



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Contributo del CNEL per il Piano di azione della Commissione europea sul PEDS

L'Assemblea del CNEL ha adottato nel gennaio 2019 un documento di Osservazioni e Proposte su [Il Pilastro europeo dei diritti sociali](#), che si allega.

Il CNEL ribadisce che il mercato unico e l'integrazione economica devono essere efficaci nel realizzare una società europea capace di promuovere la coesione e la convergenza, che combatta la disoccupazione e l'esclusione e assicuri diritti, tutele e pari opportunità.

Considera inscindibile il binomio *benessere economico - benessere sociale* e raccomanda che il PEDS, nato come strumento di *soft law* e non vincolante per i Paesi membri, possa almeno tradursi in politiche sociali condivise da tutti.

Auspica che il processo di sostegno alle politiche sociali si sviluppi attraverso il coinvolgimento e la diretta partecipazione delle Parti sociali.

La Commissione attualmente sta lavorando a una direttiva europea sul Salario Minimo. Il CNEL auspica che questa definisca con maggiore forza il **ruolo della contrattazione collettiva** e contenga una chiara indicazione affinché essa sia rafforzata in ogni Paese membro, promuovendo la rimozione di tutti quegli ostacoli che impediscono la sua efficacia per le lavoratrici e i lavoratori.

Il CNEL ritiene, inoltre, che questo passaggio possa essere l'occasione per **definire i diritti per tutti coloro che lavorano**, senza distinzione di condizione lavorativa.

Il CNEL guarda con interesse alle **iniziative a sostegno dell'occupazione giovanile** e all'**agenda per le competenze** utile per promuovere la transizione verde, la transizione digitale, per **rafforzare la produttività** dei Paesi, per una maggiore equità e una reale trasformazione dei Paesi e del sistema produttivo con un maggiore coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori.

Il CNEL condivide, inoltre, l'idea di lanciare un "**Action Plan for Social Economy**" a cui la Commissione Europea sta lavorando, anche perché ritiene importante **favorire gli investimenti a favore del Terzo Settore** soprattutto a seguito del contributo che l'economia sociale ha dato nei mesi dell'emergenza sanitaria: reti sociali, volontariato, imprese e cooperative sociali ecc. si sono dimostrate in Italia flessibili e capaci di rispondere ai bisogni di tante persone in difficoltà durante i momenti più duri.

Infine, il Capo III del PEDS, che è dedicato al tema della protezione sociale e dell'inclusione. In questo contesto rientra anche l'**Assistenza sanitaria** che, alla luce della pandemia in atto, richiede un approfondimento specifico e misure adeguate a scongiurare il perdurare o il possibile ripetersi di ulteriori pandemie. Essere in grado di dare risposte efficaci e protezioni adeguate dal punto di vista sanitario a milioni di persone è quindi un dovere per le Istituzioni dell'Unione e un diritto per tutti i cittadini europei che devono avere precise garanzie a salvaguardia della loro salute.

L'emergenza sanitaria, inoltre, ha aperto nuovi scenari sinora inaspettati.

In particolare, il mondo del lavoro ha subito forti contraccolpi dovuti ai vari *lockdown*, soprattutto in alcuni settori. In primis, ovviamente, tutto il sistema sanitario che deve essere messo in condizione di affrontare al meglio emergenze di questo tipo allo stesso livello in tutti i Paesi europei, salvaguardando il personale medico e paramedico, attualmente fortemente provato, e investendo risorse per garantire un adeguato numero di terapie intensive e di macchinari tecnologicamente avanzati in tutto il territorio dell'Unione e per rafforzare i presidi sul territorio a fini di prevenzione, oltre a sostenere la ricerca scientifica.

Sul versante del mondo del lavoro la necessità di **diffondere lo *smart working* ha repentinamente portato verso una transizione che va attentamente valutata** in quanto apre nuove prospettive non solo per i lavoratori, che necessitano di specifiche e più adeguate tutele e forme di protezione anche sanitarie alle quali far fronte con una contrattazione a tutela di nuovi bisogni, ma anche per le ricadute sui cambiamenti prodotti sulla mobilità delle città, sulla produttività delle imprese, sui maggiori bisogni tecnologici delle famiglie e, in prospettiva, occorre ripensare e adeguare alcuni settori come il turismo e lo spettacolo che hanno avuto criticità notevoli.

Pertanto, stante l'attuale situazione economica e sociale, le 20 Disposizioni che compongono il PEDS – oltre ad avere **ulteriori e più pressanti motivi affinché divengano vincolanti** – dovrebbero essere rivisti alla luce delle rinnovate esigenze di un mondo in fase di accelerata transizione. Transizione che non deve in alcun modo lasciare indietro nessuno, ma deve far prevalere le necessità produttive che assecondino i bisogni dei cittadini, in via prioritaria la salute pubblica.

In allegato:

il Documento di Osservazioni e Proposte del Cnel sul Pilastro Sociale (gen. 2019)

lo Studio del Cons. Michele Faioli "Sul significato sociale dell'Unione europea" (ott. 2019)



Osservazioni e proposte

su

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(nella seduta del 30 gennaio 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"* ed *"esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione e a tal fine mantiene i contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati membri"*;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"* e *"può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa"*;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'*iter* di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, e in particolare l'articolo 28

(Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali;

VISTO il documento sottoscritto a Göteborg il 17 novembre 2017, e proclamato solennemente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione quale "*Pilastro europeo dei diritti sociali*";

VISTO lo schema di Osservazioni e proposte elaborato dalla Commissione istruttoria III, Politiche UE e cooperazione internazionale nel corso delle sedute, 24 luglio, 26 settembre, 31 ottobre 2018 e 17 gennaio 2019;

UDITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 30 gennaio 2019;

UDITI i relatori Consiglieri Luisangela PELUCCACCIA e Gian Paolo GUALACCINI;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

l'unito documento concernente Osservazioni e Proposte sul documento *Pilastro europeo dei diritti sociali. Criticità e opportunità.*

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

OSSERVAZIONI E PROPOSTE
SU
IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI
CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ

Premessa

Il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS) fu annunciato per la prima volta dal Presidente Juncker nel suo discorso del 2015 sullo stato dell'Unione. Una prima versione del PEDS era stata presentata l'8 marzo 2016. Ne era seguita un'ampia consultazione fra Stati membri, istituzioni europee, parti sociali, società civile e istituzioni. Il 26 aprile 2017 la Commissione ha presentato il testo definitivo, che enuncia 20 principi e diritti a sostegno dell'equità e del buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale. Il 17 novembre 2017 i leader dell'Unione europea (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) hanno solennemente proclamato il pilastro in occasione del vertice sociale per l'occupazione che si è svolto a Göteborg il 17 novembre del 2017.

Il PEDS, sottoscritto a Göteborg il 17 novembre del 2017, come noto si sviluppa su 3 capitoli (macro aree) - pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, eque condizioni di lavoro, protezione sociale adeguata e sostenibile - per complessive 20 disposizioni (settori di intervento e relativi principi). Si tratta di disposizioni che necessitano di azioni concrete di implementazione.

Una delle cause alla base della crisi del Progetto europeo a ben vedere è proprio l'aver trascurato dalle azioni concrete dell'Unione i diritti e le tutele sociali, anche se sanciti già nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. I sentimenti anti europei che si stanno risvegliando nel vecchio continente sono purtroppo il risultato di questa "dimenticanza" e delle politiche di austerità, rigore, tagli alla spesa pubblica che soprattutto negli anni della crisi economica hanno determinato pesanti conseguenze sulla contrattazione collettiva e hanno portato diseguaglianze, ampliando i divari tra i Paesi.

Per il CNEL è importante che l'Europa riassuma pienamente nella sua agenda il tema del lavoro e si impegni fortemente sui diritti e le tutele sociali.

Purtroppo la veste giuridica del PEDS, non avendo una base legale, ha la stessa valenza di una conclusione del Consiglio UE. Per fare un esempio la Carta sociale dei diritti e il Fiscal Compact hanno avuto le stesse

modalità di approvazione, ma con diverse realizzazioni: la Carta sociale è rimasta lettera d'intenti, mentre il Fiscal Compact si è sviluppato in maniera vincolante, questo dimostra quanto sinora si sia data prevalenza alla sfera economica e molto poco a quella sociale.

Affinché il PEDS non sia un insieme di bei principi che restano solo sulla carta occorre un deciso impegno a rendere costitutivi i temi dei diritti sociali nelle politiche dell'Unione e, dunque, una precisa volontà politica dei Governi, che andrebbe maggiormente sollecitata.

Appare pertanto decisivo che il PEDS assuma carattere più vincolante. Ove possibile, gli argomenti oggetto dei principi dovrebbero essere implementati tramite Direttiva, oppure attraverso il Semestre europeo, garantendo la partecipazione piena e il coinvolgimento delle parti sociali.

È pertanto necessario che il PEDS vincoli sia gli Stati membri, sia le Istituzioni dell'Unione europea e che i diritti in esso contenuti si applichino ai cittadini dell'UE e ai cittadini di Paesi terzi residenti legalmente nell'Unione.

Posta questa premessa, l'aspirazione della Commissione di promuovere il PEDS è opportuna e necessaria sia per affrontare le conseguenze della crisi economica che ha attraversato tutta Europa e le nuove sfide (tecnologiche, demografiche ecc.) che incombono sul mercato del lavoro e sulla protezione sociale, aumentando la convergenza tra i Paesi sotto il profilo sociale e occupazionale, sia per rilanciare il ruolo centrale del lavoro in modo da creare strutture economiche più resistenti alle crisi.

Le criticità strutturali che si sono evidenziate nell'Unione europea - in primis la mancanza di un'unione politica - sottolineano la necessità di far procedere di pari passo il progresso sociale e il progresso economico, per avanzare sul piano di una strategia di crescita europea inclusiva e sostenibile; strategia che chiama in causa azioni direttamente connesse al PEDS e azioni di sistema.

A sostegno del PEDS va introdotta una "regola aurea" per gli investimenti sociali, da applicarsi nella fase di attuazione del patto di stabilità e crescita, capace di evidenziare come gli investimenti sociali pubblici siano in grado di produrre effetti positivi anche sulla crescita economica e sull'occupazione (ad esempio i servizi per la salute e la cura delle persone, per l'infanzia, o l'istruzione e la formazione), e quindi siano ammissibili al beneficio di un trattamento favorevole nel corso della valutazione dei disavanzi pubblici (e della conformità con la regola del debito 1/20).

Il Testo attuale del PEDS, frutto del processo di consultazione della Commissione, presenta, aspetti positivi e criticità.

Aspetti positivi sono riscontrabili:

nelle disposizioni sulle politiche del lavoro, che devono prevenire l'abuso di contratti precari e indirizzare la gestione della transizione verso contratti a tempo indeterminato;

nei principi di pari trattamento per tutti i contratti (indipendentemente dalla tipologia contrattuale);

nel rispetto dell'autonomia contrattuale, specie nella fissazione salariale dei vari Paesi;

nella protezione del lavoro, non solo in tema di malattie professionali e infortuni, ma verso l'adeguatezza delle condizioni di lavoro, in base alle specificità del lavoratore (età, professione ecc.).

Ciò in aggiunta alle positività relative alla centralità del tema della formazione e delle competenze (che necessitano di repertori delle qualifiche e di diritti all'apprendimento permanente), alla correlazione tra politiche attive e indennità di disoccupazione, a strumenti di contrasto alla povertà estrema, combinate con politiche attive.

Criticità, invece, permangono:

verso possibili interpretazioni restrittive del principio di sussidiarietà, che potrebbe limitare l'"effetto convergenza" a fronte di regressioni nazionalistiche;

nella mancata valorizzazione della partecipazione dei lavoratori che rimane, invece, un elemento importante di coesione e competitività del sistema. Il PEDS dovrebbe porre l'accento sulla copertura universale della contrattazione collettiva e sulla libertà di partecipazione a tutti i lavoratori, attraverso regole decise a livello nazionale con le parti sociali per la rappresentanza che unifichino pubblico e privato, aziende di grandi e piccole dimensioni, lavoratori standard e atipici, e norme specifiche per i lavoratori autonomi. È fondamentale garantire la partecipazione alla discussione sugli accordi ed eleggere i propri rappresentanti liberamente, rendendo i lavoratori soggetti attivi e consapevoli, dando alla contrattazione strumenti e regole;

nel peggioramento, rispetto al testo iniziale, sulla necessità di politiche sociali (prestazioni e servizi) integrate sui vari livelli (istituzionali, gestionali-organizzative e professionali degli operatori). Il testo, infatti, ha eliminato il riferimento all'integrazione con disposizioni a volte troppo generiche, come ad esempio in tema di sanità, pur apprezzando che in materia pensionistica sia stato eliminato il nesso con l'età pensionabile, anche per permettere approcci basati più sull'adeguatezza delle prestazioni che meramente contabili;

va poi definito un quadro europeo finalizzato all'inclusione sociale che deve far parte di politiche più ampie per il contrasto alla povertà, con particolare attenzione alla povertà minorile. Oltre a disposizioni dell'UE, spetterà ai singoli Stati intervenire nello specifico, anche in virtù della Raccomandazione 92/441 del Consiglio Europeo.

Per realizzare i principi del PEDS, ma soprattutto per aumentare la convergenza sociale dell'Unione europea, adeguando le norme esistenti al cambiamento e introducendo nuovi diritti per rispondere ai nuovi scenari che avanzano, occorre una strategia multidimensionale, che comprenda iniziative legislative, ma anche di sistema.

Tra gli elementi di sistema vanno individuati, tra gli altri, indicatori sociali, per far sì che gli elementi sociali abbiano la stessa valenza dei parametri economici nella valutazione e promozione di politiche di crescita; una governance più aperta agli investimenti, che si leghi maggiormente agli obiettivi di Europa 2020 e al migliore utilizzo dei Fondi UE (con accelerazione della spesa e valutazione di impatto sulla qualità di realizzazione): in ciò la questione del Fiscal Compact, e le discussioni sul relativo adattamento nella legislazione secondaria, è fondamentale per una sua sostanziale modifica, così come l'importanza di un Semestre europeo che strutturi il coinvolgimento delle Parti sociali in tutte le sue fasi.

Rispetto alle iniziative specifiche che possono essere prese appare importante proseguire nel miglioramento delle legislazioni, già in discussione nelle sedi istituzionali europee in materia di conciliazione vita-lavoro, di protezione sociale e di diritti di informazione allargati anche ai lavoratori non dipendenti e autonomi.

Sono, inoltre, sicuramente opportune proposte - come lo "schema di disoccupazione europea" presentato dal Governo italiano precedente - e fondi per l'occupazione giovanile più robusti, oltre che per combattere l'esclusione sociale.

La creazione di un'Autorità europea del lavoro, inoltre, al di là di chiarimenti sui suoi profili essenziali, potrà essere anche occasione per dare maggiore considerazione al tema del frontalierato, non citato nel PEDS, ma che costituisce un momento di integrazione importante. Su questo tema sarebbe opportuno inserire una clausola che sancisca il divieto di discriminazione tra lavoratori distaccati e lavoratori occupati nel Paese di distacco.

Su tali questioni c'è stato un confronto anche con il Governo italiano, poiché nel Consiglio europeo attualmente si manifestano protezionismi che sviscerano l'ambizione europeista armonizzatrice di alcune importanti

proposte della Commissione, che, peraltro, hanno già ottenuto un generale sostegno da parte del Parlamento UE.

Tutto ciò mette in evidenza un'Unione Europea che su questi temi presenta forti deficit, assumendo una connotazione intergovernativa che rischia di bloccarla con il prevalere di logiche nazionali.

All'azione sui contenuti se ne deve associare una sui tempi di approvazione, che dovevano essere rapidi. I temi del PEDS sono attualmente in discussione da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo (il cosiddetto "Trilogo") e purtroppo siamo già in fase pre-elettorale senza che si sia definito ancora nulla di concreto.

Le criticità del sistema europeo non aiutano, ragion per cui una strada da perseguire può essere quella di un approccio di integrazione federale, a partire dal nucleo di Paesi che ne condividono i principi, valutando impossibile continuare con varie velocità e veti incrociati, che di fatto limitano lo sviluppo del Progetto europeo.

Il ruolo dell'Italia è e deve essere importante, in linea con il suo storico protagonismo nella fondazione della UE: appare necessario rendere effettivo il principio della Dichiarazione di Roma, siglata in occasione del 60° del Trattati, nel quale viene ribadito come il mercato unico e l'integrazione economica debbano avere come complemento un'Europa sociale che promuova la coesione e la convergenza, combatta la disoccupazione e la marginalizzazione e assicuri diritti e pari opportunità.

In sostanza occorre prendere atto che la dimensione sociale dell'Europa deve ricevere urgentemente un nuovo impulso, anche con l'obiettivo di aiutare a ricostruire un senso di appartenenza più forte, una più profonda identità europea e avvicinare i cittadini alle istituzioni, combattendo populismi e nazionalismi, che trovano terreno fertile nelle paure e nella scarsa conoscenza dei fenomeni e delle loro cause, facendo sentire concretamente i benefici possibili delle azioni che l'Europa può offrire ai suoi popoli.

Rendere noto ai cittadini europei che si possono ottenere condizioni di vita e di lavoro più elevati, inclusivi ed equi, cominciando ad arrivare a qualche effetto tangibile in materia di diritti sociali sarebbe un primo passo importante verso la realizzazione di un progresso economico e sociale percepito e non solo auspicato.

Per realizzare questo progetto è basilare una grande volontà politica in grado di promuovere equità sociale e combattere ineguaglianze e dumping (sociale, fiscale ecc.), rafforzare le competenze, garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, affrontare

le asimmetrie sociali e del lavoro, rendere coerenti le politiche macroeconomiche e promuovere la partecipazione delle parti sociali.

Sarà su questi temi che verrà valutata la conformità dei principi ai risultati e su cui le Istituzioni, ma anche le Parti sociali, sono chiamate a dare segnali forti e inequivocabili di rafforzamento del sistema e di contrasto alle spinte disgregatrici che rischiano di far implodere l'intero progetto europeo.

Anche per questo il CNEL considera importante insistere perché sia condotta una seria lotta contro il *dumping* contrattuale. In Italia si è puntato sulla misurazione della rappresentatività delle Organizzazioni sindacali e datoriali, nel Patto per la fabbrica, fino a chiedere l'intervento del legislatore, operazione condivisa con tutte le Organizzazioni.

Altrettanto importante è l'innalzamento dei salari reali, attraverso l'aumento dei minimi contrattuali e dei trattamenti economici complessivi.

Le tematiche del PEDS attualmente in discussione e che meritano approfondimenti specifici riguardano:

- la Direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare;
- la Direttiva condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili;
- il Pacchetto mobilità: Direttiva sul distacco e settore trasporto su strada;
- la Raccomandazione sull'accesso alla Protezione Sociale;
- il Regolamento per la costituzione dell'Autorità europea del lavoro.

Raccomandazioni

1. Il CNEL, nel sottolineare l'inscindibilità del binomio benessere economico-benessere sociale, raccomanda che il PEDS, che nasce come strumento di *soft law*, non vincolante per i Paesi membri, possa, a seguito di una chiara volontà politica, almeno tradursi in risultati tangibili, cioè in politiche sociali comunemente condivise da tutti i Paesi.
2. In tal senso, il CNEL impegna le Parti sociali in esso rappresentate a promuovere un evento nazionale per rimettere al centro del dibattito, attraverso il PEDS, la necessità di politiche relative al progresso sociale che siano condivise.
3. Il CNEL chiede il rafforzamento dell'impegno sul tema della formazione e delle competenze, determinanti per lo sviluppo

dell'occupazione, per garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, e per affrontare le asimmetrie sociali e del lavoro.

4. Il CNEL auspica che il processo di sostegno alle politiche sociali si sviluppi attraverso la diretta partecipazione delle Parti sociali.
5. Il CNEL caldeggia una maggior condivisione dei principi di politica sociale, di contrasto alla povertà e inclusione sociale, fino a promuovere l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro, essenziale per il progetto di Europa che punti agli stessi obiettivi, anche nella lotta contro il *dumping* contrattuale.



6  1958-2018
Il luogo costituzionale della partecipazione





2 OTTOBRE 2019

Sul significato sociale dell'Unione europea

di Michele Faioli

Professore associato di Diritto del lavoro
Università Cattolica del Sacro Cuore



Sul significato sociale dell'Unione europea *

di Michele Faioli

Professore associato di Diritto del lavoro
Università Cattolica del Sacro Cuore

Abstract: L'Unione europea ha un significato sociale in sé. Il significato sociale deriva dall'effetto positivo che l'Unione europea ha dimostrato di avere sul costo del lavoro, sulla mobilità e sull'occupazione. L'Unione europea, nella relativa dimensione sociale, va intuita, prima che analizzata, con la complessità che le fonti normative e le strutture istituzionali determinano continuamente. Si delinea, in questo modo, una prospettiva più equilibrata sul significato sociale dell'UE che viene rafforzata dal nuovo metodo di monitoraggio delle tutele dei lavoratori, attuato mediante il cd. *social scoreboard*, recentemente introdotto in attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, il quale è analizzato alla luce dell'art. 9 TFUE. Costruendo un'ipotesi di funzionamento del *social scoreboard* in relazione alcuni elementi del quadro regolativo italiano, si dimostra come il *social scoreboard* potrà dispiegare effetti, in termini di contro-bilanciamento, anche sui programmi di stabilità economica (tra cui, il *Fiscal Compact*). Nelle conclusioni, si propone di introdurre a livello domestico un metodo partecipato, cioè condiviso con le parti sociali, per la migliore attuazione del *social scoreboard*, il quale si potrebbe realizzare mediante affidamento al CNEL delle funzioni procedimentali del *social scoreboard*.

Sommario: **1.** Quadro di riferimento della ricerca. La funzione dell'art. 9 TFUE, con il pilastro europeo dei diritti sociali e il *social scoreboard*, sul costo del lavoro, sulla mobilità e sull'occupazione. **2.** Il diritto europeo che non incide su alcune caratteristiche del sistema giuslavoristico italiano (conflitto, lavoro stabile, subordinazione/autonomia, garantismo, politiche attive). **3.** Sull'occupazione. Il caso del lavoro a termine (decreto dignità). **4.** Sulla mobilità. Il caso delle espansioni solidali (decreto crescita 2019). **5.** Sul costo del lavoro. La fuga dalla contrattazione collettiva (circolare INL 7/2019). **6.** Conclusioni. Garantismo proporzionato, *miseducation* e diritti sociali europei. Sul possibile ruolo del CNEL nell'assistenza tecnica per il *social scoreboard*.

*“What social reality is
is distinct from how it can be changed;
and to say that some can be changed
is distinct from saying that all can be changed”.*
L. Lessig, 1995

1. Quadro di riferimento della ricerca. La funzione dell'art. 9 TFUE, con il pilastro europeo dei diritti sociali e il *social scoreboard*, sul costo del lavoro, sulla mobilità e sull'occupazione

Ci sono alcuni temi di fondo nel sistema giuslavoristico italiano che, sebbene siano stati oggetto di interventi legislativi e contrattuali, creano ancora oggi complicazioni. I temi sono almeno tre: costo del lavoro, mobilità endo-aziendale, occupazione¹. Tali temi si confrontano con alcune caratteristiche

* Articolo sottoposto a referaggio.

*Il presente studio prende spunto dalla relazione che ho tenuto nell'ambito del ciclo di seminari organizzati da p. Francesco Occhetto, s.j., nel 2018-2019, presso La Civiltà Cattolica, Roma, sui temi della città, del lavoro e dell'Europa.

specifiche del sistema giuslavoristico italiano. Queste caratteristiche plasmano l'assetto italiano delle regole del lavoro e delle relazioni industriali. Per altri versi, però, tali caratteristiche sono indotte proprio dall'assetto, spesso inadeguato, delle regole. La prima caratteristica attiene al carattere non partecipativo, ma prevalentemente conflittuale, delle relazioni di lavoro. La seconda riguarda la tendenza per il favore del lavoro stabile. La terza coincide con la gabbia concettuale derivante dal binomio subordinazione/autonomia (riapertasi, di recente, sul caso dei *gig-workers*). La quarta si intravede nelle forme ambigue di coesistenza tra garantismo individuale e garantismo collettivo, con l'effetto che, ancora oggi, a differenza del sistema francese o di quello tedesco, non abbiamo uno schema di contrattazione collettiva che possa dirsi sempre e pienamente resistente rispetto alle posizioni delle minoranze sindacali dissenzienti o degli individui dissenzienti. Questa caratteristica è oggi oggetto di riflessione in relazione alle proposte di introduzione del salario minimo legale². La quinta caratteristica è relativa all'inefficacia dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il che, derivando dall'inadeguatezza dell'art. 117 Cost., determina altresì una difficile combinazione con gli schemi di sostegno al reddito.

La distinzione tra i tre temi di fondo (costo del lavoro, mobilità e occupazione) e le cinque caratteristiche specifiche (conflitto, lavoro stabile, subordinazione/autonomia, garantismo, politiche attive) è una tecnica espositiva che mi permette di segnalare il punto di ricaduta di questo studio: l'Unione europea, pur non riuscendo pienamente a incidere su alcuni elementi dell'ordinamento italiano (qui definite "caratteristiche"), plasma, da tempo, altri elementi (qui definiti "temi di fondo"). Questo lavoro di conformazione su standard europei, monitoraggio, valutazione e armonizzazione, dimostra che il significato sociale dell'UE è una realtà in sé. Il Presidente Draghi ha efficacemente spiegato, nel recente discorso di Bologna, come tale significato sociale venga a costruirsi negli articolati processi europei: l'UE non è solo un'aspirazione fondata sulla solidarietà tra i popoli, ma è altresì una necessità interstatale, basata sulla convenienza economica, per affrontare le sfide interne e quelle esterne dei paesi membri³. L'UE crea, in questa prospettiva, equità tra paesi, tra gruppi sociali e tra generazioni. Con altre parole, l'Europa, nella relativa dimensione sociale, va intuita, prima che analizzata, con la complessità che le fonti normative, le strutture istituzionali, gli effetti sociali e le decisioni giurisprudenziali e le scelte politiche

¹ I tre temi ritornano, periodicamente, nell'analisi della dottrina giuslavoristica italiana. Si v., in particolare, gli scritti di G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro alla svolta del secolo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 86/2000, pp. 177 – 180; T. TREU, *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3/2015, pp. 601 – 620; M. RUSCIANO, *Sul metodo delle riforme del diritto del lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, n. 2/2018, pp. 199 – 209.

² Si v. le relazioni ai due disegni di legge in discussione in Senato (DDL 658/2019 - Catalfo e DDL 1132/19 - Nannicini).

³ Si v. il discorso del presidente BCE M. Draghi all'Univ. Bologna nel febbraio 2019 in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.en.html>

determinano continuamente. Il significato sociale deriva, dunque, dall'effetto positivo che, mediante procedimenti⁴, l'UE ha avuto (e sta continuando a avere) sui tre temi di fondo (costo del lavoro, mobilità e occupazione).

Più recentemente è stato introdotto un procedimento ulteriormente utile a allineare i tre temi menzionati a standard europei: il *social scoreboard*, muovendo dal Pilastro europeo dei diritti sociali (qui anche “Pilastro europeo” o “EPSR” - *European Pillar of Social Rights*), è una proiezione pratica dell'art. 9 TFUE e realizza modalità volte a facilitare, per ragioni di equità tra paesi, gruppi e generazioni, l'allineamento verso indici/parametri sociali europei. L'Unione europea, offrendo un nuovo metodo di monitoraggio delle tutele mediante parametri misurabili e un ventaglio di misure per migliorare ciò che non va, rafforza il proprio significato sociale. L'aspetto giuridico del *social scoreboard* – introdotto in relazione al Pilastro europeo/EPSR⁵ - si traduce, infatti, in qualcosa di nuovo, non ancora completamente afferrato dalla politica nazionale. Nelle dimensioni dello *social scoreboard* (cioè, accesso al mercato del lavoro, dinamiche del mercato del lavoro; sicurezza sociale) vengono inserite aree che permettono la misurabilità dello *status quo* e dell'evoluzione verso *standard* considerati appropriati a livello europeo. Il posizionamento delle aree di monitoraggio (tra queste, istruzione/formazione professionale, disoccupazione/occupazione, educazione digitale, giovani, disuguaglianza, povertà/disagio economico, reddito, mezzi di lotta alla povertà, sanità, cura dei bambini, etc.) determina il coordinamento tra i paesi membri dell'UE sulle politiche economico-sociali; da qui muove il giudizio sulla “tripla A sociale” per il paese membro e, successivamente, per l'Unione europea.

La base giuridica del *social scoreboard* deriva direttamente dall'aspetto procedimentale dell'art. 9 TFUE⁶: l'art. 9 TFUE definisce una speciale competenza delle competenze (cioè, una competenza orizzontale)

⁴ Oltre al sistema di armonizzazione normativa ex artt. 114-117 TFUE, si v. il piano di azione nazionale di cui agli artt. 3, 145, 147 e 148 TFUE.

⁵ Il pilastro europeo dei diritti sociali è stato sottoscritto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, che si è tenuto il 17 novembre 2017 a Göteborg, in Svezia. Si v. la documentazione della proclamazione in https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_it - Per una visione critica del Pilastro europeo, si v. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2017, pp. 953 – 962; A.O. COZZI, *Perché il pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la carta europea dei diritti fondamentali*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2018, pp. 516 – 518.

⁶ L'art. 9 TFUE non ha mai avuto inclinazioni verso la giustiziabilità dei diritti sociali. Avere attese di questo tipo verso l'art. 9 significa non averne inteso correttamente la struttura. Esso fu introdotto con lo scopo di permettere verifiche, monitoraggio, accompagnamento e allineamento verso standard europei. Nel commentario di E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (a cura di), *International and european labour law*, Baden-Baden, 2018, si chiarisce che l'art. 9 TFUE, inteso come mera “*balancing provision*”, è già stato un punto di riferimento per il *Social Investment Package*, il Regolamento EU 1296/2013 sull'occupazione e l'inclusione sociale e il Regolamento EU 1304/2013 sul fondo sociale europeo. Si sottolinea che il Pilastro sociale, pur se riferito all'art. 9, per i paesi dell'area euro (EMU), è una *soft law* che non ha la forza di incidere in alcun modo sul sistema dell'austerità.

dell'UE nelle materie sociali⁷ che si realizza mediante procedimenti rafforzati di verifica e accompagnamento delle politiche nazionali⁸. Il che determina una discontinuità rispetto al passato. Se, da una parte, la funzione del *social scoreboard* continuerà a essere esercitata nell'ambito delle attività annuali di verifica (semestri europei), insieme a altri meccanismi già esistenti, dall'altra, il *social scoreboard* inizierà a essere applicato anche in relazione alle operazioni macro-economiche di correzione di bilancio pubblico (Fiscal Compact e programma di supporto alla stabilità).

In prima battuta, l'art. 9 TFUE è vincolante per i profili quantitativi che il *social scoreboard* rileverà e da ciò deriverà un effetto per le istituzioni europee, le quali saranno tenute a svolgere azioni concrete di vigilanza e monitoraggio per gli eventuali mancati allineamenti a standard sociali europei. La Commissione europea dovrà inserire gli esiti del Pilastro europeo e del relativo *social scoreboard* nel coordinamento delle politiche economiche che avviene annualmente. In occasione del semestre europeo gli Stati membri e l'UE saranno monitorati anche sulla base del *social scoreboard*, il quale sarà oggetto di confronto e successivamente integrato, per ciò che attiene agli esiti, nel *report* annuale sull'occupazione e nella indagine annuale sulla crescita⁹. Il *social scoreboard*, a questo punto, servirà a far introdurre misure di aggiustamento a livello nazionale, misure che non possono discostarsi dal Pilastro europeo e dal *social scoreboard* (nel valore medio), dato che gli indicatori del *social scoreboard* hanno come finalità specifica quella di misurare le differenze e supportare azioni di riforma. In questa linea procedimentale si viene finalmente a realizzare ciò che già il considerando 8 e l'art. 2, comma 3, del Regolamento UE 473/2013 avevano impostato in materia di *deficit* eccessivo nel bilanciamento tra misure economiche e azioni sociali.

⁷ Sulla competenza orizzontale sociale si v. A. PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2/2013, pp. 321 – 345; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 147/2015, pp. 455 – 495.

⁸ C'è, in questo senso, una responsabilità procedimentale dell'UE nelle materie della occupazione, della protezione sociale, della formazione e della salute. La proiezione, a oggi, più concreta di tale competenza orizzontale è il Pilastro europeo, con il relativo *social scoreboard*, l'attribuzione eventuale del giudizio (tripla A), l'indicazione delle misure per l'allineamento ai valori di media europea ex artt. 114-117 TFUE. Si v. il contenuto prospettico dell'art. 9 TFUE che era già stato accennato in CGUE, 21 dicembre 2016, C-201/15, AGET Iraklis, Opinione Avvocato Generale Wahl, paragrafo 56; ma si v. anche la tesi di M. FERRERA, *Modest Beginnings, Timid Progresses: What's Next for Social Europe?*, in B. CANTILLON, H. VERSCHUEREN, P. PLOSCAR, (a cura di.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, Antwerp, 2012, nonché quella di A. ARANGUIZ, *Social Mainstreaming Through the European Pillar of Social Rights: Shielding 'The Social' From 'The Economic' in EU Policymaking*, in European Journal of Social Security, n. 20(4)/2018, pp. 341-363, che sottolinea come “*imperative method of good governance for those European institutions that are entrusted to ensure that Article 9 TFEU is satisfactorily applied and fully taken into account in all relevant texts [...] Article 9 TFEU enshrined the procedural obligation to ensure that EU measures do not disproportionately affect the social objectives listed thereby*”; si v. anche l'elaborazione di E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in Diritti lavori mercati, n. 3/2017, pp. 485 – 494.

⁹ Si v. i documenti della commissione europea, tra cui European Commission, *Reflection paper on the social dimension of Europe*, April 2017.

Ma ciò che è davvero significativo attiene alla seconda possibile nuova applicazione. L'art. 9 TFUE, con il Pilastro europeo e il *social scoreboard*, può produrre effetti anche in relazione alle politiche che derivano dal *Fiscal Compact* e dai programmi di stabilità economica¹⁰, cioè su ciò che non attiene strettamente al monitoraggio ciclico collegato ai semestri europei. Tali documenti non richiamano o, in alcuni casi, richiamano solo indirettamente, l'art. 9 TFUE (ad esempio, si v. il *Two-Pack*). Ciò, già oggi, crea qualche complicazione, in base all'evoluzione della giurisprudenza europea: secondo la Corte di Giustizia (CGUE, 20 settembre 2016, C-8/15, *Ledra Advertising*, nonché CGUE 13 giugno 2017, C-258/14, *Florescu*) tali protocolli di matrice macro-economica e di stabilità (tra questi, *European Stability Mechanism*, *memorandum of understanding*, etc.), debbono necessariamente essere negoziati e applicati dalle istituzioni europee, in primis, in conformità al TFUE (e, dunque, in conformità anche all'art. 9) e, in ogni caso, al Trattato sull'Unione europea - TUE (in particolare, art. 17 TUE e art. 267 TFUE). Questa novità non è di poco conto. Ora, se questa impostazione giurisprudenziale dovesse trovare conferma, verrebbe a determinarsi una prassi di monitoraggio, verifica, *impact assessment*, anche collegata al *social scoreboard*, volta a bilanciare le misure dei programmi di stabilità economica (si pensi al caso della Grecia) con quelle azioni che derivano dall'art. 9 TFUE e, dunque, dall'assetto sociale dell'UE, in cui vi rientra a pieno titolo dal 2017, il Pilastro europeo¹¹.

Descritto il fine di questo studio, si deve chiarire che cosa si intenda per “significato sociale”. Esso è l'insieme delle aspettative che una comunità sviluppa rispetto a una istituzione o a un regime di tutele, in un certo periodo storico¹². Tali aspettative sono create, usate e modificate nel tempo da collettività, gruppi di individui o organizzazioni. Esse non sono oggetto di una linea evolutiva fisiologica; anzi, su di esse intervengono una serie di forze o di condizionamenti esterni, individuali, collettivi e istituzionali. Le domande da porsi, a questo punto, sono molteplici. Tra queste alcune sono più importanti di altre: norme e giurisprudenza sono sufficienti per creare il significato sociale dell'UE o il significato sociale dipende anche da altri fattori (tra cui, il ruolo di istituzioni rappresentative e neutrali, il bilanciamento tra norme di austerità economica e norme sociali, la narrazione dei media, la capacità di intervento delle

¹⁰ Si v., in particolare, Z. RASNAČA, *The European Pillar of Social Rights: What is Being Proposed and the Challenges Ahead*, in London School of Economics, 2017, available at: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/01/23/european-pillar-of-social-rights/> e, alcune considerazioni di S. LAULOM, *Better Regulation and The Social Acquis: Is the Refit Fit for Purpose?*, in *European Labour Law Journal*, n. 9(1)/2018, pp. 7–23.

¹¹ O. DE SCHUTTER, P. DERMINE, *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in The New Economic Architecture of The Union*, in CRIDHO Working Paper, n. 2/2016, University of Louvain.

¹² Significato sociale è una forma sintetica che prende spunto dallo studio di alcuni scritti di politica del diritto di Giugni (in particolare, G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1970, pp. 369 ss.). Ma la definizione più interessante viene dal sistema nordamericano, nel quale c'è un'elaborazione specifica sulla relazione tra norma e significato sociale. Si v., in particolare, L. LESSIG, *The Regulation of Social Meaning*, in *University of Chicago Law Review*, n. 62/1995, pp. 943 - 1045.

organizzazioni sindacali/datoriali, le valutazioni della politica nazionale, etc.)? Tale significato sociale, una volta creato, si stratifica nel tempo, adattandosi al contesto storico-economico, o, esso esiste “all’occorrenza”, cioè solo quando ci sono spinte (normative, giurisprudenziali, etc.) che sono considerate (da alcuni) maggiormente protettive dei diritti sociali? Il fine in questa ricerca incrocia, in relazione a questa seconda domanda, un problema: molti ritengono che il significato sociale dell’UE, negli anni della crisi recente, sia stato travolto dall’insieme delle misure legislative di austerità¹³. Ciò presupporrebbe, osservando più da vicino le argomentazioni usate in tali scritti, che il significato sociale dell’Unione europea sia, in qualche modo, smontabile e, successivamente, rimontabile, a seconda delle norme di bilancio, o delle intenzioni dei singoli Stati Membri di adeguarsi o meno all’austerità o, in alternativa, dell’introduzione di norme maggiormente protettive dei diritti sociali. Insomma, c’è una visione dicotomica che si basa su una semplificazione eccessiva: se ci sono norme protettive (o almeno considerate tali da alcuni), esiste un significato sociale dell’UE; se non ci sono norme protettive, o vengono affievolite, non esiste (o viene indebolito) il significato sociale dell’UE. Tutto ciò, poi, diventa, in alcuni casi, la leva politica per criticare la struttura europea e per attaccare l’inefficacia (presunta) dell’UE nella protezione dei diritti sociali¹⁴. Tuttavia ciò non è convincente. Quella posizione che definisce un significato sociale, qui definito “all’occorrenza”, tradisce la faticosa costruzione normativa dell’aspetto sociale europeo e, in più, tale posizione contraddice l’evoluzione della contrattazione collettiva e della giurisprudenza, le quali, anche durante la crisi, hanno dimostrato una buona capacità di resistenza¹⁵. La costruzione sociale europea è in fieri, con battute di arresto e spinte in avanti, ma certamente sussistente, anche a fronte delle conseguenze della crisi recente.

¹³ Si v., in particolare, la teoria elaborata da C. BARNARD, *EU Employment Law and The European Social Model: the Past, the Present and the Future*, in *Current Legal Problems*, n. 67(1)/2014, pp. 199-237, la quale insiste su un punto: “*Yet, to the citizens of Greece and Portugal, and to a lesser extent Spain and Ireland, these commitments—whatever their legal status—ring hollow. At best they are rhetorical flourishes which might have some meaning in the good times. At worst, they are pious statements of good intentions which mask the reality of their daily lives. The dramatic reforms to the Greek and Portuguese labour law systems, introduced as a form of conditionality to the bail-out programmes—and thus required by external ‘troika’ actors—are well known. Not only does the EU stand accused of hypocrisy but also of acting unlawfully, as the ETUC argued in its submissions to the European Parliament*”; si v. anche C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer’s Perspective*, in *Industrial Law Journal*, n. 41(1)/2012, pp. 98 - 114; su una linea simile, M. DOHERTY, *Austerità e diritti del lavoro in Europa: una filastrocca irlandese?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2015, pp. 663 - 680.

¹⁴In termini esemplificativi, si v. il discorso politico di Y. VAROUFAKIS, *The European Spring Holds the Answer to the Fragmenting EU’s Plight*, in <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/11/european-spring-eu-macron-bureaucrats-new-deal-yanis-varoufakis>

¹⁵ Sulla capacità delle istituzioni europee di contro-reagire, durante la crisi, in relazione agli aspetti sociali, si v. T. TREU, *La contrattazione collettiva in Europa*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/2018, pp. 371 - 412 e S. CASSESE, *L’Europa vive di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2016, pp. 779 - 790; con alcune suggestioni sul futuro dell’Europa, si v. S. SCIARRA, *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 4/2015, pp. 757 - 777.

Il saggio è composto di 6 paragrafi. In relazione all'introduzione (paragrafo 1), sono identificati nel paragrafo 2 alcuni contenuti critici delle cinque caratteristiche del sistema italiano. Nel paragrafo 3 e nel paragrafo 4 si tratteranno due casi di studio per mettere in evidenza come il *social scoreboard*, strumento derivante dal Pilastro europeo e attuazione di quel significato sociale, di cui qui scriviamo, potrebbe funzionare su due istituti giuridici recentemente riformati: il lavoro a termine, la cui disciplina è stata modificata dal decreto dignità; il contratto di espansione, recentemente riformato dal decreto crescita. Nel paragrafo 5 si analizza, con lo stesso metodo, ciò che oggi rileva del costo del lavoro, osservando da vicino il modo mediante cui l'ispettorato nazionale intende fermare la fuga dai CCNL sottoscritti da organizzazioni più rappresentative (generalmente con costo del lavoro più alto) verso CCNL sottoscritti da organizzazioni meno rappresentative (generalmente con costo del lavoro più basso)¹⁶. Nel paragrafo 6, con le osservazioni conclusive, si indicano le ragioni che, da una parte, possono permettere di superare una diffusa superficialità culturale (che qui chiamo "miseducation") nei confronti dell'assetto dei diritti sociali europei e, dall'altra, avviare un possibile ruolo del CNEL nell'assistenza tecnica degli enti deputati a rendere informazioni per il *social scoreboard*.

2. Il diritto europeo che non incide su alcune caratteristiche del sistema giuslavoristico italiano (conflitto, lavoro stabile, subordinazione/autonomia, garantismo, politiche attive)

Si può provare a delineare il quadro di quelle caratteristiche specifiche dell'ordinamento italiano (conflitto, lavoro stabile, subordinazione/autonomia, garantismo, politiche attive), di cui si è detto sopra, cioè di quelle caratteristiche su cui non incide o incide poco il diritto dell'UE.

La prima attiene al carattere non partecipativo, ma prevalentemente conflittuale, delle relazioni di lavoro che deriva da una non-sostanziale attuazione (salvo alcune eccezioni), a livello macro, della concertazione della programmazione economica con le parti sociali (art. 41, comma 3, Cost.) nonché, a livello micro, della partecipazione strategica dei lavoratori nelle vicende aziendali (art. 46 Cost.)¹⁷. L'azione sindacale si risolve, nella maggioranza dei casi, in forme di contrattazione collettiva, spesso non coordinata tra il livello nazionale e il livello decentrato¹⁸, con l'attuazione di parte delle regole sulla formazione del consenso che

¹⁶ Si v. la ricerca presentata da C. LUCIFORA, *Dimensioni e qualità dei contratti collettivi nazionali*, luglio 2019 – in <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/743/CONTRATTI-COLLETTIVI-ANALISI-DEI-DATI-CNEL-INPS>

¹⁷ Si v. la ricostruzione scientifica interdisciplinare effettuata nella collettanea curata da M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU, *La partecipazione incisiva*, Bologna, 2015.

¹⁸ I punti critici erano stati già segnalati da F. LISO, *Alcune osservazioni a proposito dell'accordo del 10 gennaio 2014*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2014, pp. 641 – 650. Si v. anche M. Barbieri, *Il Testo Unico alla prova delle norme giuridiche*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 143/2014, pp. 577 – 590. Si v. anche la Convenzione tra INPS, INL e Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 19 settembre 2019 mediante

le parti hanno definito nel Testo Unico 10 gennaio 2014 (di seguito anche “TU 2014”). La conflittualità che viene a sorgere nei luoghi di lavoro dipende, per indagini svolte sul campo, dalle strutture delle istituzioni di rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale (RSA/RSU), le quali, non essendo munite *ex lege* di effettivi poteri di amministrazione del contratto collettivo, non possono determinare, con sufficiente certezza nelle conseguenze giuridiche, come invece avviene in altri ordinamenti, quelle vicende modificative dei rapporti collettivi e individuali di lavoro che sono utili per la mobilità endo-aziendale, la retribuzione, il tempo e il luogo di lavoro, le clausole di tregua, etc.¹⁹. La prevalenza conflittuale delle relazioni di lavoro è altresì determinata dalla mancata attuazione dell’art. 39, commi 2-4, Cost. o delle recenti alternative di stampo privatistico-collettivo (TU 2014). C’è, infatti, un problema che non si risolve facilmente: la norma di legge assegna alla norma di contratto collettivo funzioni di regolazione, anche di natura ablativa²⁰, o funzioni di promozione (premialità, previdenza privata, welfare contrattuale)²¹, ma non individua il contenuto della rappresentatività, cioè il contenuto giuridico di quei criteri di selezione dei soggetti sindacali che, a livello nazionale e decentrato, possono svolgere tale attività negoziale qualificata. A ciò si aggiunga che, presso il CNEL, sono depositati circa 880 CCNL, di cui circa la metà allineati alla banca dati dell’INPS ex l. 389/1989. Il che crea una situazione di conflitto/concorrenza latente tra organizzazioni meno rappresentative e organizzazioni più rappresentative, che si concretizza in diminuzione di tutela economica e normativa, oltre che una vicenda paradossale, *sub* correzione²², in relazione al fatto che, in nome della libertà sindacale, vengono a determinarsi forme varie di elusione degli obblighi retributivi e contributivi, derivanti dalla pluralità incontrollata di CCNL e di relativi contratti decentrati, spesso in deroga dei primi, che a loro volta sono già in concorrenza, al ribasso, con i CCNL sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative²³.

cui sono state ridefinite le regole pratiche sulla raccolta e l’elaborazione dei dati associativi e elettorali utili per la misurazione della rappresentatività.

¹⁹ La contrattazione dei meccanici ha offerto molti spunti sul tema. Si v. A. MARESCA, *Il rinnov(ament)o del contratto collettivo dei meccanici: c’è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 156/2017, pp. 709 – 728. Ma si v. anche la prospettiva di V. BAVARO, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un’indagine territoriale)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2017, pp. 13 – 44.

²⁰ Il caso dell’art. 8 d.l. 138/2011, l. conv. 148/2011 è emblematico tanto che si dibatte sulla capacità della contrattazione aziendale derogatoria con efficacia erga omnes e sui problemi di costituzionalità in relazione al primo e al quarto comma dell’articolo 39 Cost. Si v. M. MAGNANI, *L’articolo 8 della legge n. 148/2011: la complessità di una norma sovrabbondante*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2012, pp. 1 – 10.

²¹ Si v. V. BAVARO, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 156/2017, pp. 729 – 740; L. CALAFÀ, *Contrattare incentivi per la conciliazione tra vita professionale e vita privata*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 1/2018, pp. 33 – 38.

²² S. CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un’esigenza indifferibile*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 157/2018, pp. 227 – 231.

²³ CNEL, *XX Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva*, Roma, 2018.

La seconda caratteristica riguarda la tendenza per il favore del lavoro stabile. L'art. 2094 c.c. dal dopoguerra in poi, è stato interpretato, da una parte della dottrina²⁴, come base giuridica del lavoro stabile, cioè di un lavoro che deve essere subordinato, perché identificato con le esigenze di una certa classe sociale, e in aggiunta di un lavoro che deve essere lavoro a tempo indeterminato, perché utile per la progressione di carriera e per lo *status* professionale. La legislazione, la giurisprudenza e la contrattazione collettiva hanno, per alcuni aspetti, insistito su questa visione, secondo la quale ricadrebbe sull'organizzazione del lavoro l'onere di adattarsi alle capacità potenziali del lavoratore, e non il contrario. Si pensi alle norme sul licenziamento individuale, recentemente riformate nel 2015 secondo una logica di predeterminazione, rigida e uniforme, della quantificazione dell'indennità per licenziamento ingiustificato (anzianità di servizio, con limite minimo/massimo e con la regola della non-incrementabilità degli importi), ma successivamente considerate incostituzionali (Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194), con l'effetto di demandare alla discrezionalità del giudice la fissazione dell'indennità, sulla base di criteri che si evincono dal sistema, con variazioni possibili dal minimo di 6 a un massimo di 36 mensilità²⁵. Si pensi anche alle deroghe introdotte nella disciplina della cassa integrazione guadagni (sebbene riformata nel 2012 e nel 2015), volte, nella generalità dei casi, a snaturare la struttura stessa del sostegno al reddito nella crisi temporanea di impresa²⁶ per assoggettarla a regimi di anticipo pensionistico (si v. il paragrafo 4 che segue), o all'art. 2103 c.c. riformato nel 2015, ma non ancora assorbito dal sistema di inquadramento professionale, staticamente bloccato ai modelli della contrattazione collettiva degli anni '70²⁷, o alla disciplina del lavoro a termine, che nel 2018 è stata svincolata contemporaneamente sia dai meccanismi di certezza di fissazione del termine finale, introdotti nel 2014, sia dalla funzione gestoria della contrattazione collettiva (si v. il paragrafo 3 che segue)²⁸.

La terza caratteristica coincide con la gabbia concettuale relativa al binomio subordinazione/autonomia (riapertasi, di recente, sul caso dei *gig-workers*) in cui l'ordinamento italiano si è mosso e, per alcuni versi, continua ancora a muoversi. La Corte di Appello di Torino (sentenza 11 gennaio 2019), facendo leva

²⁴ Un riferimento iniziale di questa elaborazione è nell'impostazione di U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955. La ricostruzione della complessità del tema è stata condotta da M. NAPOLI, *La stabilità reale nel rapporto di lavoro*, Milano, 1980.

²⁵ Si v. la disamina di M.T. CARINCI, *La corte costituzionale n. 194/2018 ridisegna le tutele economiche per il licenziamento individuale ingiustificato nel "Jobs Act", e oltre*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, n. 378/2018, pp. 1 ss. e di C. ALESSI, *Il giustificato motivo oggettivo: per una rilettura del pensiero di Mario Napoli*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2/2018, pp. 309 – 324.

²⁶ Si v. A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in Diritti lavori mercati, n. 3/2016, pp. 499 – 526.

²⁷ Rinvio al mio libro, *Mansioni e macchina intelligente*, Torino, 2018.

²⁸ M. P. AIMO, *La disciplina europea sul lavoro a termine: punti di forza e di debolezza del diritto vivente*, in Diritti lavori mercati, n. 3/2016, pp. 553 – 576; V. FILÌ, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori (commento a d.l. 12 luglio 2018, n. 87)*, in Il Lavoro nella giurisprudenza, n. 10/2018, pp. 869 – 882.

sull'art. 2, d.lgs. 81/2015, ha risolto, almeno per il momento, il caso dei *riders*, stabilendo correttamente che tale norma, la quale scinde la fattispecie dagli effetti, attribuendo ai *riders* (intesi come lavoratori autonomi etero-organizzati) le tutele del lavoro subordinato, funziona anche per le figure professionali più a rischio di flessibilità²⁹. Da qui qualcuno deduce che la soluzione più appropriata per i rischi che corrono tali lavoratori è nella contrattazione collettiva, anche ex art. 2, co. 2, d.lgs. 81/2015 (si v. il CCNL Logistica e altri tentativi recenti)³⁰. Il legislatore del 2019, seguendo questa linea, ha modificato l'art. 2 d.lgs. 81/2015, mediante d.l. 101/2019, insistendo, da una parte, con un adeguamento qualificativo di per sé inutile (“Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme digitali”)³¹ e, dall'altra, con l'inserimento di una definizione ulteriore che complica il quadro (“prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato” [...] “impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore” – art. 47bis, d.lgs. 81/2015, modificato dal d.l. 101/2019, in corso di conversione). In più la norma del 2019 introduce una nozione molto ampia di piattaforma che ricomprende teoricamente qualunque prestazione di lavoro in qualche modo collegabile a sistemi tecnologici avanzati (“si considerano piattaforme digitali i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”). Ma ciò non esaurisce la dinamica di questa terza caratteristica del nostro sistema. La dinamica è, infatti, più ampia perché attiene alle possibili qualificazioni del lavoro (subordinato/autonomo) in relazione alle tutele costituzionali. Se il codice civile ragiona per tipologie contrattuali, la Costituzione ha come obiettivo prevalente la rimozione di situazioni di vulnerabilità personali e collettive (artt. 3, 4 e 35 Cost.). Il che significa distinguere tra il metodo del codice civile e quello della Costituzione, la quale non individua una fattispecie di riferimento: i principi costituzionali non hanno una fattispecie che, munita di un certo valore deduttivo, permette solo a alcuni tipi di lavoro, e non a altri, di essere protetti in un certo modo³². Anzi, secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 29 marzo 1993, n. 121; Corte cost. 31 marzo 1994, n. 115; Corte cost. 7 maggio

²⁹ Si rinvia a M. FAIOLI, *Il lavoro nella gig-economy*, in T. TREU (a cura di), *Libro dell'anno del diritto 2019*, Roma, Ist. Treccani, pp. 304-310.

³⁰ P. LOI, *Il lavoro nella "gig economy" nella prospettiva del rischio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2017, pp. 259 – 280.

³¹ M. MAGNANI, *La disciplina legislativa del lavoro tramite piattaforma*, in <http://www.bollettinoadapt.it/la-disciplina-legislativa-del-lavoro-tramite-piattaforma/> - settembre 2019, che sottolinea il fatto che si tratta di “un’aggiunta che, di per sé, nulla sposta circa il contenuto precettivo dello stesso art. 2, ma che potrebbe aprirsi alla suggestione che il lavoro mediante piattaforme digitali sia di per sé lavoro cd. eterorganizzato, con tutti i problemi che la figura comporta e divenuti evidenti con la sentenza della Corte d’appello di Torino del 4 febbraio 2019”.

³² U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Diritti, Mercati, Lavori*, n. 2/1999, pag. 233 ss.; ma si v. anche M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 20/1998, pag. 509-565.

2015, n. 76) non sussiste né una costituzionalizzazione della nozione di lavoro subordinato né un vincolo al sistema legislativo nella revisione delle tutele, fatto salvo il limite generale della ragionevole differenziazione di trattamento ex art. 3 Cost.. In questa prospettiva, l'art. 2, co. 1, d.lgs. 81/2015, che è una tecnica sanzionatoria o di condizionamento³³, qualifica taluni rapporti come lavoro autonomo etero-organizzato e estende a essi le tutele che l'ordinamento normalmente offre al lavoro subordinato (la cd. scissione fattispecie/effetti, dove la fattispecie è il lavoro etero-organizzato, gli effetti sono quelli del lavoro subordinato)³⁴. In aggiunta, nella prospettiva della impresa 4.0, appare ancor più vera la tesi volta a superare il binomio subordinazione/autonomia che consisterebbe, oggi, nella individuazione, in alcuni casi, di un lavoro dominato dalla tecnologia intelligente e, in altri, di un lavoro che domina la tecnologia intelligente³⁵, con tutte le conseguenze da imputare, da una parte, in termini di formazione professionale e mobilità, e, dall'altra, in termini di potere di controllo, direzione, verifica, disciplinare che la macchina intelligente esercita in contesti aziendali evoluti³⁶.

La quarta caratteristica si intravede nelle forme ambigue di coesistenza tra garantismo individuale e garantismo collettivo, da cui deriva anche il problema delle fonti nel diritto del lavoro³⁷. Non abbiamo nel nostro ordinamento uno schema di contrattazione collettiva che possa dirsi sempre e pienamente resistente alle minoranze dissenzienti o agli individui dissenzienti. A cosa servono nuovi protocolli sulle regole se restano immutati i problemi che attengono alle RSA/RSU e alla relativa contrattazione decentrata? E, ancora, a cosa servono i protocolli sulla rappresentatività a livello nazionale se, per i fini di accesso ai benefici economici/normativi o di indicazione dei minimali contributivi, non esiste un modo certo per selezionare la contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni che sono effettivamente più rappresentative di altre? Il tema era stato già sondato dalla Commissione Giugni di verifica del Protocollo del 1993, la quale aveva segnalato che "la funzione autonoma e specializzata del secondo livello di contrattazione appare molto insoddisfacente. [...] La struttura industriale italiana necessita di maggiore adattabilità ai processi di globalizzazione, flessibilità che può essere garantita solo da una maggiore variabilità di una quota del salario. Tuttavia, il mutamento delle regole del gioco non è sufficiente a modificare questa tendenza finché gli attori sociali non muteranno la loro cultura contrattuale

³³ L. NOGLER, *La subordinazione nel d.lgs. n. 81 del 2015: alla ricerca dell'"autorità del punto di vista giuridico"*, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, n. 1/2016, pp. 47 - 73

³⁴ M. DEL CONTE, O. RAZZOLINI, *La "gig economy" alla prova del giudice: la difficile reinterpretazione della fattispecie e degli indici denotativi*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 159/2018, pp. 673 - 682.

³⁵ La tesi negli anni '80 fu avanzata da G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in Politica del diritto, n. 1/1986, pp. 75 - 140

³⁶ Richiamo i miei recenti studi M. FAIOLI, cit., Torino, 2018.

³⁷ L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali "partecipate"*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 3/2018, pp. 407 - 434.

[...]. Si veda, in questa linea, anche l'analisi che è stata condotta sulla contrattazione collettiva in Europa per comprendere l'elasticità delle relazioni industriali nelle economie che affrontano la crisi, pensando alla crescita³⁸. Con riferimento specifico al contratto decentrato, le istituzioni di rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale dovrebbero essere rafforzate secondo quanto suggerito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231), la quale indica le vie, che richiamano le migliori esperienze europee. Esse consistono, in particolare, nella "valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro". Dalla sentenza del 2013 il legislatore è chiamato a intervenire, con l'introduzione di una norma che, pur recependo quanto le parti hanno già stabilito del TU 2014, rafforzi il principio di maggioranza, l'esclusività di rappresentanza in azienda e le prerogative negoziali a livello aziendale, in coordinamento con il CCNL (materie in cui si può esercitare la negoziazione decentrata mediante clausole aperte – il cd. coordinamento negoziale)³⁹.

La quinta caratteristica è relativa all'inefficacia dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro; il che, se consegue all'inadeguatezza, da una parte, dell'art. 117 Cost. e, dall'altra, del collegamento tra scuola/università e lavoro, determina una difficile, ma oggi ancor più necessaria, combinazione con le politiche passive (sostegno al reddito). Il profilo che qui si intende evidenziare attiene, però, alla tecnologia che si usa, o si dovrebbe usare, per il sistema unificato delle politiche attive. Il d.lgs. 150/2015, sulla scia del d.lgs. 181/2000, del d.lgs. 297/2007, della l. 92/2012, ha disposto la confluenza in un sistema digitale unitario (non unico, data la competenza concorrente di cui all'art. 117 Cost.) delle comunicazioni obbligatorie, delle banche dati sul sostegno al reddito, delle schede anagrafiche professionali che sono redatte dai CPI, dalla documentazione sulla formazione professionale ex art. 15 d.lgs. 150/2015⁴⁰. Ciò, almeno a oggi (estate 2019), è oggetto di una frammentata e parziale realizzazione. Le Regioni hanno con

³⁸ Sui temi comparativi relativi alla contrattazione collettiva, anche decentrata, segnalo la recente indagine di J. C. VILLALON (diretta da), *La negociació n colectiva en europa. Una perspectiva transversal*, in COLECCIO N INFORMES Y ESTUDIOS Serie Relaciones Laborales Nu m. 115, 2019. Si v. anche S. BOLOGNA, *Il contratto aziendale in tempi di crisi*, Torino, 2018.

³⁹ Richiamo alcune riflessioni già condotte in Faioli M., op. cit., 2018. Si v. anche, con riferimento all'introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, F. LISO, M. MAGNANI, R. SALOMONE., *Opinioni sul "nuovo" art. 19 dello statuto dei lavoratori*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 141/2014, pp. 105 – 136.

⁴⁰ La ricostruzione dello scenario è svolta efficacemente da P. A. VARESI, *Il contributo di Mario Napoli agli studi sul mercato del lavoro*, in *Jus*, n. 2/2016, pp. 187 - 194

difficoltà creato un canale digitale con l'ANPAL. Molte Regioni del settentrione hanno sistemi evoluti; le Regioni del meridione non hanno sistemi di alcun tipo o hanno sistemi implementati in modo inefficace. Tra sistemi regionali non esiste un collegamento digitale per il flusso dei dati. Lo scenario si complica perché nel decreto dignità (art. 6, co. 8, d.l. 87/2018, l. conv. 96/2018) si assegna all'ANPAL il compito di realizzare o acquistare una nuova applicazione digitale⁴¹. Ma si sa che la tecnologia risolve in parte i problemi, essendo essa una proiezione (positiva o negativa) della medesima istituzione che è chiamata a codificare gli algoritmi dei sistemi digitali. Le esperienze europee più accreditate nelle politiche attive ci insegnano che la tecnologia deve essere accompagnata dallo sforzo di un'efficiente amministrazione pubblica, con personale qualificato, nonché da una sistema di "semantica comune" sulle professioni che circolano nel mercato del lavoro. Su questo secondo punto, si noti che, nel sistema italiano lo sforzo dell'INAPP, con l'atlante delle professioni⁴², non ha determinato cambiamenti nell'ambito degli inquadramenti professionali, che i CCNL dispongono, o nell'ambito delle scuole/università, che creano figure professionali specializzate, con l'effetto di una quasi incomunicabilità tra posizioni classificate dai CCNL, posizioni formate dalla scuola, posizioni che le imprese cercano, posizioni registrate nei sistemi digitali di ANPAL/Regioni.

3. Sull'occupazione. Il caso del lavoro a termine (decreto dignità)

Si può ora focalizzare l'attenzione sui due casi di studio. Con riferimento al tema dell'occupazione si sceglie di esaminare, come caso di studio utile per il *social scoreboard*, la disciplina del lavoro a termine riformata nel 2019.

Da più parti si sottolinea che tale disciplina, riformata nel 2018, in senso più restrittivo, stia migliorando la qualità e la quantità dell'occupazione. Tuttavia, la norma del 2018, cioè il decreto dignità (d.l. 87/2018, l. conv. 96/2018), porta con sé contraddizioni che sono state già rilevate da una parte della dottrina⁴³ e che potrebbero avere effetti sociali contrari a quelli auspicati dal legislatore del 2018.

Una di queste contraddizioni è decisiva per capire la traiettoria del legislatore recente: la disciplina del lavoro a termine si basa sulla Direttiva CE 99/70 che stabilisce che l'utilizzazione dei contratti di lavoro a termine basata su ragioni oggettive è uno dei modi per prevenire gli abusi. Cioè, "un modo", non "il

⁴¹ La tecnologia utilizzata per le politiche attive sarà altresì utilizzata per il reddito di cittadinanza di cui al d.l. 4/2019, l. conv. 26/2019. Per ragioni di "necessità e di urgenza, limitatamente al triennio 2019-2021, l'Anpal, previa convenzione approvata con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, può avvalersi di società in house al Ministero medesimo già esistenti, le quali possono servirsi degli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A."

⁴² Si v. il sito <https://atlantelavoro.inapp.org/>

⁴³ Si v. in particolare A. MARESCA, *Contratto di lavoro e somministrazione a termine: il regime transitorio nel decreto dignità*, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, n. 4-5/2018, pp. 1012 – 1033.

modo". Tra i modi antielusivi si nota anche il raggiungimento di una certa data, o il completamento di un compito specifico, o ancora il verificarsi di un evento specifico. Tali modi, secondo la Corte costituzionale, possono essere considerati alternativi (Corte cost. 7 febbraio 2000, n. 41). Ne basta uno e uno solo, nel senso che il legislatore sceglie di applicarne uno, ponderando la situazione storica, economica, sociale del paese. Ed è qui la contraddizione: il legislatore del 2018, mediante il decreto dignità, a differenza dei legislatori del 2014 e del 2015 (d.l. 34/2014, l. conv. 78/2014 e poi il d.lgs. 81/2015), che avevano scelto un solo modo, dotato di un alto livello di certezza (termine finale dei 36 mesi), affida il ricorso al lavoro a termine a una ambivalente combinazione tra modi di prevenzione degli abusi. Da una parte, c'è la necessaria giustificazione, con una prova, in caso di contenzioso, in negativo (la "non" riferibilità all'attività ordinaria o la "non" programmabilità dell'attività ordinaria), e, dall'altra, il termine (12/24 mesi). Anzi, si può dire che il termine dei 12/24 mesi ha un senso, almeno per il legislatore del 2018, perché è collegato a tale giustificazione in negativo. Con altre parole, il legislatore del 2018 ritiene che si tuteli di più la dignità dei lavoratori con una disciplina sul lavoro a termine vincolata a ragioni oggettive non riferibili all'attività ordinaria o non programmabili.

Ma perché questa ambivalente combinazione tra modi, con doppia formula negativa (non riferibilità e non programmabilità), dovrebbe, secondo il decreto dignità, spostare il baricentro dell'occupazione dal lavoro a termine al lavoro a tempo indeterminato? C'è, dietro la logica della giustificazione con la doppia negazione, una sorta di fanatismo rispetto alla norma: si è convinti che con una norma si possa riportare il lavoro a termine verso l'eccezione, facendo venir meno lo sbilanciamento che, secondo alcuni, si era verificato a danno del lavoro a tempo indeterminato. E' un fanatismo che sappiamo non porta frutto⁴⁴. Anzi è una devozione fanatica perché basata su una doppia negazione ("non") che ha riflessi importanti nei contenziosi in relazione all'onere della prova (come si fa a provare la "non" riferibilità alle attività ordinarie di impresa? Come si fa a provare la "non" programmabilità dei picchi di attività ordinaria?). Del resto si conosce il problema che assetti precedenti avevano creato: il numero di contratti a termine, dei contenziosi, delle ispezioni, delle conversioni, durante l'applicazione della l. 230/1962, che faceva dell'eccezione il proprio punto di forza, e poi durante il d.lgs. 368/2001, con tutte le manutenzioni successive sul cd. causalone, sino alle prime aperture alla a-causalità e alla funzione della contrattazione collettiva effettuate con l. 92/2012⁴⁵.

⁴⁴ I dati recenti relativi all'incremento occupazionale, anche stabile, ci dicono che c'è certamente più lavoro, ma si tratta di un lavoro ahimè senza qualità. Si v. A. GARNERO, *Più lavoro, ma senza qualità*, 2019, in <https://www.lavoce.info/archives/59964/una-buona-notizia-non-fa-primavera-nel-mercato-del-lavoro/>

⁴⁵ Sui problemi posti dalla precedente legislazione si v. lo studio di C. Alessi, *Il lavoro a tempo determinato dopo il d.lgs. 81/2015*, in M. BIASI, G. ZILIO GRANDI, *Commentario breve alla Riforma Jobs Act*, 2016, Padova, pp. 19 – 38.

Ipotizzando il lavoro del team di esperti che dovranno mettere mano al *social scoreboard* per l'Italia, si può immaginare che si considereranno verosimilmente gli effetti sociali del decreto dignità in comparazione al sistema pre-esistente. In questa prospettiva il *social scoreboard* verificherà che le ore lavorate sono lontane dai livelli pre-crisi (ripresa senza produttività) e che i salari e la produttività del lavoro sono congelati da tempo⁴⁶. Ciò basta per delineare risultati sociali non positivi. Si scoprirà che il numero delle conversioni è nettamente inferiore rispetto a quello delle interruzioni di rapporto di lavoro. Le dimensioni dello *scoreboard* (accesso al mercato del lavoro, dinamiche del mercato del lavoro; sicurezza sociale) e alcune aree di monitoraggio (disoccupazione/occupazione, disuguaglianza, povertà), non daranno, dunque, gli esiti auspicati dal legislatore italiano con la riforma del lavoro a termine del 2018.

4. Sulla mobilità. Il caso delle espansioni solidali (decreto crescita 2019)

Il tema della mobilità endo-aziendale può essere collegato anche all'istituto del contratto di espansione, riformato nel 2019, oltre a discipline più note, tra cui l'art. 2103 c.c. e altre forme di gestione delle professionalità nel perimetro aziendale. È un caso di studio interessante e va esaminato alla luce dell'eventuale applicazione del metodo del *social scoreboard*.

L'art. 41 del d.lgs 148 del 2015 che disciplina l'istituto del contratto di solidarietà espansiva ha almeno due vite.

La prima vita attiene alla fase definita, quattro anni fa, dal d.lgs. 148/2015 il quale stabiliva che mediante i contratti aziendali si potesse ridurre in modo stabile l'orario di lavoro, con contestuale riduzione della retribuzione, programmando l'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale. In tali casi il datore di lavoro poteva alternativamente beneficiare di un contributo speciale per ogni lavoratore assunto per i tre anni successivi (nella misura del 15% nel primo anno, 10% nel secondo anno, 5% nel terzo anno) o di una riduzione della contribuzione obbligatoria in una misura analoga a quella prevista per gli apprendisti. Con la legge di stabilità 2016 (l. 208/2015) il contratto di solidarietà espansiva assumeva una funzione ulteriore. In particolare, tale funzione poteva essere determinata dalla combinazione tra contratto aziendale e bilateralità, mettendo in pratica l'art. 2 bis del d.lgs. 148 del 2015 che era stato modificato dal co. 285, art. 1 della legge di stabilità 2016. Gli enti bilaterali e i fondi di solidarietà bilaterali (tra cui il FIS, il fondo dell'artigianato FSBA, Forma.Temp, etc.), in sostituzione dei datori di lavoro, potevano versare la contribuzione previdenziale sulla quota di retribuzione persa per i lavoratori interessati dalla riduzione stabile dell'orario di lavoro. Il che si aggiungeva alla disciplina prevista dal comma 5 del medesimo art. 41 che fissava per i lavoratori che avessero già maturato i requisiti di

⁴⁶ A. GARNERO, cit., 2019.



contribuzione per la pensione di vecchiaia, ma non l'età anagrafica, un regime speciale di compatibilità tra trattamento di pensione e retribuzione ridotta derivante dal contratto di solidarietà espansiva⁴⁷.

Nel 2019, per giungere alla seconda vita, tale disciplina del contratto di solidarietà espansiva è stata sostituita, mediante l'art. 26 quater del d.l. 34/2019, l. conv. 58/2019 (cd. decreto crescita), dal contratto di espansione. Si tratta di un istituto sperimentale, relativo biennio 2019-2020, che è volto a permettere a imprese con più di mille lavoratori alle proprie dipendenze alcuni processi di reindustrializzazione e riorganizzazione. In particolare si deve trattare di processi riorganizzativi che, incidendo in modo strutturale, creano le condizioni per avanzamenti tecnologici, miglioramento delle competenze professionali e mobilità endo-aziendale. L'istituto si compone di una fase obbligatoria concertativa (procedura di consultazione nelle modalità e nei termini di cui all'articolo 24 d.lgs. 148/2015 tra impresa, organizzazioni sindacali/datoriali e ministero del lavoro). L'esito di tale fase consiste nel contratto di espansione, la cui natura è gestionale. Esso deve indicare il numero dei lavoratori da assumere, i relativi profili professionali resi compatibili con i piani di reindustrializzazione o riorganizzazione, il cronoprogramma delle assunzioni, necessariamente a tempo indeterminato, la riduzione media dell'orario di lavoro e il numero dei lavoratori interessati nonché il numero dei lavoratori che possono accedere a un trattamento speciale di anticipazione pensionistica, in deroga agli attuali assetti di contribuzione e di età pensionabile. Tale trattamento speciale di anticipazione pensionistica riguarda i lavoratori a cui mancano 60 mesi per accedere alla pensione di vecchiaia, avendo già maturato il requisito minimo contributivo, o alla pensione anticipata. Quei lavoratori, mediante atti di autonomia privata ex art. 2113 c.c. ("accordi di non opposizione e previo esplicito consenso in forma scritta dei lavoratori interessati") con effetti risolutivi dei contratti individuali di lavoro, diventano titolari del diritto da far valere nei confronti del datore di lavoro, per tutto il periodo e fino al raggiungimento del primo diritto a pensione, al trattamento speciale di anticipazione pensionistica⁴⁸. Nel caso di pensione anticipata, il datore di lavoro deve versare anche i contributi previdenziali utili al conseguimento del diritto, con esclusione del periodo già coperto dalla contribuzione figurativa a seguito della risoluzione del rapporto di lavoro. Sulla finanza pubblica ricadono oneri importanti (4,4 milioni di euro per l'anno 2019, 11,9 milioni di euro per l'anno 2020 e 6,8 milioni di euro per l'anno 2021). I fondi di solidarietà bilaterali (cioè non solo quelli inpsizzati, costituiti come gestione speciale dell'Inps, di cui all'art. 26 d.lgs. 148/2015)⁴⁹ possono erogare il

⁴⁷ Con riferimento alla disciplina abrogata si v. M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, n. 1/2017, pp. 1 – 24; V. ANIBALLI, *La "solidarietà" in costanza di rapporto di lavoro dopo il "Jobs act"*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 154/2017, pp. 313 – 335.

⁴⁸ Esso è comprensivo della eventuale NASPI, commisurato al trattamento pensionistico lordo maturato dal lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro, così come determinato dall'INPS.

⁴⁹ Il richiamo all'art. 26 d.lgs. 148/2015 deve essere inteso in senso ampio. Perciò, a mio avviso, non ci sono preclusioni per il FIS, il fondo degli artigiani, il fondo del lavoro somministrato, i fondi pre-esistenti, il fondo

trattamento speciale di anticipazione pensionistica. Quei lavoratori che, per ragioni varie, non possono accedere al trattamento speciale di anticipazione pensionistica, possono essere sottoposti a una riduzione oraria non superiore al 30% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati al contratto di espansione. Anche in questo caso la finanza pubblica sopporta un onere significativo (15,7 milioni di euro per l'anno 2019 e di 31,8 milioni di euro per l'anno 2020). L'impresa deve presentare un progetto di formazione e riqualificazione che viene considerato conforme alla norma solo se sussiste una idonea certificazione della formazione (ore, piano individuale, etc.) e ci sia la prova che l'insegnamento abbia permesso il conseguimento di una nuova competenza tecnica professionale rispetto a quella precedente del lavoratore.

Gli esperti che dovranno utilizzare il *social scoreboard* per l'Italia verificheranno l'impatto di questa riforma con riferimento alla staffetta generazionale e, dunque, all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, in relazione alle misure di invecchiamento attivo. Il *social scoreboard* registrerà che il legislatore italiano ha sostituito un istituto giuridico strutturale (riforma 2015), volto alla staffetta generazionale, per i lavoratori di tutte le imprese, piccole, medie e grandi, con un istituto sperimentale (riforma 2019), volto a sostenere esclusivamente il reddito di un gruppo di lavoratori, cioè quelli delle imprese con almeno 1000 posizioni alle proprie dipendenze, volto a accompagnare, nei processi di ristrutturazione digitale, esclusivamente coloro a cui mancano alcuni anni di lavoro/contribuzione per accedere ai trattamenti pensionistici. Si comprenderà la reale natura derogatoria di tale istituto rispetto alle riforme pensionistiche. Il che inciderà negativamente sulle dimensioni dello *scoreboard* (accesso al mercato del lavoro, dinamiche del mercato del lavoro, sicurezza sociale) e su alcune aree di monitoraggio (istruzione/formazione professionale, disoccupazione/occupazione, educazione digitale, giovani, disuguaglianza), con l'effetto che la tripla A sociale, in relazione a questo istituto, sarà difficilmente raggiungibile.

5. Sul costo del lavoro. La fuga dalla contrattazione collettiva (circolare INL 7/2019)

Si osserva, per completare la disamina, anche un aspetto di un caso ulteriore che è trasversale ai primi due. I problemi afferenti al costo del lavoro possono essere rilette in relazione alla contrattazione collettiva alla luce dell'azione dell'ispettorato nazionale (INL).

La circolare INL 6 maggio 2019 n. 7 ha disposto che, ai fini all'art. 1, comma 1175, della l. 296/2006, gli ispettori del lavoro dovranno svolgere, di caso in caso, una verifica fattuale del trattamento garantito ai lavoratori. Tali verifiche sulla contrattazione possono, come è noto, originare proprio dall'accesso a

territoriale del Trentino Alto Adige. Per la tipizzazione dei fondi si v. M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi di bilateralità di solidarietà*, in M. BIASI, G. ZILIO GRANDI, *Commentario breve alla Riforma Jobs Act*, 2016, Padova, pp. 407-437.

benefici normativi o economici, tra cui anche quelli che derivano o sono collegati agli istituti che abbiamo analizzato sopra. Ciò significa, secondo tale orientamento recente dell'INL, che l'ispettore del lavoro non potrà esimersi dall'analisi di quanto/cosa viene erogato al lavoratore, svolgendo una comparazione tra i contratti collettivi applicabili, anche al di là del formale vincolo nel contratto individuale al contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'impostazione che l'INL intende seguire, mediante la circolare INL 7/2019, riguarda specificatamente il regime di cui all'art. 1, comma 1175, della l. 296/2006. Tale regime stabilisce che i benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e previdenza sono condizionati al DURC (documento unico di regolarità contributiva) nonché alla conformità agli obblighi di legge e al "rispetto" della contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il DURC crea una relazione tra nozione di regolarità contributiva e applicazione dei trattamenti economici minimi stabiliti dai contratti collettivi, rispetto ai quali la contribuzione regolare viene accertata⁵⁰. L'ente previdenziale che emette il DURC, nella fase di verifica della regolarità contributiva, deve fare riferimento al calcolo dei contributi previdenziali e, di conseguenza, alla retribuzione minima per i fini contributivi, come definita dalla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (d.l. 338/1989, l. conv. 389/1989).

Lo spettro di azione della circolare INL 7/2019 viene limitato al regime speciale di cui all'art. 1, comma 1175, della l. 296/2006, il quale descrive il modo mediante cui si accede al DURC e, per l'effetto, ai benefici economici e normativi. Ciò significa che detta circolare INL non deroga in nessun modo la regola generale della l. 389/1989 relativa ai minimali retributivi per finalità contributive. In altre parole, la regola generale (l. 389/1989) prevale sempre su quella speciale (l. 296/2006). Se ciò è vero, allora la regola generale dispone che in ogni caso la contrattazione più rappresentativa resta e deve essere il punto centrale della disamina ispettiva. L'ispettore del lavoro, chiamato a svolgere la comparazione tra i potenziali applicabili CCNL al caso di specie, non può non tenere in considerazione, ex l. 389/1989, il CCNL sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Ciò significa che tra i due termini di comparazione ci sarà sempre, da una parte, il CCNL che l'INPS ha individuato ex l. 389/1989 (CCNL sottoscritto da organizzazioni più rappresentative) e, dall'altra, un diverso/ulteriore CCNL (probabilmente sottoscritto da organizzazioni meno rappresentative). L'ispettore avrà l'onere di indicare nel verbale tali CCNL e di argomentare come ha svolto la comparazione (metodo) e quali contenuti

⁵⁰ Per una ricognizione generale dell'istituto si v. P. RAUSEI, *La rilevanza del durc nei contratti pubblici alla luce della giurisprudenza del Consiglio di stato e del nuovo codice*, in RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale, n. 4/2016, pp. 739 – 750.

protettivi ha scelto per la comparazione. Limitandosi ai contenuti economici, l'ispettore potrebbe avere soluzioni più facili (cioè, sarà tenuto alla comparazione della mera parte salariale, non anche di quella normativa-protettiva più ampia); se decidesse di allargare lo spettro della comparazione anche ai contenuti normativi (licenziamento, lavoro a termine, etc.), il verbale dell'ispettore potrebbe affrontare una serie di censure in sede di contenzioso. Non esiste, infatti, un metodo condiviso e armonizzato per la comparazione (conglobata o per istituti) e non esiste una lista minima di contenuti da verificare mediante comparazione. Si avranno, con buona probabilità, situazioni simili trattate in modo diverso, o situazioni diverse trattate in modo simile, tra regioni e territori, tra impresa e impresa.

La circolare INL 7/2019, precisata con la circolare INL 9/2019, si aggiunge al novero di circolari INL che hanno, nel tempo, provato a dare indicazioni sui temi che qui trattiamo (v. circolare INL 3/2018 e circolare INL 4/2018). Si può notare, forse, un punto di discontinuità operativa. Se nelle precedenti circolari il punto focale era la possibile legittima applicazione di discipline, tra cui lavoro a termine, apprendistato, lavoro parziale, in ragione del vincolo a un CCNL sottoscritto da organizzazioni più rappresentative, in forza dell'art. 51 d.lgs. 81/2015, oggi, a seguito della circolare INL 7/2019, il punto focale diventa l'accesso a benefici economici in ragione del rispetto di un trattamento economico "equivalente" a quello definito da un CCNL sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative. L'equivalenza, come indica la circolare INL 7/2019, dovrebbe essere valutata caso per caso. Sono situazioni che, nei fatti, nei casi concreti, e dunque durante l'azione di accertamento, potrebbero determinare un bizzarro esito della condotta ispettiva: da una parte, per i fini dell'art. 51 d.lgs. 81/2015, l'ispettore dovrebbe verificare l'applicazione del CCNL sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, anche nella parte normativa, oltre che in quella economica; mentre, per i fini contributivi, l'ispettore dovrebbe svolgere l'esercizio di comparazione sul salario previdenziale tra CCNL e, di conseguenza, verificare il rispetto della regola dell'equivalenza su tale salario previdenziale. Il riferimento all'elemento retributivo, solo per i fini contributivi, a prescindere dal rinvio esplicito all'intero contratto collettivo, pur essendo il normale schema di comparazione in molte ispezioni, può apparire un modo per svilire il ruolo del contratto collettivo, inteso nella sua interezza, parte normativa e parte economica. L'esercizio di comparazione, tuttavia, avviene sempre tra il contratto sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative (quello indicato ex l. 389/1989 dall'INPS) e l'altro contratto collettivo. In altre parole, si gira attorno alla vicenda dell'equivalenza (discontinuità operativa), rendendo più complicato il lavoro dell'ispettore, per tornare alla disposizione madre della l. 389/1989, e, dunque, alla contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative.

Il Pilastro europeo e il *social scoreboard* possono entrare anche in questa complessa dinamica sul costo del lavoro correlato alle ispezioni in materia di contrattazione sottoscritta dalle organizzazioni più

rappresentative? Ci sono spazi perché ciò accada. Le dimensioni dello *scoreboard* (accesso al mercato del lavoro, dinamiche del mercato del lavoro, sicurezza sociale) e alcune aree di monitoraggio (povertà/disagio economico, reddito, mezzi di lotta alla povertà, sanità), sono correlate alla contrattazione collettiva e alla qualità/quantità degli istituti giuridici negoziati, a livello nazionale e decentrato. Si potrà notare, ad esempio, che la mancata attuazione di una regola sulla contrattazione decentrata e sulla rappresentatività delle parti che sottoscrivono contratti nazionali, volti anche all'accesso a benefici economici/normativi, crea una situazione non facile da gestire, anche da parte dell'INL, per le dinamiche del mercato del lavoro. Si noterà che da ciò possono originare significative differenze di trattamento tra lavoratori che svolgono mansioni simili, o, ancora, disuguaglianze territoriali o settoriali.

6. Conclusioni. Garantismo proporzionato, *miseducation* e diritti sociali europei. Sul possibile ruolo del CNEL nell'assistenza tecnica per il *social scoreboard*

Già Giugni, negli anni '80, aveva rilevato un problema generale del significato sociale del diritto del lavoro che, a mio avviso, può essere ripetuto con riferimento al diritto sociale dell'Unione Europea. Giugni si chiese se “il diritto del lavoro come sistema di garanzie non [avesse] toccato il livello di guardia oltre il quale non è possibile procedere o addirittura se i risultati non siano stati pagati a costi eccessivi e forse non sempre necessari”⁵¹. Giugni proponeva di riformare il sistema, razionalizzando e eliminando le forme di “garantismo sproporzionato”.

All'interno di questa idea di quella dottrina, già allora molto attenta alle dinamiche transnazionali, si possono notare due risposte per concretizzare un garantismo proporzionato.

In primo luogo, si deve creare la consapevolezza, anche culturale, oltre che giuridico-economica, che i bisogni sociali effettivi dei lavoratori debbono essere bilanciati con il sistema della concorrenza globale in cui si muovono le imprese.

Ciò è già il punto di riferimento delle politiche europee, ma va strutturato più adeguatamente: il significato sociale dell'UE si associa storicamente a quella cultura riformista che vede in una meditata de-regolazione statale, con assegnazione alla contrattazione collettiva di una regolazione adattata ai casi specifici, il fulcro delle relazioni di lavoro. Da quelle impostazioni, non solo italiane, sul garantismo sproporzionato e sul necessario bilanciamento tra tutele e libertà di iniziativa economica, si muovono le istanze giuridiche, anche europee, per rafforzare l'autonomia collettiva volta a una flessibilità contrattata con stabili istituzioni di rappresentanza dei lavoratori. È una tendenza al decentramento contrattuale e alla de-

⁵¹ G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989.

regolazione statale che si manifesta in una serie di documenti e di prassi che sono state elaborate dagli Stati membri e dalle istituzioni europee⁵².

Tuttavia ciò non è condiviso, anzi in alcuni casi è contrastato in modo forte. Si è venuta a stratificare una forma di *miseducation* sui diritti sociali europei. La prova si evince dalla complessa relazione tra regolazione europea e aspetti qui trattati. Una certa superficialità culturale (*miseducation*) spinge molti a far ritenere che non esiste uno “stabile” significato sociale dell’Unione europea. Essa, secondo tale impostazione, non riesce né a incidere su alcuni elementi dell’ordinamento nazionale né a realizzare alcuni obiettivi sociali⁵³. Le critiche giuridiche e quelle politiche alla funzione e alla struttura dell’UE hanno un’origine comune in questa strana narrazione. Abbiamo sottolineato che la *miseducation* erroneamente mette insieme elementi nazionali strutturali (caratteristiche) con elementi nazionali non strutturali (temi): sui primi, l’UE ha un potere debole di vigilanza e conformazione; sui secondi, l’UE interviene, anche con buoni risultati, avendo un potere concreto di conformazione.

La *miseducation* sui diritti sociali europei non tiene in considerazione questa distinzione, non permette di vedere il miglioramento e, soprattutto, tende a nascondere un dato che è centrale per ogni riflessione sul significato sociale europeo: gli Stati membri, mediante l’UE, possono coordinare le proprie politiche sociali, senza compromettere la propria competizione nel sistema di commercio globale. I collegamenti tecnologici e finanziari concedono solo gli Stati più forti di essere indipendenti e sovrani. I singoli Stati membri, senza l’UE, non riuscirebbero mai a fronteggiare le imprese multinazionali, le quali scelgono ordinamenti a loro più favorevoli, spostando unità produttive, sistemi aziendali, logistica, oltre che finanza, capitali e flussi di ricchezza. Tuttavia, se ciò può avvenire nei confronti dei singoli Stati membri, appare molto più difficile che si possa realizzare nei confronti dell’UE, intesa nel suo insieme di Stati e istituzioni, mercati interni e mercato unico: nessuna impresa multinazionale può permettersi di non investire in Europa o di lasciare il mercato unico europeo⁵⁴; può, invece, decidere di lasciare i mercati domestici e/o non investire nei singoli Stati. Per questa ragione il potere di regolamentazione, anche nelle materie sociali, non può non avere una fonte più strutturata a livello europeo. In questo modo si fronteggiano, con maggiore efficacia, i tentativi di *social dumping* e di riduzione incontrollata delle tutele. Quelle materie sociali dovrebbero essere regolate sempre di più in modo armonizzato. Sul punto si deve convenire con chi sottolinea che l’attuale assetto di fonti normative concorrente, da cui deriva anche la concorrenza nell’attuazione delle politiche tra UE e Stati membri, non è più utile per il contesto globale

⁵² M. CORTI, *Flessibilità e sicurezza dopo il jobs act*, Torino, 2018, fa un ricognizione ampia di questo quadro regolatorio.

⁵³ Si v. la bibliografia in nota 10.

⁵⁴ M. DRAGHI, cit., 2019.

in cui si muovono gli Stati membri e l'UE. Anzi, si osserva che, nei casi in cui il potere normativo sia stato assegnato a istituzioni europee, il risultato è stato generalmente più positivo, invece, nei casi in cui Stati membri e istituzioni debbano cooperare, i risultati sono parzialmente positivi o negativi⁵⁵.

Servono, dunque, istituzioni (europee e nazionali) che, facilitando il sistema delle fonti concorrenti, siano capaci di creare cultura della partecipazione.

Di qui muove la seconda risposta volta a concretizzare un garantismo proporzionato. La lettura - che è stata proposta in questo studio - sul consolidamento delle funzioni procedimentali dell'art. 9 TFUE ci indica che, mediante il Pilastro europeo e il *social scoreboard*, si introduce un procedimento rafforzato per una tendenziale regolazione euro-unitaria dei diritti sociali. Tale procedimento può incidere più positivamente di altri strumenti sia a livello nazionale che europeo solo se esistono istituzioni capaci di svolgere tale ruolo. Cioè, il significato sociale cambia quando il contesto cambia; ma il contesto non cambia solo mediante norme o giurisprudenza⁵⁶. È, invece, necessario che le organizzazioni e le istituzioni, che già operano a livello nazionale e europeo, mettano in campo azioni volte a creare cambiamenti culturali profondi, nel senso che il mutamento delle regole non è sufficiente a modificare il quadro delle relazioni di lavoro finché istituzioni e attori sociali non muteranno la propria cultura rispetto a modelli procedimentali, tra cui il *social scoreboard*, che hanno come scopo quello di supportare riforme necessarie e aggiornamenti normativi, sociali e economici per l'equità tra paesi, gruppi e generazioni.

Anche per l'Italia sarà necessario individuare istituzioni rappresentative, autorevoli e neutrali capaci di svolgere un'efficiente assistenza tecnica per il *social scoreboard*. Con le agenzie e gli enti che si occupano di lavoro e previdenza (ANPAL, INAPP, INPS, INAIL, agenzie regionali, etc.), il CNEL potrebbe realizzare, ex art. 99 Cost. e l. 936/1986, una cabina nazionale di regia sul *social scoreboard*⁵⁷, essendo esso capace, tra le altre cose, di far circolare il necessario cambiamento culturale degli attori sociali con riferimento alle funzioni di cui all'art. 9 TFUE. E ciò perché il CNEL si fonda sul principio della rappresentatività, non su vincoli derivanti dalla rappresentanza⁵⁸. Il CNEL potrebbe lavorare, in collegamento con le istituzioni omologhe nazionali e con il Comitato economico e sociale europeo

⁵⁵ M. DRAGHI, cit., 2019.

⁵⁶ G. GIUGNI, cit., 1970; L. LESSIG, cit. 1995; Commissione Giugni, cit., 1998.

⁵⁷ Sul nuovo indirizzo socio-economico e politico-sindacale del CNEL, si v. T. TREU, *Il CNEL di ieri e oggi*, in *Diritti lavoro mercati*, n. 3/2018, pp. 427 – 443.

⁵⁸ Sulla distinzione, di matrice tedesca, tra rappresentanza e rappresentatività, applicata al CNEL si v. la *lectio magistralis* di M. LUCIANI, *I sessant'anni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, dattiloscritto, 2019 in <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/596/60176-ANNIVERSARIO-CNEL-CON-IL-PRESIDENTE-DEL-SENATO> - La rappresentanza degli interessi è il governo della cosa pubblica; la rappresentatività non permetterebbe la sostituzione della propria volontà con quella di chi è assente, ma solo una mera raffigurazione. Per questa ragione alle istituzioni fondate sul principio della rappresentatività, come il CNEL, non vengono garantiti poteri decisionali di ultima istanza, i quali, invece, sono basati su un vincolo costituito dal mandato.

(CESE), sulla predisposizione dei modelli procedurali ex ante e in itinere adatti a rendere la valutazione del *social scoreboard* più attendibile a livello nazionale e più facilmente comparabile con gli ordinamenti degli altri Stati membri; potrebbe altresì, a legislazione invariata, assistere i ministeri, con il supporto delle parti sociali, a rendere informazioni e documentazione sui vari parametri individuati dal *social scoreboard*.

Il CNEL realizzerebbe, in definitiva, la propria funzione istituzionale di ponte tra il momento dell'esame e quello dell'azione⁵⁹, anche in relazione al consolidamento del significato sociale dell'Unione europea, nelle fasi di crisi e nella prospettiva di una crescita equa tra paesi, gruppi e generazioni.

⁵⁹ M. LUCIANI, cit., 2019, richiamando il pensiero di Meuccio Ruini, sottolinea che “il CNEL non sta né sulla sponda delle parti sociali né su quella delle istituzioni, ma costituisce appunto un ponte fra le due, consente il passaggio anche quando le acque sono gonfie e il guado è interrotto. Si tratta di una scommessa che i Costituenti fecero e che, nella lunga storia del CNEL, qualche volta ha avuto successo e qualche altra è fallita. Dubito, però, che sarebbe saggio abbandonarla. Certo, spetta allo stesso CNEL dimostrare di essere capace di affrontarla e di replicare alle critiche con i fatti. Ma un'opportunità, una vera opportunità, credo si debba ancora lasciare. Abbiamo seri problemi di consenso politico e sociale e non sembra prudente privarsi di un'istituzione che, se saggiamente interpretata, può attivare i meccanismi del consenso agendo alla loro radice”.