europee e nei documenti che li specificano come il recente *Pillar of social rights*, per quanto importanti, hanno mantenuto il carattere di raccomandazioni prive di valore vincolante. Quindi non sono sufficienti a dare le risposte necessarie a contrastare gli squilibri e diseguaglianze sociali esistenti nella nostra Europa e che si sono aggravati dopo la crisi del 2008.

Occorrono politiche economiche e sociali conseguenti che diano concretezza ai principi dichiarati. Il bagaglio di tecniche e di esperienze che hanno portato all'*acquis communautaire* forniscono elementi utili. Ma i limiti di queste e la novità della sfida attuale dovrebbero convincere a ricercare forme di intervento in materia sociale almeno in parte nuove, che non si limitino alle tecniche deboli e essenzialmente procedurali del metodo aperto di coordinamento, ma che si propongano di fissare sia pure in modo flessibile e anche differenziato, alcuni standard minimi necessari per contrastare le accresciute differenze socio economiche tra gli Stati e le popolazioni dell'Unione.

Non mancano proposte al riguardo avanzate da più parti, me compreso, come quella di rafforzare il metodo aperto di coordinamento con l'uso di direttive quadro che stabiliscano standard minimi differenziati in relazione al grado di sviluppo dei diversi sistemi di diritto del lavoro e di welfare. Una simile soluzione avrebbe i caratteri della *hard law*, ma stabilirebbe i livelli di differenziazione accettabile degli standard che tenga conto delle diversissime realtà della attuale Europa a ventisette. Una seconda proposta avanzata alla Commissione europea da un gruppo di esperti, coordinato da Edoardo Ales, mira a sostenere con un quadro legale sia pure leggero la contrattazione collettiva transnazionale comunitaria. Sarebbe questa contrattazione lo strumento principale, più flessibile della legge, per fissare standard economici e normativi di trattamento ai lavoratori modulati in relazione alle varie realtà europee.

19. Interventi di emergenza: ammortizzatori sociali e sostegno alle imprese

Qualche segnale di novità sembra intravedersi nelle reazioni delle istituzioni comunitarie alla crisi, non solo nei provvedimenti finanziari messi in atto dalla BCE, che è stata anche questa volta la prima a reagire, ma anche in alcuni interventi diretti a proteggere i lavoratori dall'impatto della emergenza sanitaria sui loro posti di lavoro.

Un primo intervento varato dalla Commissione, che presenta indubbe novità rispetto al passato, è il regolamento che mette in funzione un nuovo strumento finanziario, denominato SURE e finalizzato a sostenere, con prestiti fino a un massimo di 100 miliardi di euro, gli Stati colpiti dalla crisi con l'obiettivo di dare aiuti ai lavoratori che hanno perso l'impiego.

Le risorse disponibili sono aggiuntive rispetto ai normali aiuti provenienti dal Fondo sociale europeo e alle misure messe in atto dai sistemi nazionali. Costituiscono quindi una seconda linea di difesa dall'impatto della crisi sulla occupazione.

Il regolamento lascia alla discrezione degli Stati di impiegare i prestiti concessi dal provvedimento per integrare gli interventi statali a favore di lavoratori in cassa integrazione e di disoccupati o per sostenere altre misure simili. La formula è opportunamente ampia, anche perché può comprendere aiuti ai lavoratori sia dipendenti sia autonomi.

È significativo che la base giuridica per il provvedimento è l'art. 122 (1) e (2) del Tfeue, che permette di approvare interventi di assistenza temporanea agli Stati membri in difficoltà a causa di disastri naturali o di eventi eccezionali al di fuori del loro controllo; come si vede si tratta di un fondamento giuridico del tutto eccezionale che si giustifica, come è dichiarato in premessa, per reagire a un evento improvviso e altrettanto straordinario, che ha un *disruptive impact* sull'economia e sui mercati del lavoro degli Stati membri.

Il provvedimento si raccorda, ma si distingue, rispetto a interventi precedenti, come il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che ha previsto aiuti ai lavoratori (e settori) vittime della globalizzazione; l'*European Solidarity Fund*, originariamente previsto per finanziare interventi a favore degli Stati colpiti da disastri naturali e ora allargato per fronteggiare con risorse comuni la emergenza sanitaria; e ancora il CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*), che mobilita risorse inutilizzate dei vari fondi strutturali e ne facilita l'utilizzo con procedure accelerate per promuovere nuovi investimenti, in settori critici, specie legati alla emergenza sanitaria.

Questi interventi di sostegno alle misure sociali ed economiche dei vari Stati hanno carattere solo finanziario e non incidono sulle caratteristiche strutturali degli istituti su cui intervengono, che sono diversamente configurate nei sistemi nazionali. In questo l'approccio è conforme al principio di sussidiarietà iscritto nei Trattati e spesso interpretato in senso limitativo della possibilità di iniziativa diretta dell'Unione rispetto agli ordinamenti nazionali.

Il regolamento SURE presenta novità per diversi aspetti, non solo per la dimensione delle risorse messe a disposizione, ma anche perché ha una finalizzazione specifica di sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, con la pluralità di impieghi e di destinatari che si riscontrano negli ammortizzatori sociali presenti nei vari paesi, cassa integrazione e indennità di disoccupazione. Opportunamente il regolamento lascia alla discrezionalità degli Stati di usare il fondo per sostenere le aree e le persone più colpite dalla emergenza.

Questo intervento di seconda linea dell'Unione potrebbe favorire dal parte degli Stati modifiche della regolazione di questi istituti, specie se le modalità del sostegno offerto dal fondo fossero tali da incentivare la convergenza delle regole nazionali verso le pratiche migliori presenti nella Comunità.

20. Elementi per un welfare europeo

Come si può vedere, tutte le iniziative ricordate sono legate alla emergenza, in parte con contenuti nuovi come il regolamento SURE, in parte con norme che facilitano e ampliano l'uso di fondi preesistenti.

Tali iniziative testimoniano una indubbia capacità di azione delle istituzioni europee, ma mantengono un carattere di episodicità, che non permette di orientarle a obiettivi organici e rischia di disperdere le risorse con risultati non ottimali.

Eppure le vicende che le hanno motivate, pur nella loro eccezionalità, confermano la necessità di interventi diretti dell'Unione evidenziata già dalle crisi precedenti le quali si sono rivelate ricorrenti nel tempo e non prive di connessioni fra loro e provviste di tratti comuni.

Riflettere su queste vicende, anche alla luce di questa emergenza così diversa e più grave delle altre, dovrebbe suggerire la necessità non solo di rafforzare gli interventi europei, ma di mettere ordine nelle varie iniziative, privandole dei caratteri di estemporaneità per coordinarle e finalizzarle meglio.

Il regolamento SURE porta evidenti i connotati della temporaneità, a cominciare dalla forma dei finanziamenti che si traduce in un prestito. Nel pensare a come mettere a regime questo tipo di sostegno, con i necessari adattamenti, sarà bene considerare precedenti proposte, *in primis* quelle relative alla istituzione di *European unemployment benefits* avanzate da varie parti, compresa quella dell'allora Ministro Padoan.

Il progetto di Padoan, come altre simili proposte in campo, aveva in comune con SURE l'oggetto dell'intervento, che consisteva in sostegni europei alle misure nazionali di aiuto al reddito dei lavoratori in caso di sospensione delle attività produttive e di disoccupazione.

Peraltro ipotizzava un insieme di misure non temporanee, ma utilizzabili per crisi occupazionali variamente definite, e esplicitava la necessità che l'Europa si dotasse di uno strumento comune per reagire agli shock esogeni; in quel caso si pensava soprattutto a quelli indotti da fattori economici che i singoli paesi avrebbero fatto fatica a contrastare da soli.

Anche quelle proposte proponevano misure sussidiarie, cioè integrative degli istituti di sostegno al reddito previsti dalle leggi nazionali, specificamente quelli riguardanti la disoccupazione. Ma il sistema previsto in tali proposte, a cominciare da quella di Padoan, si concretava in una

forma di riassicurazione rispetto agli interventi nazionali. Essa doveva essere finanziata da contributi dei singoli Stati, comportando così una mutualizzazione del rischio di crisi fra gli Stati partecipanti.

Mentre il regolamento SURE prevede erogazioni agli Stati per sostenere necessità temporanee, la soluzione mutualistica di quelle proposte corrispondeva alla funzione stabile di sostegno a crisi esogene che veniva attribuito allo strumento.

In realtà la ricerca delle soluzioni praticabili da parte di vari gruppi di esperti aveva dato luogo a molteplici varianti di questa possibile assicurazione europea, tutte rimaste allo stato di progetto. La scossa della attuale emergenza ha rotto l'inerzia, anche se, come spesso capita in questi casi con un provvedimento di breve periodo. Ma gli insegnamenti del passato che confermano la ricorrenza di eventi di crisi dovrebbero spingere alla ricerca di una soluzione che ne fronteggiasse gli effetti sulla occupazione con forme stabili di intervento.

21. Ripensare le politiche sociali nazionali

Una novità del regolamento SURE che lo differenzia dalla configurazione tradizionale degli ammortizzatori sociali e che quindi può avere implicazioni di sistema riguarda l'ambito dei destinatari del provvedimento che comprende non solo i lavoratori subordinati ma anche quelli autonomi.

Nella gran parte dei paesi europei gli istituti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'occupazione sono limitati al lavoro subordinato; solo di recente, con la legge 81 del 2017, il legislatore italiano ha preso in considerazione le diverse varietà del lavoro autonomo, peraltro per aspetti specifici che non includono forme di ammortizzatori sociali.

L'emergenza ha mostrato con evidenza che questi tipi di lavoro sono esposti non meno del lavoro subordinato all'impatto delle crisi. Presentano anzi aspetti di particolare fragilità, legati proprio alla loro autonomia che li espone direttamente senza protezioni alle turbolenze del mercato.

Anche la normativa recente (il decreto 18/2020) ha per la prima volta incluso nei provvedimenti di urgenza conseguenti all'emergenza Coronavirus un sostegno specifico al reddito dei lavoratori autonomi, ancor-

ché in misura ridotta e configurato diversamente da quello previsto per i lavoratori subordinati.

In realtà l'intera materia degli ammortizzatori, costruita per tempi normali e per crisi passeggera è stata messa a dura prova dalle difficoltà ricorrenti delle nostre economie e ingenerale delle trasformazioni del contesto globale.

22. Rivedere gli ammortizzatori sociali

Questa è diventata una delle materie del welfare più travagliate, in particolare in Italia, dove nonostante i tentativi recenti di razionalizzazione del sistema, esso rimane per vari aspetti incoerente, con forti sperequazioni fra le varie categorie di lavoratori anche subordinati. Esso è anche inefficiente perché si esaurisce spesso nella semplice erogazione di prestazioni economiche, senza saper favorire l'occupazione e il reinserimento dei lavoratori, data la storica inadeguatezza degli strumenti di politica attiva.

Inoltre le debolezze della nostra economia, che non si è ancora ripresa dalla crisi del 2008 specie in alcuni settori e aree, hanno accentuato la spinta a reintrodurre deroghe all'assetto delle tutele risultante dai decreti del 2015. Così si sono moltiplicati i provvedimenti normativi e amministrativi per aree e aziende colpite da crisi settoriali o locali, che hanno moltiplicato le possibili ipotesi di deroga secondo prassi sperimentate nel passato.

Il decreto 18/2020 ha reagito all'emergenza che ha bloccato larga parte delle attività produttive sia con proroghe agli ammortizzatori esistenti, a cominciare dai vari tipi di cassa integrazione, sia con deroghe al loro utilizzo normale, affidate alle regioni. Si tratta di una risposta necessaria per assicurare una tutela generalizzata a tutti quelli che hanno perso il lavoro o visto sospesa la loro attività. Peraltro tale risposta non è stata rapida come sarebbe stato necessario; il che conferma la urgenza di semplificare e velocizzare le procedure.

In vista della ripresa occorrerà non solo pensare a superare questi regimi derogatori, che se continuassero sarebbero fonte di ulteriori distorsioni oltre che economicamente insostenibili, ma anche riprendere in esame tutto il sistema dei sostegni al reddito alla luce delle trasformazioni intervenute nel contesto.

Qui come in altri aspetti dell'economia e del welfare lo scenario che si presenterà nel dopo crisi sarà diverso da quello che conoscevamo e quindi richiederà misure diverse.

Se è vero che gli istituti in questione sono stati messi in difficoltà in tutti i paesi dalla crisi economica e poi dalle incerte prospettive di crescita, l'Italia sconta un doppio handicap: non solo la prolungata situazione di stagnazione economica, che ha rallentato le dinamiche dell'occupazione e la qualità della stessa, ma anche la debolezza delle nostre politiche attive del lavoro e della formazione, che sono poco o niente in grado di offrire alternative di impiego ai lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione. E questa è una sfida che il nostro diritto del lavoro non ha saputo affrontare e che si ripresenta accentuata nel futuro.

In tutti i paesi europei la impostazione tradizionale degli istituti di sostegno al reddito, come delle pensioni, costruiti su base contributiva e sul presupposto di percorsi di lavoro stabili, si è dimostrata insufficiente a rispondere ai bisogni di tutela dei lavoratori subordinati e autonomi che operano in mercati instabili, spesso in forme di attività atipiche o precarie, e che pur quando sono inseriti in rapporto a tempo indeterminato incorrono frequentemente in interruzioni di lavoro.

Per questo molti legislatori, quello italiano solo in parte, hanno introdotto riforme volte a correggere i limiti del sistema contributivo introducendo nei vari istituti elementi solidaristici attraverso interventi della fiscalità generale, in particolare volti a sostenere la contribuzione nei periodi di carenza di lavoro.

Più in generale la trasversalità delle nuove tecnologie e la interdipendenza crescente fra le attività, come delle condizioni di lavoro e di vita, hanno reso manifesta la esigenza di superare la impostazione settoriale e corporativa del welfare tradizionale, che è legata alle strutture dell'industrialismo, e l'urgenza di affermare una impostazione universalistica dei vari istituti di tutela del lavoro, come quella indicata in Italia dalla commissione Onofri.

Questa proposta si inserisce nella ricerca da più parti sostenuta di affermare una base comune di tutele relative a tutte le persone che lavorano, a prescindere dal tipo di contratto cui sono legati, sia pure con modulazioni riferibili ai vari tipi di lavoro.

23. Misure di contrasto alla povertà

Ma per tornare al tema degli ammortizzatori sociali, le innovazioni introdotte nelle regole tradizionali non hanno garantito risposte adeguate a vari settori del mondo del lavoro, specie i più deboli, che sono andati ampliandosi anche in dipendenza delle crisi. La progressiva presa d'atto della insufficienza di questi rimedi al rischio di povertà è all'origine della diffusione in quasi tutti i paesi europei, e ora anche in Italia, di varie forme di reddito minimo.

Va sottolineato che pur nella loro varietà, le normative della maggior parte dei paesi europei hanno mantenuto l'approccio comune ad altre forme di welfare, cioè la scelta di combinare la erogazione delle prestazioni monetarie con la richiesta ai beneficiari di rendersi disponibili a prestazioni di lavoro, ad attività formative o ad altre attività socialmente utili. Detto altrimenti, si è rotto il nesso tra diritto alla prestazione e lavoro, perché il reddito minimo non è basato sui contributi né sull'attività di lavoro precedente; ma resta conservato l'obiettivo della attivazione del beneficiario attraverso il lavoro ed eventualmente con altri comportamenti socialmente rilevanti.

La possibilità di introdurre forme di *basic income unconditional*, cioè senza condizioni, erogate a soggetti e ai cittadini sono state discusse a lungo in Europa, ma hanno avuto finora solo limitatissime applicazioni sperimentali in qualche paese (Finlandia, Austria).

La caduta dei redditi e l'impoverimento di gran parte della popolazione causato dalla epidemia hanno spinto l'Italia a varare un provvedimento urgente di contrasto alla povertà denominato reddito di emergenza. L'istituto è diretto a persone non coperte dagli altri interventi di sostegno al reddito, non solo lavoratori precari, stagionali, collaboratori domestici, ma anche lavoratori immigrati, compresi i non regolari e operanti nella economia sommersa.

A segnalarne questo carattere di emergenza e di transitorietà la misura è stata distinta, a mio avviso opportunamente, dal reddito di cittadinanza. Ma la pressione della crisi ha spinto a rinnovare le proposte di allargare le maglie del reddito di cittadinanza, fino a ipotizzarne una erogazione slegata da ogni condizionalità.

Questo riapre un dibattito controverso non solo in Italia che qui non posso riprendere; ma sono convinto che i motivi che hanno indotto a non generalizzare misure di *basic income* restino ancora validi. Anzi tutto una simile misura, avrebbe costi ingenti difficilmente sostenibili,

se essa si cumulasse con gli altri interventi di welfare; se invece dovesse sostituirli, come è nelle visioni dei sostenitori dello stato minimo, comporterebbe effetti regressivi peggiorando le condizioni complessive dei più poveri.

Ma contro la sua generalizzazione militano anche ragioni di principio, in quanto una simile erogazione economica senza condizioni rischierebbe di disincentivare il lavoro e di implicare quasi la rinuncia alla possibilità di sostenere un lavoro dignitoso per tutti; in ogni caso darebbe un messaggio negativo che sminuisce il valore del lavoro come contributo delle persone in grado di svolgerlo alla comunità in cui vivono.

Nell'immediato, come si è detto, la lotta all'emergenza è anche una lotta alla povertà; in prospettiva il sostegno al reddito nelle varie situazioni di bisogno delle persone è un capitolo del welfare che dovrà essere riesaminato alla luce anche dello stress della crisi. Gli Stati, a cominciare dal nostro, non potranno sottrarsi a interrogare la capacità dei loro sistemi di dare le risposte necessarie. Ma la generalità dell'impatto della crisi aumenterà anche le responsabilità dell'Europa.

Sarebbe utile mettere fin d'ora in cantiere la ricerca di soluzioni nuove e comuni. Non basterà rinnovare gli interventi finanziari, diretti a potenziare e finalizzare meglio, come si sta cominciando a fare, i vari fondi strutturali, e neppure ad aumentare le risorse del bilancio europeo destinati a questi fini. Andranno trovate regole nuove che sostengano la convergenza dei sistemi nazionali verso gli obiettivi indicati dalle migliori pratiche nazionali.

Gli istituti di welfare e di contrasto alla povertà sono le aree prioritarie per sperimentare la via sopra ricordata, quella di rafforzare il metodo aperto di coordinamento con direttive quadro a maglie larghe che indichino standard anche differenziati, ma rispondenti a principi generali comuni, *in primis* la universalità dei sistemi di protezione del reddito per tutti i lavoratori nelle principali situazioni di bisogno.

Il rispetto di questi standard da parte dei vari Stati può essere agevolato rafforzando gli strumenti premiali e sanzionatori previsti per la loro implementazione e per la loro osservanza.

In alcuni casi il risultato può essere sostenuto utilizzando meccanismi di riassicurazione come quelli previsti dalle proposte ricordate in tema di sostegno alla disoccupazione. I fondi dedicati a questo scopo potrebbero essere modulati a seconda delle necessità dei singoli sistemi, te-

nendo conto sia della loro distanza dagli standard comuni e dell'avvicinamento a questi sia dell'effettivo utilizzo degli stessi fondi.

24. Salario minimo europeo?

Le diseguaglianze e la crescita della povertà conseguenti alla crisi del 2008 hanno contribuito a acutizzare la necessità di dare sostegno anche ai salari dei lavoratori occupati. Non pochi Stati, non solo europei, hanno aumentato il salario minimo legale, per aiutare i *working poors* che si sono moltiplicati specie nei settori più deboli delle nostre economie, dove la contrattazione collettiva, da tempo indebolita, non è in grado di garantire retribuzioni sufficienti.

L'Italia, come è noto, è uno dei pochi paesi privi non solo di questo strumento legale di tutela salariale, ma anche di regole che permettano l'efficacia generale dei contratti collettivi. Cosicché la protezione salariale offerta ai lavoratori dalla contrattazione nazionale si è rivelata carente in molti settori ove i contratti di diritto privato, compresi quelli conclusi da parti sociali rappresentative, presentano alti tassi di evasione che ne sminuiscono la capacità di tutela effettiva delle retribuzioni, specie dei lavoratori precari e a bassa qualificazione.

Le proposte di introdurre anche nel nostro paese qualche forma di salario minimo legale si sono reiterate nel tempo, ma sono rimaste finora senza seguito specie per la opposizione da parte dei sindacati. Ho espresso più volte la convinzione che questa opposizione dovrebbe essere superata, ricercando soluzioni innovative che non ostacolino le dinamiche contrattuali. Altri sindacati, pur tradizionalmente gelosi della loro autonomia, come quelli tedeschi, hanno trovato la strada per una soluzione condivisa.

Non è un caso che le istituzioni europee siano state sollecitate a prendere posizione in argomento per dare risposta al fenomeno dei *working poors* ormai diffuso in molti Stati membri.

Ma in ambito europeo le obiezioni ad adottare uno strumento comune in tema di salario minimo hanno riprodotto aggravate quelle sollevate da molti sindacati nazionali. Gli argomenti contrari hanno fatto leva sul fatto che i sistemi nazionali di fissazione dei salari e i livelli di questi sono fra loro grandemente differenziati. Basti pensare che i salari minimi legali in vigore nei diversi paesi oscillano da livelli di 300-400 a oltre 2000 euro mensili.

Resta da vedere se l'impatto della attuale emergenza sulle condizioni salariali dei lavoratori, specie di quelli a più bassi salari, sarà tale da aumentare la pressione sulle istituzioni europee a prendere una iniziativa comune.

In ogni caso proposte in questa direzione dovrebbero essere oggetto di consultazione e concertazione con le parti secondo le prassi del dialogo sociale europeo e normalmente seguite nei vari paesi. Inoltre le differenze esistenti fra i livelli salariali dei sistemi nazionali rendono improponibile la fissazione di livelli comuni. Piuttosto si possono immaginare proposte che indichino un *range* più o meno ampio di retribuzioni entro il quale gli Stati e le parti sociali potrebbero ricercare la soglia salariale compatibile con le loro condizioni economiche e sociali.

In realtà tutta la funzionalità dei sistemi di relazioni industriali ha grandemente sofferto del contesto negativo indotto da tecnologie e dalla globalizzazione, perché entrambi questi fattori hanno contribuito a cambiare le basi e gli ambiti di gioco su cui tali sistemi sono stati costruiti nel secolo scorso. D'altra parte gli attori sociali restano ancora troppo radicati entro i confini nazionali e operano negli ambiti della manodopera tradizionale entro cui sono cresciuti per agire efficacemente nei nuovi contesti sovranazionali e tecnologici.

Solo un rinnovamento delle loro strategie in direzione degli obiettivi imposti da queste realtà tecnologiche e globali può ridare alle parti sociali, ai sindacati in particolare, il ruolo di innovazione e di promozione della equità sociale che hanno avuto nei decenni passati.

Una strategia comune europea e una maggiore presenza anche organizzata nelle sedi comunitarie sono presupposti necessari perché questi attori possano influire sulle scelte delle istituzioni dell'Unione. Lo strumento degli accordi transnazionali, ora limitato a settori e obiettivi limitati, può essere utile, se esteso e rafforzato, a sostenere l'azione comunitaria per la fissazione di standard sociali convergenti su alcuni dei temi più urgenti.

Anche nei rapporti collettivi transnazionali la iniziativa europea può ricercare strade nuove, se necessario forzando i limiti delle proprie competenze, in alcune direzioni prioritarie. Ad es. può prospettare forme di sostegno alle parti della contrattazione collettiva, come è stato con la direttiva sui comitati aziendali europei (CAE), ma allargandone l'ambito di applicazioni verso le aziende medio-piccole che sono una gran parte della geografia produttiva e che oggi grazie alle nuove tecnologie possono estendere la loro presenza oltre i confini nazionali. In se-

condo luogo potrebbe favorire la presenza degli attori collettivi nelle istituzioni competenti nelle materie della economia e del welfare, secondo formule sperimentate con successo in alcuni stati membri (ad es. col cd. sistema di Gent).

25. Una svolta per il dopo crisi

La revisione e il potenziamento dei sistemi di welfare non esauriscono gli impegni e la sfida della innovazione per il dopo crisi. L'impatto contemporaneo della crisi sulla domanda e sull'offerta richiede interventi strutturali su entrambi i versanti. È illusorio pensare che si possa risollevare la economia solo sostenendo la domanda aggregata, anche perché le risorse pubbliche sono limitate e devono essere usate in modo mirato per favorire la ripresa.

Tanto più perché il dopo emergenza presenterà scenari nuovi che richiederanno una profonda riconversione dei nostri modi di produrre e di vivere. L'impatto delle nuove tecnologie digitali non sarà interrotto dalla crisi, ma riorientato in direzioni diverse e dovrà essere potenziato. Se ne sono viste anticipazioni eloquenti nello sviluppo di nuovi servizi come le consegne a domicilio, la medicina e la diagnostica a distanza, fino alla formazione *on line*.

Il rafforzamento dei sistemi di welfare non basterà a superare le disuguaglianze se non sarà accompagnato da forti investimenti sia nelle nuove tecnologie decisive per lo sviluppo del futuro sia in una formazione diffusa che permetta di allargarne l'utilizzo a tanti che oggi ne sono esclusi.

Analogamente dovrà essere rivista la strumentazione delle politiche attive del lavoro, comprese quelle attuate dalle migliori pratiche europee, perché esse dovranno confrontarsi con mercati del lavoro profondamente trasformati dalle nuove geografie delle produzioni e dei lavori.

La Agenzia europea del lavoro di recente varata, se vorrà contribuire a rinnovare in questa direzione le politiche attive del lavoro e della formazione, aiutando gli Stati come il nostro, lontani dagli obiettivi imposti dalle nuove realtà, dovrà essere dotata non solo di veri poteri di indirizzo sulle scelte nazionali, ma anche di risorse finanziarie e professionali adeguate al compito.