ASTRID

ASTRID PAPER

101

Il futuro della Europa sociale: continuità e nuove sfide

di Tiziano Treu

Lo scritto contiene alcune riflessioni frutto della discussione in corso nel sottogruppo sull'Europa sociale operante nell'ambito del gruppo di studio di Astrid su L'Unione europea in un mondo che cambia [1]. Analizza i programmi della seconda presidenza von der Leyen nelle varie tematiche sociali. Ne sottolinea la continuità rispetto alla precedente presidenza. Discute nuove proposte per rafforzare la effettività dei diritti sociali nel contesto delle due transizioni digitale e ecologica, per rivitalizzare le relazioni industriali, per fronteggiare le nuove sfide del welfare, della inclusione sociale e della lotta alla povertà. Segnala i punti di criticità per l'attuazione dei programmi, a fronte delle pressioni esterne, delle tensioni esistenti fra gli Stati membri e delle loro diverse priorità sociali e politiche

NOVEMBRE 2024

[1] Il sottogruppo di studio è coordinato da Tiziano Treu; ne fanno parte Maria Paola Aimo, Anna Alaimo, Edoardo Ales, Vania Brino, William Chiaromonte, Fausta Guarriello, Daniela Izzi, Marco Leonardi, Antonio Lo Faro, Jacopo Senatori. Il gruppo di studio di Astrid su *L'Unione europea in un mondo che cambia* è coordinato da Giuliano Amato, Franco Bassanini, Marco Buti, Marcello Messori e Gianluigi Tosato.

INDICE

1. Le dimensioni e gli strumenti del “social acquis” europeo
2. La conferenza sul futuro dell’Europa e la continuità dei programmi della seconda presidenza von der Leyen
3. I programmi della nuova Commissione von der Leyen
4. Il ruolo e le sorti del Pilastro Sociale europeo dei diritti sociali
5. La continuità dei programmi sociali della nuova Commissione: strumenti per rafforzare la effettività dei diritti
6. Le modifiche alla regolazione del lavoro e al welfare richieste dal nuovo contesto
7. Le carenze delle misure di social protection and inclusion
8. Selezione e priorità degli Stati membri nelle politiche sociali
9. Rivitalizzare le relazioni industriali: strategie sindacali e sostegno possibile
10. Tecnologie digitali e IA: sfide alla regolazione
11. Considerazioni finali

1. Le dimensioni e gli strumenti del "*social acquis*" europeo

La costruzione sociale europea ha sofferto in tutta la sua storia di una intrinseca fragilità istituzionale legata alla limitatezza delle competenze dell'Unione in queste materie, a sua volta connessa alla asimmetria originaria e mai superata fra le dimensioni economiche e di mercato e quelle sociali.

Lo sviluppo delle politiche sociali dell'Unione ha incontrato continue difficoltà e registrato fasi alterne, non solo perché privo di basi istituzionali e giuridiche specifiche, - si è detto che è proceduto spesso con forzature e "sotterfugi" - ma anche perché non è stato accompagnato da azioni coerenti di politica economica capaci di avvicinare le condizioni strutturali delle varie aree della comunità.

Le iniziative degli ultimi anni, avviate dalla presidenza Juncker e sviluppate da quella von der Leyen, hanno dato un impulso senza precedenti alla estensione e all'approfondimento del *social acquis* europeo, senza nessuna modifica delle competenze istituzionali dell'Unione.

Inoltre l'attivismo dell'Unione, variabile a seconda dei periodi e acceleratosi nel periodo più recente, si è espresso in direzioni e con misure ulteriori rispetto alle normative primarie e secondarie originate dalle istituzioni europee su cui è concentrata l'attenzione dei giuristi e spesso dei commentatori.

La dimensione complessa dell'*acquis* comunitario è venuta chiarendosi nel tempo ed stata sottolineata da una serie di ricerche stimolate anche dagli eventi eccezionali degli ultimi anni, non solo per l' Europa[2].

Queste analisi recenti delle politiche europee hanno segnalato la necessità di considerare due aspetti non abbastanza valorizzati, ma rilevanti per cogliere la "densità" dell'intervento europeo in materia sociale.

Anzitutto le iniziative dell'Unione europea hanno contributo a costruire tre strati di diritti sociali, costitutivi di una cittadinanza sociale: oltre ai diritti sociali europei in senso stretto, cioè originati dalla legislazione comunitaria; i diritti stabiliti dagli Stati membri, ma sotto l'influsso europeo espresso tramite raccomandazioni o varie forme

[2] Cfr. da ultimo M. Ferrera, *The future of social citizenship in the EU*, Flagship Report, February 2024; European Commission, *DG for employment social affairs and inclusion, The future of social protection and od the welfare State in the Eu,* Report of the high level group, Bruxelles, 2023; M. Keune, ed., *The state of european social rights and social citizenship,* Flagship Report, 2024; C. Kickpatrik, *The roaring 20s for social europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, Transfer: European review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 203-217; M. Keune, P. Pochet, *The revival of Social Europe: is this time different?,* Transfer European Review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 173-183; vedi anche *Annual Activity Report*, 2023, della *DG for employment, Social Affairs and inclusion*, con dati quantitativi sui risultati dell'unione in materia sociale.

di *soft law* (es. molti diritti relativi alle politiche attive del lavoro), e i diritti del sistema nazionale che sono definiti in osservanza dei principi e delle regole europee [3].

In secondo luogo la portata dell'*acquis* sociale europeo non si coglie completamente se si analizzano solo le norme e i principi giuridici (cioè le risorse normative); occorre considerare anche gli strumenti che li rendono disponibili, cioè le infrastrutture e le risorse finanziarie necessarie, e in concreto accessibili alle persone, cioè le procedure e i canali di accesso.

Il rafforzamento della dimensione sociale europea segnalato negli ultimi anni dipende dal fatto che l'Unione ha non solo intensificato le sue misure normative (direttive, raccomandazioni, ecc.), ma ha anche messo a disposizione crescenti risorse finanziarie, procedurali e strumentali per rendere disponibili e accessibili i diritti sociali. Sia i fondi di varia natura che finanziano o cofinanziano strumenti e istituzioni di servizio nazionali finalizzate a rendere disponibili i diritti sociali [4], sia le agenzie e i canali specializzati per sostenere le persone nell' accesso ai diritti.

Anche questi interventi finanziari e strumentali si sono rafforzati negli anni recenti, *in primis* sotto l'impatto della pandemia, cui l'Unione ha reagito mettendo a disposizione per la prima volta con i programmi della NGEU (Next Generation EU) risorse comuni non solo per riparare i danni prodotti materiali causati dal Covid, ma anche per aiutare gli Stati membri a riprendere la strada dello sviluppo in una nuova direzione all'insegna della sostenibilità [5].

Questi programmi contengono risorse dedicate ai temi dell'agenda sociale particolarmente interessati alle due transizioni digitale ed ecologica, dalla promozione della occupazione, alla formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori, alla loro salute e sicurezza e più in generale al *well being* dei cittadini,

[3] M. Ferrera, *The future of social citizenship*, in the EU, cit., p. 14 ss.

[4] Cfr. E. Ales, *Never too late? The integrated EU Social Green committment forward a Just transition,* in E. Ales, T. Addabbo, Y. Curzi, T. Fabbri, J. Senatori (eds*), Green Transition and the quality of work*, Palgrave Maximilian, 2024, p. 15 ss., in particolare sui fondi e sui meccanismi di compensazione per le transizioni; P. Vesan, F. Corti, *The return of the Commission Social entrepreneurship, before and after the Covid-19 Pandemic,* Journal of European Integration, 2021, p. 787 ss.

[5] Questi programmi sono stati oggetto, oltre che di molteplici commenti, di una intensa attività implementativa, finalizzata al rispetto delle strette cadenze temporali degli adempimenti richiesti dalla Commissione: vedi anche per il coinvolgimento delle parti sociali, nelle fasi di preparazione e attuazione dei Piani di ripresa e resilienza, T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in LDE, 2023, p. 1 ss., ora in *Le trasformazioni del lavoro*, Giappichelli, 2024, p. 261. Per tutti S. Fabbrini, *Next generation UE. Il futuro dell'Europa e l'Italia dopo la pandemia*, il Mulino, 2022;
V. Papa, B. Caruso, *Sostenibilità sociale e diritti del lavoro ai tempi della resilienza europea*, in V. Sgrò, (a cura), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e lavoro. Scritti per Giovanni Pino*, Giappichelli, 2022, p. 381 ss.; e le prese di posizione del CESE al riguardo, Risoluzione del 24-25 febbraio 2021, ECO/GSE.

contribuendo così a consolidare la posizione delle istituzioni del lavoro nel quadro economico e sociale dell'Unione.

2. La conferenza sul futuro dell'Europa e la continuità dei programmi della seconda presidenza von der Leyen

La rilevanza della dimensione sociale nella costruzione europea è stata solennemente sancita dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, che ha indicato, a seguito di un intenso processo partecipativo di istituzioni e cittadini, le priorità per la società e per la democrazia del nostro continente, ponendo come un obiettivo centrale della agenda su cui impegnare l'Unione insieme al perseguimento di una economia più forte, la giustizia sociale e la occupazione [6].

La complessità delle regole, delle istituzioni e delle risorse della costruzione europea di cui si è fatto cenno, porta a ritenere che, nonostante la fragilità istituzionale e politica dei suoi strumenti, l'Unione europea ha acquisito funzioni di grande rilevanza non solo di regolazione, ma di guida e di sostegno economico per molti ambiti delle politiche sociali; così da prefigurare la possibilità della costruzione graduale di una vera e propria cittadinanza sociale europea [7].

Questo insieme di fattori va considerato per mostrare l'effettivo spessore dell'*acquis* comunitario, andando oltre la versione riduttiva ancor presente in gran parte del dibattito pubblico e per offrire un orizzonte convincente alle persone che vivono e lavorano nei paesi europei.

In ogni caso questa è la complessità di diritti e di risorse di cui dispone la costruzione sociale europea alla fine della passata consiliatura, su cui vanno misurati i programmi e le realizzazioni della seconda presidenza von der Leyen.

A questa realtà non si potrà non guardare per orientare le scelte future, come viene indicato da analisi e raccomandazioni provenienti da vari centri di ricerca ed esperti.

In preparazione della nuova consiliatura questi studi si sono moltiplicati da parte sia della Commissione e di centri di ricerca incaricati dalla stessa, sia di istituti e gruppi di ricercatori indipendenti storicamente interessati alle questioni europee.

---

[6] *Conference on the Future of Europe. Report on the final outcome*, May 2022, in https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting, e in merito B. Guastaferro, *Le conclusioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti,* in https://www.eublog.eu/articolo/35007; in generale T. Treu, *Diritti e politiche sociali dell'Unione europea dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa,* LD, 2023, p. 75 ss., ora in *Trasformazioni del lavoro,* cit., p. 355.

[7] M. Ferrera*, The future of social citizenship*, cit., p. 13 ss.; M. Ferrera, F. Corti, M. Keune, *Social citizenship as a marble cake. The changing pattern of right production and the role of the EU*, Journal of European Social Policy, 2023, 33, 5, 493-509.

Queste analisi sono state accompagnate da raccomandazioni e proposte di policy rivolte alle istituzioni dell' Unione, in particolare alla Commissione che si sta per insediare.[8]

In effetti i documenti ufficiali presentati in tale occasione, a cominciare dal programma della presidente Von der Leyen per il 2024-2029 e dalle indicazioni delle presidenza ai commissari incaricati sono improntati a una sostanziale continuità con le acquisizioni e con le proposte della passata consigliatura, invero non solo per gli aspetti sociali.

E' significativo al riguardo che tutti i contenuti di questi programmi sono presentati come perseguibili senza la necessità di modificare le disposizioni dei trattati. Una conferma si ricava anche dalle ripetute dichiarazioni che ricordano, in premessa alle proposte alla nuova Commissione, che le politiche sociali e del mercato del lavoro, rientrano prioritariamente nella responsabilità degli stati membri [9].

3. I programmi della nuova Commissione von der Leyen

Il programma della Presidente si apre con l'annuncio di un nuovo piano per la prosperità, sostenibilità e la competitività dell'Europa e con la promessa di una "UE più solidale per le persone e per le imprese".

Il testo ribadisce la importanza di dare seguito a tutte le politiche avviate nel precedente mandato: *in primis* con un nuovo piano di azione per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali, con la necessità di garantire che le transizioni in atto siano "eque per tutti", intensificando gli investimenti in formazione continua per colmare la carenza di competenze e con il rilancio del dialogo sociale, con una sottolineatura della urgenza di affrontare le radici della povertà e di rafforzare l'impegno per la eguaglianza.

Il Rapporto di Enrico Letta[10] nel capitolo intitolato significativamente "*a single market for all",* procede da una affermazione preoccupata, cioè dalla constatazione che

[8] *Le scelte dell'Europa. Orientamenti politici per la Commissione Europea 2024-2029.*

[9] Oltre alle ricerche menzionate a nota 1, vedi lo *Strategic Foresight Report* della Commissione (2023) che dà indicazioni di prospettiva sulle principali aree di competenza dell'Unione, concentrandosi sulle implicazioni economiche delle sfide della sostenibilità. Per i temi qui considerati sottolinea l'urgenza di rispondere alla domanda di competenze richieste dalla nuova economia e di rimediare alle crescenti diseguaglianze e fratture della coesione sociale. I *memo* preparati dal centro Brueghel indirizzati all'"European Union Leadership 2024-2029" contengono analisi e raccomandazioni dirette a tutti i commissari della futura Commissione.
Le proposte del memo per il commissario all'occupazione e gli affari sociali, segnalano l'urgenza di contrastare le polarizzazioni politiche e sociali che minacciano l'intero progetto europeo; inoltre danno ampio spazio alla questione demografica, in particolare alle implicazioni per la sostenibilità delle pensioni e per la salute di una popolazione che invecchia rapidamente.

[10] *Much more than a market*, April 2024, *Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen*.

nonostante i successi del mercato unico è "cresciuta la percezione che questi successi sono andati a vantaggio solo di alcuni, persone e imprese, in grado di approfittarne e non hanno raggiunto tutti i cittadini come erano le promesse europee di una *shared prosperity* ".

E aggiunge che se non si danno risposte concrete a questa percezione essa potrà erodere il sostegno pubblico dei cittadini che è vitale per la Europa[11].

La concretezza di tale rischio è già palese da tempo, come testimonia la crescita dei movimenti euroscettici o anti europei e dei nazionalismi. Tali movimenti possono fare leva sull' inadeguatezza dell'Europa sociale nel garantire il benessere promesso, per giustificare la esclusiva fiducia di ciascuno nella azione del proprio Stato, dando così sostegno al nazionalismo economico e poi a quello politico[12].

In base a queste premesse il Rapporto Letta dedica un intero capitolo alla esigenza di accompagnare il mercato unico con un rafforzamento delle politiche e delle istituzioni sociali, richiamando i punti salienti della esperienza precedente, oltre che le idee di Delors sulla economia sociale di mercato.

Il rapporto di Mario Draghi[13], mentre sottolinea l'urgenza di un impegno comune dell' Europa sul fronte della innovazione e della competitività, in questo "avvicinandosi all' esempio statunitense … dovrebbe farlo senza gli svantaggi del modello sociale americano … Un approccio europeo deve garantire che la crescita delle produttività e la inclusione sociale vadano di pari passo"[14].

Questo rapporto è ripreso esplicitamente nelle lettere di missione ai Commissari e nel discorso della presidente von der Leyen al Parlamento europeo del 27 novembre 2024 ove si annuncia come prima iniziativa di rilievo della nuova Commissione un *comparative compass* basati sui tre pilastri del rapporto: colmare il gap di innovazione con USA e Cina; attuare un piano per la decarbonizzazione e aumentare la sicurezza e ridurre la dipendenza dell'Europa[15].

---

[11] Tale preoccupazione è largamente condivisa dagli esperti, cfr. M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 11 ss.; e il *memo* del Centro Brueghel alla Presidente, ove si rileva che la crescente polarizzazione politica e sociale minaccia non solo il Green Deal ma l'intero progetto europeo.

[12] I rischi delle derive verso il nazionalismo sono da tempo segnalate da S. Fabbrini, da ultimo in *Europa e USA. Le diverse ricette dei nazionalisti*, *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2024; ID, *Giocare coi nazionalismi è sempre pericoloso*, 31 ottobre 2024, e in generale ID, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa,* Laterza, 2027

[13] *Il futuro della competitività europea*, settembre 2024

[14] *Il futuro della competitività europea*, cit., parte A, p. 17.

[15] Oltre agli apprezzamenti sul rapporto, non sono mancate le osservazioni problematiche e critiche; cfr., da diversi punti di vista, *les questions avvertis* del *Rapporto* Draghi di O. Blanchard e A. Ubike, 9 ottobre 2024*; GEPS, A critical first response to Mario Draghi's competiveness report,* J. Pelkmans, 2024, 07; e con rilievi di fondo circa il modello di sviluppo implicito nel lavoro, *Piano Draghi: non ci siamo,* del Forum diseguaglianze diversità, ottobre 2024.

Draghi sottolinea quali impegni prioritari dell' Europa da una parte il perseguimento del migliore utilizzo delle competenze disponibili, "con la garanzia a tutti i lavoratori del diritto alla istruzione e alla riqualificazione ... consentendo loro di cambiare ruolo in seguito alla adozione di tecnologie da parte delle aziende o di ottenere buoni posti di lavoro in nuovi settori", e dall'altra il contrasto alle diseguaglianze che sono fortemente aumentate anche per l'impatto delle nuove tecnologie[16].

La necessità di un impegno rinnovato dell'Unione nelle politiche sociali è ribadita nelle lettere di missione inviate dalla presidente von der Leyen ai nuovi commissari, *in primis* alla commissaria Roxana Minzatu, vice presidente, incaricata per "*People, skills and preparedness*", e insieme responsabile per il portafoglio "*skills and education, quality jobs and social rights*".

La lettera riproduce tutti i temi indicati nel programma della presidenza. La risposta della Commissaria conferma la centralità del suo impegno per una forte Social Europe basata sul sostegno congiunto agli investimenti per la produttività e all'*empowerement* delle persone tramite i diritti sociali e la promozione delle competenze.

I parlamentari che hanno interrogato la commissaria hanno peraltro sottolineato, criticamente la frammentazione delle competenze sui temi sociali fra i vari portafogli, col rischio che la nuova ed eterogenea composizione delle competenze del commissario pregiudichi la capacità di perseguire efficacemente tutte le componenti dell'*acquis* comunitario in questa materia.

Tale critica si accompagna a preoccupazioni più generali dei parlamentari, perché sia le analisi preparatorie dei documenti programmatici sia il primo confronto del Parlamento non nascondono le difficoltà del percorso annunciato dalla nuova Presidenza.

E rilevano come, nonostante i progressi registrati negli anni recenti, l'Unione abbia ancora "a long way to go" per raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Action Plan; a cominciare dai tre principali, cioè l'aumento del tasso di occupazione medio al 78%, la percentuale del 60% di adulti in educazione e formazione continua, in particolare per acquisire le *basic digital skills* necessarie a cogliere le opportunità offerte dalla nuova economia; la riduzione di 15 milioni di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale.

E' anche diffusa la consapevolezza che gli obiettivi di politica sociale, come degli altri programmi della nuova presidenza, dovranno affrontare il test della implementazione in un contesto internazionale fortemente perturbato, o sconvolto, per la incertezza

[16] La tendenza è denunciata già nel *World Social Report 2020* delle Nazioni Unite, *Inequality in a rapidly changing world*. Vedi anche le analisi dell'ILO e delle Nazioni Unite che ne riconducono la responsabilità alla gravità delle diseguaglianze fra paesi europei e all'interno di questi, e sono riconducibili anche alla carenza delle *policies* comuni sociali.

delle prospettive delle economie mondiali e per le tensioni geopolitiche, tensioni che si sono andate acuendo, minacciando di mettere a rischio la sicurezza e la pace non solo del nostro continente.

Le scelte della nuova Commissione, come del Parlamento e del Consiglio europei, saranno inoltre condizionati da equilibri politici interni all'Unione si sono rivelati più instabili di quelli del passato e alquanto precari. Lo stesso parlamento si presenta diviso più che in passato e prefigura una legislatura a maggioranza variabile. Questi fattori di instabilità che renderanno particolarmente difficile la scelta dei temi prioritari che saranno di volta in volta praticabili nei prossimi anni.

Le questioni sociali sollevano contrasti fra i paesi della Unione, secondo linee e criteri divisivi diversi da quelli riguardanti i temi economici[17], ma non meno profondi, come si è riscontrato negli anni passati e che nel contesto attuale rischiano di acutizzarsi.

Per ora si possono fare solo ipotesi, sui principali argomenti di politica sociale da verificare tenendo conto della evoluzione di variabili nazionali e internazionali.

4. Il ruolo e le sorti del Pilastro Sociale europeo dei diritti sociali

Una indicazione ricorrente nelle discussioni sulle prospettive della Europa sociale riguarda il ruolo e le sorti del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Nonostante la sua approvazione nel 2017 sia stata considerata con scetticismo per il carattere di *soft law*, ancora una volta prescelto dal legislatore europeo, il documento, una vera *summa* consolidata del modello sociale europeo[18] si è rivelato un catalizzatore capace di "conformare la più intensa e comprensiva produzione normativa in materia sociale della storia europea"[19].

Questo ruolo guida delle politiche sociali europee e stato sancito dalla adozione da parte della Commissione di un ambizioso *Action plan* per la sua implementazione, cui ha fatto seguito un "*social convergence framework*" integrato nel semestre europeo diretto a verificare i progressi nell'attuazione dei 20 principi del *Social Pillar*.

[17] Vedi le osservazioni al riguardo di M. Messori e M. Buti, *Integrazione europea e beni pubblici: il ruolo delle preferenze eterogenee*, Astrid, Rassegna, n. 15/2024.
[18] Vedi per il dibattito di allora F. Hendricks, *The European Social Pillar. A first evaluation*, in ELLJ, 2028, p. 3 ss., da ultimo l'ampia raccolta di scritti in M. Corti, (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali, il rilancio della politica sociale della UE,* Milano Vita e Pensiero, 2021.
[19] C. Kilpatrick, *The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation,* cit., p.16.

Questa strumentazione ha portato all'approvazione, alla vigilia della fine consiliatura di 91 misure di varia natura, fra direttive (16), raccomandazioni (18), comunicazioni (4), regolazioni (4) e altri tipi di atti (6)[20].

Va ricordato che la prospettiva indicata dal *Social pillar* non prevede solo lil riconoscimento di un complesso di diritti sociali, ma preannuncia la necessità di strumenti finanziari e istituzionali per renderli effettivi e di condizioni di contesto per garantirne la accessibilità e sostenibilità.

Allo stesso fine il documento dà rilievo centrale agli obiettivi ricordati in tema di aumento del tasso di occupazione, di formazione continua degli adulti e di riduzione del numero di persone a rischio di povertà. Questi obiettivi sono essenziali per caratterizzare l'impegno sociale dell'Unione e il fine ultimo del pilastro sociale che è di migliorare le vite e il benessere dei cittadini europei.

Va anche sottolineato che i principi del *Social pillar* hanno ricevuto significative integrazioni, dal Social Summit di Porto del 2021, intese ad affrontare le sfide delle grandi transizioni in atto nel mondo, in particolare quella digitale e quella ecologica che era stata fino allora trascurata dalle politiche europee e dagli esperti, non solo giuslavoristi [21].

L'importanza di questi documenti dell'Unione e della loro prima esperienza attuativa è testimoniata dal fatto che essi figurano fra le priorità del programma della nuova presidenza von Der Leyen, la quale preannuncia, come si è detto, un nuovo *Action plan* per continuarne e aggiornarne la implementazione.

Il programma menziona alcuni interventi specifici, intesi a "esaminare l'impatto della digitalizzazione sul mondo del lavoro, dalla gestione della intelligenza artificiale al telelavoro, e le ripercussioni della cultura del 'sempre disponibile' sulla salute mentale delle persone", per cui propone di introdurre il diritto alla disconnessione.

La lettera di missione alla commissaria delegata, oltre a indicare la necessità di presentare il nuovo *Action plan* nel 2025, specifica ulteriori contenuti che in parte riguardano le aree già considerate dal *Social Pillar,* in parte le ampliano.

Per il primo aspetto si ribadisce la urgenza di prevedere insieme con le parti sociali una *road map* per assicurare una giusta transizione che punti ad assicurare la qualità dei lavori per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi. Vengono menzionati i principali contenuti del lavoro che ne assicurano la qualità, compresa la necessità di

[20] Vedi indicazioni in M. Ferrera, *The future of social citizenship,* cit., p. 21 e C. Kilpatrick, *Momentum and fragility in Social Europe's renewal*, in A. Piasna e S. Theodoropoulos, (eds), *Benchmarking Working Europe*, 2024, ETUI, ETUC, p. 16 ss.

[21] Vedi i miei richiami in *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in WP M. D'Antona, IT, 90/2024.

garantire salari adeguati, che sembra alludere alla insufficienza della recente direttiva sui salari minimi [22].

Una sottolineatura comune nei propositi non solo di questa commissaria, ma di altri componenti della Commissione, fra cui sono distribuite le competenze è dedicata alla rilevanza strategica della educazione e delle competenze nel contesto della nuova economia [23].

Le indicazioni programmatiche sono in gran parte una conferma dei principali elementi necessari per sviluppare una "*Union of skills*" e una "*European education area*": l'alleanza fra le università europee, un *European degree* per favorire la mobilità; il riconoscimento delle qualifiche; lo sviluppo della formazione professionale (VET), e della *STEM education*, una *Teachers agenda* per migliorare le condizioni e le prospettive di carriera degli insegnanti.

Fra le aree oggetto di rinnovata attenzione sono indicati alcuni interventi di *social protection* diretti a far fronte a bisogni di crescente gravità: dalle sempre più diffuse necessità di *long term care* a persone non autosufficienti, al sostegno ai giovani e alla garanzia di un equilibrato rapporto fra le generazioni, allo sviluppo di una nuova cultura della "*preparedness*", che sostenga le persone a fronteggiare i cambiamenti e i rischi delle crisi personali e sociali, fino alla necessità di avere abitazioni a prezzi accessibili.

Così pure fra le priorità viene ribadito l'impegno per la eguaglianza, per il contrasto a tutte le discriminazioni, e la adozione di misure organiche contro le povertà.

Sul fronte delle relazioni sindacali si dà conto della necessità di rafforzare il dialogo sociale europeo come strumento per affrontare i grandi cambiamenti economici e sociali, preannunciando a tal fine la proposta di lanciare per il 2025 di un nuovo patto fra le parti sociali; e si afferma la necessità di aumentare il grado di copertura dei contratti collettivi, anche questa sembra una indicazione della necessità di integrare quanto già previsto con la direttiva sul salario minimo.

---

[22] Che questo sia un problema risulta anche dai documenti ricordati; il memo di Brueghel invita a monitorare l'efficacia della implementazione della direttiva sui salari minimi; il documento *The social Pillar and the future of the EU social agenda*, cit., p. 45 ss., segnala la necessità d colmare le lacune della direttiva con indicazioni vincolanti per garantire un equilibrio effettivo sui salari. I limiti di questa direttiva sono rilevati da molti commentatori, non solo italiani, questi ultimi ne hanno riscontrato le conseguenze negative nell'avallare la mancanza di iniziativa del nostro paese in questo tema. Cfr. per tutti il numero monografico di LDE sul tema, 2/2024; e il mio scritto *Ancora sul salario minimo*, in LD, 2023, p. 271 ss., ora in *Le trasformazioni del lavoro*, cit., p. 197 ss.

[23] Vedi il *memo* Brueghel al commissario per il lavoro, che sottolinea l'urgenza di rimediare allo skill *shortag*e, che indebolisce gravemente i mercati del lavoro europei.

5. La continuità dei programmi sociali della nuova Commissione: strumenti per rafforzare la effettività dei diritti

Le considerazioni sin qui svolte hanno sottolineato la densità del sistema di diritti e degli strumenti implementativi che costituiscono l'*acquis* sociale dell'Europa e la linea di continuità assunta dalla nuova Commissione su questi temi.

La continuità è importante per tutte le politiche che richiedono tempo per diventare efficaci; ma lo è particolarmente per le politiche europee che devono dimostrare di essere credibili nei confronti di una pluralità di paesi e di *constituencies* sociali ancora molto eterogenee[24].

La capacità delle istituzioni e delle parti sociali ai vari livelli nazionali ed europeo di consolidare i risultati raggiunti dalle politiche sociali e di dare seguito alle linee programmatiche sopra ricordate sarà decisiva per affrontare le sfide economico sociali in contesti che si prefigurano molto incerti e politicamente instabili.

Con questa premessa vorrei dare qualche indicazione su alcune condizioni e priorità di sviluppo di queste linee programmatiche, tenendo conto del dibattito italiano ed europeo in corso fra le parti sociali e fra gli esperti.

Una priorità riconosciuta è di ricercare le modalità per consolidare e diffondere i contenuti dell'*acquis* comunitario.

Qui va richiamata la importanza, non sempre considerata, degli strumenti procedurali e istituzionali per garantire la effettività dei diritti sociali: dalla informazione trasparente e diffusa sui diritti, alla semplificazione delle procedure di accesso, ai servizi pubblici e associativi di *counseling* e di sostegno legale per la fruizione degli stessi diritti.

Senza la disponibilità di tali strumenti i diritti rimangono promesse vuote, specie per le persone e i gruppi meno attrezzati per navigare nei complessi meccanismi regolatori.

La moltiplicazione dei diritti non si traduce necessariamente in maggiore benessere e eguaglianza. Ciò vale in particolare per i diritti economici, che "trovano un limite intrinseco nelle risorse a disposizione e quindi possono essere universali solo dal punto di vista dell'impegno a promuoverli". Configurarli come diritti intoccabili, può avere conseguenze molto gravi "quando i tempi buoni finiscono"; e "l'incapacità delle *élite* di continuare a garantirli diventa allora una delle grandi sorgenti della sfiducia e della rabbia nei loro confronti, di cui si nutre il populismo occidentale"[25].

L'importanza degli strumenti volti a garantire l'effettività e dei diritti è testimoniata in negativo dall'alta percentuale che si registra, proprio per la loro carenza, in tutti i

[24] Ce lo ricorda M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 97.
[25] Così A. Graziosi, *Occidenti e modernità, vedere un mondo nuovo*, Mulino, 2023, p. 150 ss.

paesi europei di *non take up* dei diritti e dei benefici sociali, specie di quelli più "difficili", dai congedi parentali ai sussidi assistenziali.

Per questo un'attenzione specifica andrebbe dedicata, oltre e prima che alla sanzione di altri diritti, alla ricerca di strumenti per rafforzare la effettività.

Per questo motivo si è sottolineato dalle istituzioni dell'Unione e dai commentatori l'urgenza non tanto di aggiungere altri diritti a quelli riconosciuti dal *Social pillar,* quanto di precisarne i contenuti e gli strumenti di effettività [26].

Il presidio pubblico per l'effettività dei diritti è da sempre affidato agli strumenti istituzionali di ispezione e vigilanza delle normative del lavoro, oltre che alla magistratura.

L'Unione e molti paesi europei hanno da tempo integrato questi strumenti con agenzie specializzate non solo in vari settori dell'economia, ma anche per migliorare la vigilanza e il monitoraggio di alcune aree critiche delle politiche sociali.

Un contributo in questa direzione è pervenuto dalle recenti iniziative dell'Unione in materia di responsabilità delle imprese.

Anzitutto la direttiva CSRD (2022/2464), che ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle principali attività aziendali riguardanti i diritti umani e sociali e vari aspetti della integrità ambientale. Subito dopo la direttiva cd. *Due diligence* (2024/1760) che ha integrato gli obblighi informativi delle aziende con il dovere di predisporre azioni procedurali e interventi finalizzati a prevenire e mitigare tali rischi, compresi piani di azione diretti allo stesso obiettivo e inseriti nelle strategie dell'impresa.

Queste direttive, soprattutto la seconda, oltre a incidere in modo diffuso sulle pratiche di gestione aziendale, rispondono a una nuova visione delle imprese. Segnalano, come si detto, "la propensione degli attori pubblici a fare dell'impresa" in virtù dei suoi poteri regolativi e di controllo, un tramite delle politiche pubbliche di tutela di beni di rilevanza generale come la sicurezza del lavoro o la privacy o più di recente l'ambiente, beni cioè su cui insistono diritti fondamentali della persona o della collettività"[27]

---

[26] Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per la parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la "implementazione" sarà al centro del suo mandato.

Vedi anche la *Recommendation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell'accessibilità delle misure di protezione sociale.

[27] M. Barbera, *Contrattazione e partecipazione, uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, DL, 2023, p. 692; sulle implicazioni di tali direttive vedi il mio scritto *L'impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Trasformazioni del lavoro*, cit., p. 218 ss.; cfr. anche V. Brino, *La due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, www.rivisteweb.it/issn/1971-7105/issue/8701; A. Genovese, S. Scalzini, *Il d.lgs. n.*

Per questo motivo tali direttive sono rilevanti anche per la questione dell'effettività dei diritti sociali e ambientali. Il fatto che non siano menzionate nei programmi dell'Unione in queste materie si può spiegare per una tendenza ancora diffusa a considerare separatamente questioni appartenenti a temi e competenze diverse, anche se sempre più strettamente collegate, come quelle della responsabilità delle imprese e della garanzia dei diritti.

La scelta di queste direttive merita attenzione e seguito operativo perché fa una scommessa difficile e inedita: punta cioè sul fatto che gli obblighi di diligenza così precisati e sanzionati possano contribuire al migliorare il tasso di effettività delle regole specie per gli aspetti e per i settori più a rischio per lavoro e ambiente.

Per vincere questa scommessa, le direttive prevedono il contributo di tutti gli *stakeholder, in primis* ma non solo dei sindacati, coinvolgendoli nelle procedure di valutazione e mitigazione dei rischi per diritti e per l'ambiente.

Come ulteriore strumento per migliorare il tasso di osservanza degli standard in materia di lavoro e di welfare, che è alquanto diseguale e spesso basso in molti paesi europei, tra cui l'Italia, si è proposto di introdurre nella normativa sociale qualche forma di condizionalità.

La tecnica della condizionalità è ampiamente usata per subordinare la fruizione di vari tipi di benefici e incentivi economici a comportamenti di imprese e di persone di cui si intende garantire la osservanza o che si vogliono promuovere.

In materia sociale la condizionalità è stata utilizzata in varie accezioni soprattutto per stimolare la attivazione degli aventi diritto ai benefici assistenziali nella ricerca di lavoro o nella frequenza a corsi di formazione utili a promuovere il superamento delle condizioni di bisogno[28].Tale meccanismo si è esteso all' applicazione di molte fonti europee fino a quelle della NGEU[29].

Di recente si è proposto [30] di stabilire che il rispetto dei diritti previsti dal *Social pillar* sia previsto come condizione generale per la ammissione all'uso dei fondi europei.

---

254 del 2016 di recepimento della Non Financial Reporting Directive (NFRD) 2014/95/UE e la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) 2464/2022 a confronto, Astrid, n.18/2023

[28] Le modalità con cui si applica la condizionalità possono essere alquanto variabili: da un polo di attivazione esigente che impone l'accettazione di ogni lavoro con sanzioni per chi rifiuta, a una più liberale che punta più sulla promozione del lavoro attraverso politiche attive incentivi: vedi il dibattito *Le nuove (e vecchie) povertà: quali risposte,* a cura della Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, 2010 e, ivi, in particolare l'intervento di E. Gramaglia, *Premesse concettuali e nodi critici*, p. 39 ss.

[29] Cfr. P. Peruzzo, Il ruolo della Commissione europea tra obblighi e sovranazionali e meccanismi di condizionalità, in Federalismi, n. 26/2024, p. 220 ss. , ove si nota che nel caso NGEU la condizionalità è riferita a obiettivi estremamente ampi, il che modifica il funzionamento del meccanismo.

[30] M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 21

Questo nuovo tipo di "condizionalità sociale" potrebbe essere uno strumento particolarmente efficace a disposizione dell'Unione per esercitare una funzione di stimolo all'effettivo rispetto degli standard sociali (e ambientali).

In realtà lo strumento potrebbe avere un rilievo di più vasta portata se venisse adottato come condizione generale all'interno del nuovo patto di stabilità e crescita, considerando fra le riforme rilevanti per valutare l'andamento e i tempi del rispetto del patto anche quelle in materia sociale, che si ritengano più utili al buon funzionamento del mercato unico. Una indicazione in tal senso si trova anche nella normativa relativa all'uso del NGEU (del RRF) secondo cui i programmi finanziati con questo fondo dovrebbero contribuire (anche) all'implementazione dei principi dell'EPSR. Senonché nelle prassi di molti paesi (fra cui il nostro) questa regola non sembra aver trovato applicazione per una serie di ostacoli che hanno di fatto impedito la "socializzazione" del PNRR[31] .

6. Le modifiche alla regolazione del lavoro e al welfare richieste dal nuovo contesto

Le modifiche degli elementi di contesto hanno mostrato da tempo la necessità di ripensare non tanto o non solo le quantità, quanto le direzioni e gli equilibri degli interventi pubblici in materia sociale, sia quelli di regolazione del mercato del lavoro sia quelli di welfare.

Quanto ai primi è nota la controversia sul rapporto fra rigidità e flessibilità delle regole del lavoro che ha occupato a lungo il dibattito nei vari paesi europei.

La formula della flexicurity adottata con varianti in molti paesi e avallata dalle istituzioni europee e stata più volte adattata a seguito delle critiche e delle trasformazioni delle condizioni dei mercati [32].

Questo aspetto della regolazione non risulta esplicitamente affrontato dai documenti programmatici; ma non può ritenersi esaurito, perché gli equilibri fra flessibilità e rigidità continuano a essere mutevoli, con la conseguente difficoltà di porre freno alle forme di precarietà del lavoro.

---

[31] Cfr. in M. Grossi et al., *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, 2024, p. 27 ss.; S. Rainone, 2022, *From deregulatory, pressures to laisez-faire: the (moderate) implications of the EU recovery strategy,* in *Italian labour law e-journal,* special issue, 2022, I, 15, p. 31 ss. Il commissario Piotr Serafin al bilancio nella sua audizione al parlamento Europeo (7 nov. 2024) ha dichiarato che il nesso fra investimenti e riforme sperimentato nei PNRR sarà confermato con un apposito piano.

[32] Per indicazioni sulla amplissima produzione italiana ed europea, con diverse valutazioni sulla questione, vedi T. Treu, *Una seconda fase della flexicurity per l 'occupabilità*, in DRI, 2017, p.597 ss., ora in *Le trasformazioni del lavoro*, cit., p. 104 ss.; gli scritti del numero speciale di LD, 4/2016, p. 585 ss.; 645 ss.; M. Barbera, *La flexicurity come politica e come narrazione,* in B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, (a cura), *Il diritto del lavoro* e la grande trasformazione, Mulino, 2020.

L' impatto delle tecnologie digitali e della intelligenza artificiale su imprese e lavori richiede ora una verifica anche di questi aspetti della regolazione, e ne accennerò oltre.
Le istituzioni del welfare sono state egualmente sollecitate a cambiare negli anni per l'impatto sia dei cambiamenti sociali e degli shock economici sia delle trasformazioni demografiche, con l'invecchiamento della popolazione e la decrescente natalità.

Questi ultimi fattori hanno accresciuto la pressione dei costi del welfare tradizionale sui conti pubblici, e la difficoltà di garantire la sostenibilità dei costi senza pregiudicare la adeguatezza e la funzione sociale degli istituti.

Per gli stessi motivi si sono acutizzati i rapporti fra misure del welfare e crescita economica.
La concezione a lungo prevalente secondo cui le spese in welfare siano di ostacolo alla produttività e alla crescita 33 è' stata da tempo superata, anche nei documenti europei, con l'argomento che gli interventi in materia sociale possono configurarsi come 'social investments' e che come tali possono fornire un contributo positivo alla crescita economica[34].

Senonchè questa argomentazione va specificata precisando che la relazione positiva fra spese sociali e crescita non è data e non dipende dalla quantità delle prime, bensì dalla loro composizione e qualità.

Le difficoltà attuali del welfare sopra richiamate richiedono valutazioni particolarmente accurate e rigorose circa le priorità e i contenuti delle varie misure.

Nei documenti citati si trovano indicazioni significative al riguardo. Ad es. secondo il testo del FEPS le evidenze disponibili mostrano che "*competitive and resilient states have a balanced mix di social investments and social protection policies*"[35].

Le prime sono dirette a mantenere e migliorare la qualità del capitale umano e le capabilities, come pure a facilitare la fluidità del marcato del lavoro e le transizioni nel corso della vita.

Le seconde sono finalizzate a predisporre *safety nets* universali che proteggano dai vari rischi sociali (malattia, vecchiaia, infortuni, disoccupazione).

Il rapporto dell' *high level group* citato sottolinea analogamente la importanza di mantenere un simile equilibrio fra misure di protezione sociale e di investimenti nelle capacità delle persone, tenendo conto delle diverse condizioni dei vari paesi. Si

[33] L' esistenza di un trade-off negativo fra i due termini è smentito da ricerche che hanno dimostrato come gli Stati più impegnati nel welfare hanno anche migliori risultati di crescita, A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key to delivering on the Draghi Report*, Social Europe, 5 November 2024, p. 6
[34] Vedi A. Hemerijck, *Social investment as a conceptual framework for analising well being return and reforms in the 21th century welfare states*, Socieconomic review, Jan. 2024, p. 497 ss.
[35] *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, cit., p. 52.

precisa che tutti devono investire nelle capacità delle persone e nella prevenzione dei rischi per evitare la trasmissione degli svantaggi fra generazioni, mentre alcuni possono avere più necessità di misure redistributive e di interventi contro la povertà.

Al riguardo è significativo che i programmi e documenti preparatori diano rilievo prioritario a misure capacitanti di vario contenuto.

Una indicazione largamente condivisa segnala la urgenza di investimenti nella formazione a tutti i livelli, la misura capacitante per eccellenza: dalla formazione di base che va aggiornata con le competenze digitali alla formazione continua degli adulti, necessaria per raggiungere due dei tre obiettivi principali dell'Action Plan.

Nella stessa direzione si muovono le proposte dei rapporti Letta e Draghi. Entrambi questi rapporti confermano il rapporto positivo sopra indicato fra politiche sociali e crescita (sostenibile), in particolare enfatizzando la importanza di una produttività basata sulle competenze e sulla conoscenza, e non concentrata sui costi che è stata dominante in anni recenti [36].

Alla urgenza della questione demografica si sollecita di dare risposta dedicando più risorse da una parte agli investimenti nei bambini, nei giovani e al sostegno delle famiglie, dall' altra parte alle politiche di *active aging* in generale di integrare interventi per il rafforzamento delle strutture sanitarie con servizi di qualità per la cura delle persone anziane e con misure di *long term care*[37].

Sul bilancio complessivo delle politiche sociali finora attuate permangono oltre alle convergenze indicate anche valutazioni diverse.

Si è anche rilevato che mentre le due prime parti del *Social pillar*, quella intitolata alle pari opportunità e all'accesso al mercato del lavoro e quella riguardante le condizioni di lavoro sono state oggetto di diverse iniziative di regolazione e di sostegno da parte dell'Unione, la terza parte contenente misure di *social protection and inclusion* ha registrato un numero minore e qualitativamente meno significativo di interventi[38] .

In particolare solo due principi hanno avuto una implementazione adeguata mentre gli altri avrebbero ricevuto un'attuazione parziale o del tutto insufficiente; in particolare questo è il caso dei sussidi di disoccupazione, reddito minimo, pensioni e servizi abitativi.

[36] A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key*, cit., p. 2

[37] Cfr. da ultimo L. Nurski, C. Alcidi, *How to insure a skill based future for European competitiveness*, CEPS, October 2024.

[38] M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 89; vedi anche il contributo di A. Chlo'n, Dominczak, *European citizenship in the future of the welfare state and social protection*, ivi, p. 32 ss.

7. Le carenze delle misure di *social protection and inclusion*

In realtà ho rilevato sopra che anche la parte del Social Pillar riguardante la regolazione e i diritti dei lavoratori nel rapporto e nel mercato del lavoro presenta ancora non poche lacune da riempire.

Per quanto riguarda le misure di protezione sociale le carenze più spesso segnalate dalle ricerche riguardano istituti quali le misure di sostegno ai lavoratori nel caso di disoccupazione, e di inattività, la adeguatezza delle pensioni, soprattutto per i giovani in vista delle loro difficoltà a entrare nel mercato del lavoro regolare e da ultimo la difficoltà di avere abitazioni a prezzi sostenibili: urgenza questa ultima fatta oggetto di impegno esplicito nei programmi della presidenza von der Leyen.

I ritardi o la rinuncia a colmare queste carenze potrebbe mettere a rischio il raggiungimento di uno degli obiettivi fondamentali del Social Pillar quello di ridurre di 15 milioni le persone in povertà.

Il rischio è grave, perché la povertà e le diseguaglianze di vario tipo sono andate crescendo in gran parte dei paesi europei compreso il nostro.

Lo segnalano, oltre i dati ufficiali[39], anche le indicazioni della presidenza von der Leyen, che ne fa oggetto di una priorità del proprio programma di consiliatura, annunciando la istituzione di un commissario *ad hoc* per l'eguaglianza.

Si fa inoltre notare che elementi del contesto, quali l'impatto delle tecnologie digitali e dell'aggravamento delle condizioni climatiche, tenderanno ad a aggravare le difficoltà economiche e i rischi di povertà per i gruppi sociali più deboli[40].

Queste considerazioni suggeriscono di ricalibrare alcuni degli interventi tradizionali del welfare verso la protezione di questi gruppi vulnerabili, in particolare rafforzando le politiche nazionali di sostegno e i fondi europei ad esse dedicate, dal FEAD al *Social Climate Fund*, nonché le forme di reddito minimo.

Senonché questo tipo di interventi è particolarmente controverso, a cominciare da quello sul reddito minimo, che ha presentato non poche difficoltà nella configurazione, oltre che nell' implementazione[41].

Tali difficoltà hanno riguardato gli elementi centrali dell'istituto: la definizione di *benchmark* e condivisi di adeguatezza e di sostenibilità dei trattamenti, le risorse

[39] I dati Eurostat relativi al 2023 rilevano che il 20% dei cittadini europei è sulla soglia della povertà, ma con forti variazioni fra gli Stati membri. L'Italia è sopra la media con il 22,8% di persone in condizioni di povertà o esclusione sociale. Vedi anche il Report OCSE, *How is life 2024*, *Well being and resilience in times of crisis.* Vedi anche i testi citati a nota 14.

[40] L'osservazione è condivisa: M. Ferrera, *The future of social citizenship,* p. 91; *The future of social protection and of the welfare state in the EU,* cit. p. 24 ss.; la riprende anche il rapporto Draghi, p. 20.

[41] Vedi in generale, fra i tanti rilievi critici, i contributi in T. Treu (a cura)*, Vecchie e nuove povertà*, cit., seconda parte

necessarie a sostenerlo, la definizione delle condizionalità dell'utilizzo, fino ai sistemi di monitoraggio e controllo sulla efficacia e correttezza delle applicazioni.

Queste difficoltà sono confermate in modo emblematico dalle vicende travagliate e dagli esiti deludenti dei tentativi italiani di dare un assetto adeguato e condiviso al reddito minimo nelle sue possibili varianti [42].

La raccomandazione approvata dall'Unione il 30 gennaio 2023 contiene peraltro indicazioni significative, in particolare per la esperienza italiana, ma non solo, e suggerisce indirizzi desunti dalle migliori pratiche europee: ad es., per ampliare la copertura del reddito minimo di adeguarne l'importo all'inflazione, di raccordare le misure di sostegno ai bisogni delle persone e delle famiglie e di rafforzare sia gli strumenti procedurali per favorire l'utilizzo effettivo dei benefici sia le misure capacitanti per favorire l'inclusione sociale dei fruitori del reddito [43].

Ma va riconosciuto che l'intervento sul reddito minimo è fra quelli che presenta le maggiori difficoltà di essere giustificabile in una logica funzionalista, cioè in relazione al contributo che può dare al buon funzionamento del mercato unico, che è il fondamento più comunemente messo alla base delle scelte anche recenti della Commissione in materia sociale[44].

È significativo che le sollecitazioni ad andare oltre lo strumento della raccomandazione per approvare una direttiva che stabilisca il reddito minimo come istituto di diritto europeo non abbiano avuto seguito.

Le commissaria delegata Minzatu, a fronte dell'esplicita richiesta dei parlamentari di pronunciarsi sulla questione ha risposto che la raccomandazione del 2023 può contribuire a migliorare considerevolmente "*the adequacy of minimum income schemes by 2030 and bring more people closer to the labor market*" (*mimeo* delle risposte al questionario), e non ha fatto alcun cenno a iniziative per una direttiva in materia.

---

[42] D. Checchi, G. Pio D'Achille, M. De Paola, P. Naticchione, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: dati, funzionamento e prospettive,* in Cnel*, Rapporto sul mercato del lavoro*, 2021, p. 281 ss.*;* P: Bozzao, *Il reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio,* in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro,* 2022, p. 251 ss.; di recente le ricerche di M. D'Aprea, G. Gallo, M. Raitano, *The reform of minimum income schemes in Italy: distributive effects*, che comparano gli effetti distributivi fra il reddito di cittadinanza del 2019 e il successivo assegno di inclusione.

[43] T. Treu, *Le trasformazioni del lavoro,* cit., p. 17 ss.;

[44] Vedi, per le varie giustificazioni dei diritti e delle politiche sociali europee, M. Keune, What *Justifications for EU social rights and social policy*, in M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 26 ss.; F. Vanderbroucke, F, Keune, M. Corti, M. Ferrera, 2021, *The rationale for and the nature and content of European social rights*, EUPSOCIALCIT Working Paper D2.

8. Selezione e priorità degli Stati membri nelle politiche sociali

I motivi e le complessità degli ostacoli che si frappongono agli interventi dell'Unione in materia sociale sono ben analizzati da M. Buti e M. Messori[45]. Esaminando le diverse politiche in questa materia su cui gli Stati sono disposti a cedere sovranità alla Unione, gli autori selezionano fra i "beni pubblici sociali" quelli che non si limitano a richiedere trasferimenti, così incontrando le resistenze di paesi come la Germania e gli Stati nordici, ma che implicano investimenti contenuti, mentre possono offrire valore aggiunto ed esternalità positive in grado di compensare i costi delle condivisioni di sovranità.

In realtà le opposizioni di alcuni Stati membri hanno finora ostacolato anche la approvazione di altre misure che sono più facilmente giustificabili con motivi funzionalisti.

E' il caso della conferma e messa a regime del SURE, pure citato come esempio virtuoso da Buti e Messori, che non ha avuto seguito nonostante abbia fornito una buona prova nel ridurre l'impatto sulla occupazione con sostegni al reddito dei dipendenti e riduzione dei costi delle imprese durante i periodi di sospensione del lavoro dovute alla pandemia. E nonostante abbia impiegato una formula di carattere sussidiario, efficace e relativamente poco costosa quale l'intervento ad integrazione degli istituti già esistenti sul tema negli Stati membri[46].

Una soluzione analoga è stata da tempo proposta anche dal nostro paese per configurare un intervento comunitario per una indennità di disoccupazione ad integrazione dei corrispondenti istituti nazionali, senza neppure qui trovare riscontro pratico[47].

Una conferma delle difficoltà e degli ostacoli a tali interventi si può riscontrare nel fatto che nessuno di essi è ripreso nei programmi della nuova presidenza von der Leyen sopra riportati.

Eppure le due transizioni digitale e ecologica, destinate a caratterizzare lo scenario economico sociale dei prossimi anni, accentuano la necessità di interventi specifici non solo di politica industriale che sostengano il riposizionamento del nostro sistema industriale, ma anche di politiche attive che accompagnino la ricollocazione dei lavoratori interessati. Una transizione giusta si può realizzare solo con politiche

[45] M. Buti, M. Messori, *Integrazione europea e beni pubblici, il ruolo delle preferenze eterogenee*, in Astrid Rassegna, cit.

[46] Per argomenti in tal senso vedi F. Corti, C. Algidi, T. Muller, T. Schulten, J. Drahokoupil, *Job retention schemes in Europe during the Covid-19 pandemic different shapes and the role of collective bargaining,* 2022, European Review of Labour and Research, 28, 2, p. 247-265.

[47] Vedi il numero speciale di *Economia e Lavoro*, n.1, 2017, p. 7 ss. e ivi gli scritti di M. Faioli, S. Bologna, T. Barrani, F. Ferrari, S. D'Ascola, E. Monticelli, V. Ferrante.

pubbliche di riconversione produttiva e di misure di sostegno in grado di minimizzare i danni e proteggere gruppi e settori più colpiti dalle trasformazioni [48].

In entrambi i casi si tratta di interventi di dimensioni senza precedenti, come sono le transizioni in questione.

Il percorso di queste transizioni implicherà massicce dislocazioni di risorse materiali e umane fra settori produttivi e aziende in declino verso settori e imprese innovativi.

Tutte le previsioni indicano che sarà necessario trasformare radicalmente molti settori specie industriali per renderli a emissioni zero, (produzione di energia, costruzioni, manifattura, trasporti, agricoltura), con enormi investimenti. Per di più le aree in declino con esuberi di lavoratori sono concentrate in regioni specifiche che spesso hanno poche capacità di attrarre nuovi investimenti *green* e di sostenere l'impatto della transizione ecologica[49].

Quindi per questi settori e territori servono politiche mirate di sostegno della mobilità dei lavoratori, con un impegno coordinato di grandi dimensioni fra politiche di riconversione industriale, formazione professionale e sostegni finanziari ai lavoratori e alle imprese nel corso di tutta la transizione[50].

Per fronteggiare questa sfida l'Europa ha previsto nei piani nazionali di ripresa e resilienza consistenti risorse con destinazione specifica per formazione e politiche attive del lavoro, oltretutto caratterizzate dalla novità di essere raccolte su base solidaristica in un fondo comune dedicato.

Per utilizzare queste risorse le istituzioni e le parti sociali in particolare italiane devono modificare radicalmente le prassi consuete che si sono dimostrate inadeguate anche per gestire le politiche del lavoro in tempi normali.

In ogni caso queste misure di sostegno sono fra le componenti più importanti delle attuali politiche sociali, che ora sono decisive non solo per sostenere la riconversione dell'industria europea, ma anche per rendere giusta la transizione come sancito nelle promesse dell' Europa.

---

[48] Vedi le chiare raccomandazioni del Word European Forum*, Insight Report, novembre 2024, Accelerating an equitable transition. Policy guidelines for impact,* spec. n. 3

[49] Vedi in generale, OECD, *Employment outlook*, 2023 e 2024; M. Petit, M. Sirenki, M. Orbesteiner, K. Le Merce, *Expected labour market effects of the Green deal Industria*l Plan, *The potential of labour policy for just transiction regions*, Policy Study, April 2024; M. Ferrera, J. Mirò, S. Ronchi, *Social reformism 2.0*, 2024, spec. Cap. IV, *The digital economy and the changing world of work,* p. 40 ss.

[50] Così *Expected labor market effects*, cit., p. 17 ss. e 64 ss. , secondo cui per fronteggiare queste transizioni non bastano politiche industriali finalizzate; sono decisive politiche sociali non solo di *reskilling* ma anche di accompagnamento della mobilità fra settori e fra imprese. Per approfondimenti, circa le regole e le politiche del lavoro, vedi T. Treu, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, WP M. D'Antona, IT 490/2024, p. 13.

Per questo il silenzio al riguardo dei programmi della nuova presidenza della Commissione costituisce una mancanza che dovrebbe essere rapidamente corretta. Si tratta di uno dei contenuti dei piani di ripresa che richiederebbe di essere prolungato oltre il 2026, e anzi di diventare un capitolo stabile della agenda sociale europea.

Così dovrebbe essere in generale per la formula del NGEU, che viceversa è stata "derubricata" solo a misure straordinarie *una tantum*[51].

Le risorse comuni stanziate dall'Unione sotto la spinta della emergenza pandemica non sono dirette in misura prevalente a investimenti in infrastrutture e alle riforme di sistema ritenute necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

In ogni caso le risorse così destinate, per esprimere compiutamente la loro efficacia a sostegno delle due transizioni (e oltre), hanno bisogno di essere integrate in diverse direzioni.

Anzitutto far fronte alle spese di funzionamento delle nuove infrastrutture, comprese quelle sociali, che hanno carattere durevole, a differenza delle risorse dei PNRR che sono limitate nel tempo.

Tali risorse serviranno per sostenere non solo la gestione ordinaria di queste infrastrutture, ma anche iniziative di adeguamento organizzativo alle nuove funzioni nonché per la formazione del personale alle competenze necessarie a operare nella economia verde e digitale.

Questo vale anche per la gestione delle infrastrutture sociali dei diversi settori, dalla istruzione alla sanità e alla assistenza; e una quota consistente sarà necessaria per adeguare le istituzioni del mercato del lavoro a svolgere i nuovi compiti di accompagnamento dei lavoratori nelle transizioni[52].

La questione delle risorse necessarie a svolgere tali funzioni presenta aspetti di criticità per molti Stati europei, in particolare per il nostro, che risente più di altri del peso storico del suo alto indebitamento.

Già nella prima fase applicativa del PNRR si è manifestata la difficoltà di accompagnare alcuni investimenti del piano (dalla sanità e assistenza, ai servizi per l'infanzia, alla scuola) con adeguate dotazioni di spese di funzionamento e di personale[53].

---

[51] Così criticamente, M. Buti, V. Messori, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, ne *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2024.

[52] Vedi i miei rilievi in *Politiche europee e nazionali*, cit. p. 15 ss., e lo scritto citato, *Expected labor market effects,* che sottolinea la necessità di un approccio integrato fra misure di politica industriale e del mercato del lavoro che colleghi l'attenzione alle dimissioni regionali con soluzioni interregionali, p. 64.

[53] Vedi i commenti al Tavolo del partenariato e la mia relazione di coordinatore del Tavolo nel primo anno di funzionamento: settembre 2022, in *Italia Domani*, Portale PNRR; la relazione parlamentare

Inoltre il Patto di stabilità e crescita siglato di recente, pure provvisto di vincoli meno stretti di quello precedente, è destinato ad aumentare i limiti alle risorse disponibili agli Stati anche per questo tipo di spese[54].

Non posso approfondire questi rilievi. Ma gli Stati nazionali non possono esser lasciati soli nel sostenere i costi delle riconversioni industriale e produttive necessarie per portare a termine le due transizioni. Se non si danno risposte europee comuni a queste urgenze si rischia di alimentare il disagio sociale e le resistenze al cambiamento, in particolare quelle già diffuse da parte di settori industriali contro gli obiettivi della transizione verde. Tali resistenze sono diffuse e più evidenti nella fase attuale i n cui i cambiamenti avviati dal *green deal* mostrano i primi effetti negativi sulle strutture produttive e sui lavoratori, mentre non sono ancora presenti e percepiti i possibili benefici delle transizioni[55].

La risposta a queste emergenze implica la necessità di incrementare in modo strutturale le risorse del bilancio europeo, in misura tale da poter reggere nel tempo gli impegni finanziari necessari per fronteggiare sia i costi delle riconversioni produttive richieste dalle due transizioni sia quelli delle attività di servizi e di welfare ai cittadini indispensabili per garantire che la transizione sia giusta[56].

Un rapporto di ricerca dell'europea Trade Unions Institute (ETUI) condotta su 7 Stati membri fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e sett. 2023, denuncia lo squilibrio tra le misure dedicate alle misure di stabilizzazione della economia, che oltretutto hanno favorito soprattutto i gruppi sociali a più alto reddito e gli interventi rivolti alla protezione sociale e ambientale[57].

9. Rivitalizzare le relazioni industriali: strategie sindacali e sostegno possibile

Il dialogo sociale e le relazioni industriali sono un elemento costitutivo del modello sociale europeo e come tale sono richiamate dai documenti programmatici della presidenza von der Leyen.

---

sullo stato di attuazione del PNRR, giugno 2023, e la relazione semestrale della Corte dei Conti al termine del 2023, maggio 2024

[54] Cfr. M. Bordignon, *Nasce il nuovo patto di stabilità e crescita*, La Voce info, 22 dic. 2023.

[55] Vedi i miei rilievi in *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 490/2024.

[56] La limitatezza delle risorse dedicate alla missione 5 (Inclusione e coesione) e 6 (Salute e resilienza) e la difficoltà di utilizzarle sono indicate nelle relazioni sulla implementazione del PNRR cit. a nota 52.

[57] Secondo la ricerca condotta su 7 Stati membri, fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e settembre 2023, gli Stati membri hanno stanziato quasi 700 miliardi di euro per proteggere l'industria e i consumatori con misure per lo più mirate; mentre le misure di sostegno al reddito mirate sono state solo 14,3 %. Vedi anche B. Cartier, *Le misure della UE per affrontare la crisi energetica funzionano*? In *Euronews*, 8 febbraio 2023.

Nel corso degli anni il fatto che le relazioni collettive del lavoro siano in parte fuori in parte ai margini delle competenze dell'Unione non ha impedito alle autorità comunitarie di sostenere l'esercizio di significativi diritti dei sindacati in materia di informazione consultazione e partecipazione nelle imprese e di promuovere il dialogo sociale fino a riconoscere la possibilità di una contrattazione collettiva di rilevanza europea.

Su questa base si è sviluppata fra le parti sociali europee un'attività negoziale autonoma in diverse materie attinenti ai rapporti individuali e collettivi di lavoro, che ha arricchito, sia pure tra non poche difficoltà, la regolazione sociale acquisita dall'Europa[58].

Senonché le trasformazioni recenti del contesto economico, tecnologico e politico globale hanno creato difficoltà crescenti per l'azione sindacale, riducendone la capacità di incidere in via contrattuale nella regolazione delle condizioni di lavoro, fino al punto di profilare in alcuni paesi situazioni prospettive di vera e propria marginalizzazione dei sindacati o in altri casi di riduzione della loro influenza ad alcuni settori forti della economia, con la conseguente crescita di dualismi e diseguaglianze[59].

Le difficoltà dei sindacati e delle relazioni industriali non si fronteggiano senza che gli stessi sindacati ne considerino le motivazioni e adeguino sia le loro strategie sia le pratiche contrattuali e organizzative[60].

Gli Stati europei nel corso della storia hanno variamente sostenuto i sindacati riconoscendone il contributo positivo alla regolazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro. Ma in anni recenti questo sostegno ha assunto orientamenti diseguali e si è rivelato precario o carente in molti paesi: per questo il sindacato ha più volte sollecitato un intervento armonizzatore dell'Unione, che ribadisca l'impegno a promuovere il dialogo sociale e le iniziative dei suoi attori.

In effetti le recenti direttive dell'Unione sopra ricordate hanno dato seguito a queste esigenze, sia pure in misura parziale, anzitutto confermando i tradizionali diritti di essere informati e consultati nelle materie trattate dalla normativa comunitaria.

La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD) dà qualche indicazione più precisa stabilendo che l'azienda nell'informare i rappresentanti dei lavoratori ai livelli

[58] Cfr. in generale M. Peruzzi, *L'autonomia del dialogo sociale europeo*, Il Mulino, 2021; più di recente M.P. Aimo, *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea*?, in LD, 2020, p. 459 ss.; E. Ales, M. Delfino, *The european social dialogue under siege?,* in DLM *International*, 2022, n. 2, p. 20 ss.; M. Magnani, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2020, p. 29 ss.

[59] J. Visser, *Trade Unions in the balance*, ILO, ACTRAV Working Paper, 2019; v. M. Ferrera, J. Miro, S. Ronchi, *Social reformism 2.0*, cit; vedi anche *WSI European Collective Bargaining*, Report 2023/2024, sulla difficoltà della contrattazione di difendere i salari dall'inflazione.

[60] Cfr. fra i tanti i rilievi di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, CSDLE.lex.unict.it, p. 51 ss.

appropriati deve discutere con loro le" informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità "e amplia i contenuti della informazione oltre ai temi menzionati nella direttiva del 2002 e del nostro decreto di recepimento 25/2007"[61].

Anche la direttiva *Due diligence* ha indicazioni in tal senso, in quanto richiede di coinvolgere i sindacati nelle procedure di valutazione e mitigazione dei rischi conseguenti alle attività aziendali per i diritti dei lavoratori e per l'ambiente e prevede che i sistemi di gestione di tali rischi siano elaborati previa consultazione con i dipendenti della società e i loro rappresentanti[62].

La direttiva sui salari minimi adeguati coinvolge le parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi e dà una serie di indicazioni per promuovere la copertura della contrattazione collettiva e rafforzare la capacità delle parti di partecipare alla contrattazione sui salari (art. 4).

L'annuncio della presidenza di voler promuovere un nuovo patto per il dialogo sociale europeo per il 2025, è inteso a rafforzare questo strumento al fine di metterlo in grado di fronteggiare i grandi cambiamenti economici e sociali in atto, con una menzione esplicita alla necessità di aumentare la copertura dei contratti collettivi.

Questo intento della nuova presidenza è apprezzabile, perché il coinvolgimento delle parti sociale appare oggi una condizione importante per promuovere un rinnovamento condiviso degli istituti e delle politiche del lavoro in grado di rispondere alle nuove sfide delle transizioni digitali ed ecologica.

Rafforzare i contratti collettivi è la priorità di un patto che intenda migliorare la funzionalità del sistema di relazioni industriali, non solo in materia salariale.

Non mancano gli strumenti utili desumibili dalle esperienze degli Stati membri. Ma la traduzione di un simile patto in misure concrete di rafforzamento della contrattazione è destinata a incontrare non poche resistenze, specie da parte datoriale.

E' indicativo che durante l'iter formativo della direttiva sui salari minimi queste resistenze abbiano ostacolato la richiesta sindacale di dare (qualche forma di) efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi onde garantire la vincolatività generale delle clausole sui minimi salariali.

---

[61] Vedi il commento alla direttiva e al decreto *Il recepimento nel nostro ordinamento*, a cura di A. Genovese, M. Libertini, e ivi i contributi di A. Candotti, T. Treu, *Decreto Legislativo 125/2024 - Commento agli artt. 3, 4 e 5*, in corso di pubblicazione per Astrid, 2024.

[62] V. Vania Brino, *La Due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, in www.rivista web.it/issn/1971-7105/issue/8701; F. Guarriello, *Take Due diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in DLRI, 2024, p. 159 ss.

Resta da vedere quali altri sostegni all'azione sindacale, ad es. di tipo organizzativo e strumentale, potranno essere prospettati dalla commissione come contenuti del nuovo patto.

Una scelta utile sarebbe di generalizzare il coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni delle imprese almeno nella forma prevista dalla direttiva *Due diligence.*

Maggiore rilievo avrebbe la ricerca di strumenti più incisivi di partecipazione nelle forme sperimentate in alcuni paesi europei[63].

Il nuovo ruolo riconosciuto all' impresa in ordine al rispetto dei diritti fondamentali e alla tutela di un bene pubblico quale l'ambiente ha implicazioni non solo sulle strategie della azienda ma anche sulle sue responsabilità verso gli *stakeholder.* Come ho sostenuto altrove, questa trasformazione può dare un nuovo fondamento e ragione alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti in questa trasformazione, a cominciare dai lavoratori.

Nell'ordinamento italiano la costituzionalizzazione dell'ambiente sancita dai nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione ha un significato ulteriore: quello di indicare la salvaguardia dell'ambiente come un bene comune e quindi come un obiettivo alla cui perseguimento tutte le parti sono chiamate a partecipare in un'ottica collaborativa[64].

10. Tecnologie digitali e IA: sfide alla regolazione

Lo sviluppo delle tecnologie digitali e ora della intelligenza artificiale (IA) sta ponendo problemi nuovi alle politiche e alla regolazione del lavoro in tutti gli aspetti individuali e collettivi.

A questi problemi l'Unione europea ha dedicato una serie di iniziative volte a definire precise condizioni per lo sviluppo e per l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale in genere e in particolare nei rapporti di lavoro[65]: da ultimo il regolamento sulla

[63] Le nuove tecnologie e la intelligenza artificiale sono destinati a mettere in discussione anche queste esperienze. Sui limiti di estensione dei diritti di partecipazione nel sistema tedesco, che pure ha previsto diffuse possibilità di controllo delle rappresentanze dei lavoratori sulle decisioni manageriali, ora estese anche al management algoritmico. vedi le osservazione di M. Weiss, *Workers participation in the enterprise in Germany, in A. Perulli, T. Treu, Enterprise and social rights. Eds., Wolter Kluwer 2017, p. 293 ss.; V*. De Stefano, *Negotating the algorithm, automation, artificial intelligence and labour protection*, in ILO, WP, 2018; P. Garibaldo, *I percorsi e gli esiti della mitbestimmung tedesca*, in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura), *La partecipazione incisiva*, Il Mulino, 2018, p. 164 ss.; M. Corti, *Innovazioni tecnologiche e partecipazione dei lavoratori. Un confronto fra Italia e Germania,* in *Federalismi,* 29/6/2022; e W. Daubler, *Protezione del clima e diritto del lavoro*, DLRI, 2024, p. 327 ss.

[64] Vedi più diffusamente T. Treu, *L'impresa sostenibile,* cit., p. 229.

[65] Vedi per indicazioni e approfondimenti B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione,* cit., p. 67 ss.

intelligenza artificiale IA Act e la direttiva (2024/1689) sulle condizioni dei lavoratori che operano tramite piattaforme digitali (2024/2831).

Le implicazioni di tali normative sono oggetto di analisi e di valutazione diversificate, che impegneranno a lungo gli Stati membri nell' adeguamento dei loro ordinamenti del lavoro e delle attività delle imprese[66].

Su tali questioni le autorità dell'Unione saranno chiamate a intervenire, anche tramite organismi specializzati, con indicazioni di guida e di orientamento, come si è già riscontrato nelle prime fasi applicative di tali normative; e la Corte europea di giustizia sarà sollecitata a decidere sulle questioni interpretative più controverse.

Qui mi limito ad accennare a una questione generale posta da queste innovazioni che ha rilevanza sull'intero quadro e sulla sostanza stessa dei diritti sociali e umani.

Mi riferisco al fatto che il ricorso a questi strumenti digitali e alla Intelligenza Artificiale mettono in discussione le tecniche oltre che gli obiettivi della regolazione fin qui utilizzati, con implicazioni ancora incerte, come sono incerte e oscure le logiche delle macchine intelligenti.

L'impiego di tali strumenti riduce infatti l'efficacia di interventi regolativi sulle singole condizioni di lavoro e richiede procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, anzi in anticipo, sulla logica del funzionamento e sulla configurazione delle macchine intelligenti che determinano la gestione dei rapporti di lavoro: questo con l'obiettivo di garantire la effettività del principio del controllo umano sul funzionamento delle nuove tecnologie [67].

Gli interventi europei finora approvati puntano sulla necessità che alle persone e ai lavoratori siano garantite informazioni complete sull'uso di queste tecnologie digitali rispetto al lavoro e che tali informazioni siano accompagnate da spiegazioni per far loro acquisire una piena comprensione delle implicazioni di tale utilizzo rispetto alle condizioni di lavoro.

La garanzia di piena informazione e di trasparenza è un punto importante della proposta, in quanto i caratteri delle tecnologie digitali acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori.

---

[66] Cfr. lo scritto anticipatore di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023; cui fanno ora seguito molte analisi e commenti: cfr. A. Alaimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, Federalismi, 25/2024, p. 242; M. P. Aimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, Federalismi, 25/2024, p. 243 ss.; S. Tebano, *Potere datoriale e dati biometrici nel contesto dell'IA Act*, in Federalismi, 25/2023, p. 211 ss.; e il mio saggio *Intelligenza artificiale, dati, impresa piattaforma*, in Federalismi, 2024.

[67] Vedi le osservazioni di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., p. 68 ss.

Ma la asimmetria informativa non è l'unico elemento squilibrante che determina la debolezza del lavoratore nei rapporti con il datore, la quale non è intaccata se questo si avvale di piattaforme intelligenti.

La trasparenza è una premessa ma non una condizione sufficiente per affermare il principio del controllo umano[68].

Per intervenire efficacemente sull'uso di queste tecnologie vanno ricercati gli strumenti utili a intercettare nella misura del possibile le loro logiche di funzionamento al fine di poterne valutare i possibili effetti e ricondurli alla capacità di controllo delle persone.

Come indicano le prime analisi e i casi relativi all'impiego della intelligenza artificiale sarà importante verificare, oltre alle istruzioni e modelli su cui si basa tale impiego, anche la qualità dei dati da essa utilizzati per individuare la eventuale presenza di *bias*

che possono riprodurre discriminazioni e distorsioni delle pratiche in materia di relazioni di lavoro e personali[69].

Queste indagini *ex ante* possono non essere sufficienti in presenza di sistemi di intelligenza artificiale non deterministici, ma dotati di una relativa (e incerta) autonomia di funzionamento.

Perciò può essere necessario integrarle con verifiche periodiche *in itinere* e con indagini *ex post* volte ad accertare la presenza di fattori o di effetti discriminatori, con le note difficoltà di distinguere fra discriminazioni dirette e indirette[70].

In ogni caso a fronte di decisioni delle macchine intelligenti non controllate, o spesso non controllabili, una difesa efficace dei lavoratori e delle persone colpite può consistere nel diritto a ricevere la giustificazione della loro decisione. Tale diritto che è sancito ora dalla norma presente nella ultima versione della direttiva riguardante il

---

[68] Cfr. i miei rilievi critici in *Diritti e politiche sociali nell'Unione Europea dopo la Conferenza sul Futuro dell'Europa*, cit., p. 370; S. Villani, *Luci e ombre degli strumenti di tutela dei diritti nell'architettura dell'AI Act basata sul rischio,*
in *Italian Labour Law e studies*, p. 136; A. Adinolfi, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione,* in A. Pajno, F. Donati., A. Perrucci, (a cura), *Intelligenza artificiale e diritti*: *una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati possibili e regolazione*, vol. 1, Mulino, 2022, p. 157; A. Odeninno, *Decisioni algoritmiche e prospettive internazionali di valorizzazione dell'intervento umano*, in DPCE online, 2020, p. 199.

[69] Su tali questioni si stanno moltiplicando le analisi (anche) dei giuristi del lavoro, con esiti peraltro ancora indefiniti: vedi per tutti oltre allo scritto anticipatorio di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., in part. cap. IV; M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme discriminatorie*, in *Labour and Law issues,* 2021, n. 1, p. 1 ss.; A. Perulli*, La discriminazione algoritmica; brevi note introduttive a margine dell'ordinanza del Trib. di Bologna,* LDE, 2020, p. 7 *ss.*; M. P. Aimo, *Il management algoritmico nel lavoro mediante piattaforma: osservazioni sulle prime regole di portata europea*, in *Federalismi*, n. 25/2024, p. 216 ss.; A. Alaimo, Il regolamento della IA, cit.

[70] M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione,* cit.

lavoro sulle piattaforme digitali (art. 11.1) che richiede alla piattaforma di giustificare le decisioni assunte o sostenute da sistemi automatici, (art. 11. 1)[71].

Affermata l'importanza di tale diritto resta da vedere quali siano le conseguenze dell'eventuale rifiuto di fornire la giustificazione richiesta o della presentazione di una giustificazione inadeguata[72].

Va infine rilevato che i caratteri e le implicazioni delle tecnologie intelligenti sono destinati a mettere in discussione non solo l'approccio tradizionale della contrattazione tipicamente basato sulla regolazione statica dei rapporti di lavoro, ma anche le procedure partecipative del secolo scorso su cui si è a lungo esercitata la normativa comunitaria fino alla direttiva sulla società europea.

Si tratta sia di verificare gli adeguamenti necessari per applicare tali procedure alle imprese piattaforma, sia di ampliare l'ambito dei partecipanti a *stakeholder* diversi e ulteriori rispetto ai sindacati, che sappiamo rappresentare le istanze non solo dei lavoratori ma di tutti i soggetti interessati alla salvaguardia dell'ambiente[73].

11. Considerazioni finali

La continuità dei programmi della nuova presidenza von der Leyen anche nelle politiche sociali costituisce, come si diceva, una garanzia per il futuro della costruzione europea, tanto più a fronte delle prospettive del quadro geopolitico non certo favorevoli anzi potenzialmente critiche, per l'Europa.

Tali difficoltà sono destinate a rendere più arduo il test di fattibilità dei programmi annunciati. Il rischio individuato dagli osservatori è che le pressioni esterne e le divisioni interne portino a incrinare la (relativa) compattezza e coerenza di questi programmi.

Soprattutto è da vedere se le politiche sociali, rafforzate dalle innovazioni e dalle integrazioni introdotte negli anni recenti, sapranno superare la condizione di parte debole dell'ordinamento che le ha finora caratterizzate.

Così sarà l'effettiva gestione del *Patto di stabilità e crescita* e l'equilibrio fra i suoi diversi e in parte ambivalenti contenuti, a segnalare quanto ancora peserà la tradizionale subordinazione delle politiche sociali alle variabili economiche.

---

[71] S. Rainone, A. Aloisi, *The EU paltform work directive*, in ETUI Policy Brief, 6 August 2024, p. 6; vedi anche J. Prassl, *What if your dogs is an algorithm*, che sottolinea l'importanza del diritto alla giustificazione; vedi più ampiamente il mio scritto *Intelligenza artificiale*, *dati, imprese, piattaforme*, di prossima pubblicazione in FEDERALISMI, 2024.

[72] V. testo mio su *Intelligenza artificiale*, cit., p. 16-17.

[73] Cfr. in generale i rilievi di M. Weiss, *Workers participation in the enterprise in Germany*, cit., spec. p. 306 ss.; T. Treu, *Workers participation in the firm: trends and insights*, ivi, spec. p. 28 ss.; per le modifiche della normativa tedesca sulla cogestione in relazione alla tutela dell'ambiente W. Daubler, *Protezione del clima e diritto del lavoro*, cit., p. 327 ss.

Queste vicende applicative e il loro andamento potranno modificare le priorità delle scelte fra i diversi tipi di misure sociali, secondo criteri che ne potrebbero alterare il senso complessivo e la loro efficacia come investimenti sociali.

Analogamente potrebbero cambiare la distribuzione delle misure e delle risorse fra gruppi sociali e fra aree geografiche centrali e periferiche, come si è verificato in passato secondo quella che è stata definita "la sindrome della doppia dualizzazione"[74].

La capacità di resistenza dell'*acquis* comunitario, in materia sociale, ma non solo, dipenderà in larga misura dalle scelte dei paesi europei, cioè dal fatto se di fronte alle pressioni esterne, gli Stati membri prima ancora delle fragili istituzioni comunitarie sapranno reagire in modo compatto alle sfide future come è avvenuto di fronte alla minaccia del Covid, ovvero se invece cederanno alle tendenze del nazionalismo economico e politico, dividendosi secondo linee di frattura vecchie e nuove.

[74] M. Ferrera, *The future of social citizienship*, cit., p. 10, riportando la definizione di R. Hemerijck.