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

Working Papers

Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR (maggio 2022)

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 455/2022

© Tiziano Treu 2022
Emerito Università Cattolica di Milano
tiziano.treu@yahoo.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx



Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR
(maggio 2022)

Tiziano Treu
Università Cattolica di Milano

1. Crescita sostenibile, PNRR e ruolo delle parti sociali 2
2. L'urgenza di un patto sociale 5
3. Promuovere una "*just transition*" 6
4. Gestire le transizioni produttive e occupazionali 7
5. Parità di genere e generazionale 10
6. La crescita e la multidimensionalità delle diseguaglianze 11
7. Le innovazioni necessarie nelle relazioni industriali 14
8. Regole certe sulla rappresentatività delle parti sociali 15
9. Garantire minimi salariali adeguati: la via contrattuale 16
10. Sostegno legislativo alla contrattazione nei settori scoperti .. 19
11. Difendere i salari dall'inflazione 20
12. Ambiti e forme nuove di partecipazione 22
13. La digitalizzazione delle imprese e del lavoro: come regolare gli algoritmi 24

1. Crescita sostenibile, PNRR e ruolo delle parti sociali

Siamo tutti (credo) consapevoli che le grandi trasformazioni economiche e sociali del nostro tempo, accelerate dalla pandemia, ci impongono un ripensamento delle politiche e delle categorie concettuali ricevute dal passato.

Il cambiamento di approccio richiesto è profondo perché le innovazioni necessarie non sono marginali, ma riguardano le strutture portanti dei nostri sistemi economici e sociali e le direzioni dello sviluppo umano, come emerge dagli obiettivi indicati per l'Europa dal Next Generation Eu, che sono incentrati sulle due transizioni ecologica e digitale.

La sfida del cambiamento riguarda tutti. Anzitutto le istituzioni pubbliche ai vari livelli, da quelle comunitarie a quelle locali, perché lo Stato e le strutture pubbliche sono state investite di un ruolo primario nella costituzione delle condizioni fondamentali per un nuovo sviluppo.

Già questo nuovo ruolo del pubblico implica un cambio di rotta non marginale rispetto alle tendenze affermatesi negli anni recenti che lo aveva svalutato; e quindi richiede un ripensamento radicale delle politiche pubbliche, dei loro contenuti e dei rapporti con gli attori privati, corpi sociali e imprese. Ma il cambiamento investe l'intera società nelle sue varie espressioni organizzate, i diversi attori economici e direttamente tutti noi, persone singole, nei nostri comportamenti quotidiani.

Le maggiori rappresentanze di interessi, sindacati e associazioni imprenditoriali, quelle che usiamo chiamare parti sociali, sono coinvolte in prima linea in tale sfida, per la loro responsabilità riconosciuta dalla nostra Costituzione nella regolazione dei rapporti sociali e di lavoro e nelle relative politiche. Se queste parti vogliono esercitare con consapevolezza la loro responsabilità, mantenendo un ruolo effettivo nei confronti dei lavoratori e offrendo un contributo utile al bene comune, sono chiamate a un cambiamento altrettanto profondo delle strategie e delle pratiche ricevute dal secolo scorso.

L'importanza di questo contributo nella costruzione di nuove direzioni dello sviluppo umano è riconosciuta con inusitata chiarezza dal regolamento europeo (2021/241 art.18, 4a) riguardante la approvazione e la implementazione dei Piani nazionali di ripresa, che prevede l'obbligo di consultare e coinvolgere le parti sociali e la società organizzata, nella formazione e attuazione di tali piani. Inoltre lo stesso regolamento precisa che delle consultazioni con le parti simili e dei loro esiti occorre tenere e dare conto pubblicamente.[1]

[1]Regolamento 12 febbraio 2021, n. 241 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, nov. 2021, in https://ec.europa.eu/info/index_it.

Dalle rilevazioni comparate del CESE risulta, come è comune consapevolezza anche in Italia, che nella fase cd. ascendente di preparazione e approvazione dei vari PNRR il coinvolgimento delle parti sociali è stato alquanto limitato e comunque insufficiente. [2]

Così non può continuare nella fase che ora si è aperta, di implementazione dei piani. Non è possibile non solo per motivi di opportunità sociale, ma perché questa fase, di estrema complessità, richiede comportamenti convergenti di centinaia di istituzioni centrali e locali, di altrettante imprese e gruppi sociali i più diversi, e non può avere successo se non si attivano meccanismi efficaci di partecipazione e coordinamento di tutti questi attori.

Il nostro legislatore (art. 3 del decreto 77/2021) ha predisposto a tale fine uno strumento istituzionale specifico, il Tavolo permanente di partenariato economico sociale e territoriale, ove sono presenti le maggiori organizzazioni rappresentative della società, insieme con le rappresentanze degli enti locali, delle regioni e delle università. Con questa norma, unica nel panorama europeo, si è voluto dare un riconoscimento istituzionale stabile e specifico alla partecipazione delle organizzazioni sociali alla implementazione del PNRR. Tale scelta accresce il potenziale valore di tale partecipazione, sottraendola all' informalità e ai rischi della casualità.[3] Il senso fondamentale della partecipazione istituzionale prevista dal decreto e da realizzarsi col Tavolo permanente per il partenariato è di coinvolgere la intera comunità nazionale con i suoi attori principali nella responsabilità comune di promuovere e sostenere le attività del Piano per favorirne il pieno successo. Conosciamo per esperienza storica quanto sia difficile rendere effettivi nella pratica i progetti, le riforme e gli investimenti deliberati; abbiamo verificato in passato le debolezze del nostro sistema-Paese anche nella implementazione di impegni e attività meno complesse del PNRR.

La istituzionalizzazione di un Tavolo di partenariato, per quanto importante, non esaurisce la responsabilità delle parti sociali, né il dovere di dare il loro contributo alle politiche necessarie alla costruzione del nuovo modello di sviluppo quale indicato dagli ambiziosi orizzonti del PNRR. L'impegno delle parti è più ampio di quello richiesto per l'attuazione del Piano; anzitutto perché questo ha durata limitata, anche se è auspicabile

[2] Vedi le prese di posizione del CESE sul debole coinvolgimento delle parti sociali e della società civile organizzata nella fase ascendente di costruzione del NGEU: Risoluzione del 24-25 febbraio 2021, "*Coinvolgimento delle parti sociali organizzate nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Cosa funziona e cosa no?*", ECO/GSE, www.consilium.europa.eu.

[3] Cfr. la mia introduzione all'avvio dei lavori del Tavolo di partenariato (25 novembre 2021) in www.italiadomani.it. Il resoconto di tali lavori con le osservazioni e la documentazione presentata dalle parti sociali nelle diverse sessioni è reperibile sul sito www.Italiadomani.it.

un prolungamento di un contributo europeo diretto allo sviluppo dei nostri paesi e del modello innovativo di programmazione comune inaugurato dal NGEU.

Inoltre il PNRR è diretto a sostenere gli investimenti necessari alle due grandi transizioni digitale ed ecologica, ma non sostituisce le politiche pubbliche nazionali necessarie per le riforme né la gestione delle attività essenziali per lo sviluppo economico e sociale del paese.[4]

Del resto i contributi di analisi e proposta apportati al Tavolo richiedono di essere preparati dalle stesse parti e poi sostenute con la loro azione pratica nelle sedi appropriate di contrattazione e di partecipazione, sia nei loro rapporti reciproci sia nelle relazioni concertative con le istituzioni pubbliche.

Le parti sociali, sulla base di un'intesa comune, possono dare un contributo specifico al raggiungimento degli obiettivi del Piano nonché al raccordo fra questi e le Politiche pubbliche necessarie per l'ammodernamento e la rinascita del paese.

L'azione concertata fra parti e governo è essenziale per verificare giorno per giorno il rispetto delle direzioni di marcia indicate dal piano, integrandone le carenze e contribuendo a superare i prevedibili ostacoli. Inoltre i complessi progetti del PNRR, per quanto ben concepiti, richiedono di essere adeguati alle variazioni del contesto; ora più che mai a fronte degli sconvolgenti eventi ai confini dell'Europa che prefigurano una economia di guerra.

Per altro verso, le singole misure necessitano di un forte coordinamento strategico per potersi tradurre nelle politiche organiche di trasformazione economica e sociale indicate dall'Europa. Anche questo compito, che pure compete alle autorità responsabili del Piano,[5] può

[4] In tal senso si sono espresse diverse opinioni sia europee sia nazionali; v. documento CNEL, *Osservazioni e proposte per la riforma del patto di stabilità e crescita*, del 28 ottobre 2021, www.CNEL.it.
Una innovazione necessaria per dare seguito al nuovo corso avviato dall'NGEU è la riforma del Patto di stabilità. Il rilievo è ormai comune: v. S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, 2017; ID, *Scelte chiare per costruire il futuro dell'Europa*, Sole24Ore, 8 dic. 2020; ID, *Next Generation EU, Il futuro dell'Europa,e Italia dopo la pandemia*, Bologna, Mulino, 2022; e gli interventi di E. Bonino, L. Jahier, ne *Il mondo che verrà*, Quaderni del Cnel, 2020, p. 27 ss. e p. 103 ss.; L. Bini Smaghi, *La riforma del Patto di stabilità e crescita, Ce n'è veramente bisogno?*, Policy Brief, 9/2022, Luiss; M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, www.lavoceinfo.com; G. Colazzo (ed.), *The debate on how to improve the EMU'S economic governance framework*, SEP Luiss, Policy Brief 15/2021.

[5] Per guidare l'attuazione del Piano è prevista una forte governance centrale, con una cabina di regia composta dal Presidente del Consiglio e dai ministri competenti che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sulla implementazione degli interventi del PNRR e che è coadiuvata nella istruttoria dei provvedimenti da una segreteria tecnica.

ricevere un contributo dall'intelligenza e dall'esperienza sul campo delle diverse organizzazioni della società civile.

2. L'urgenza di un patto sociale

Se questo è vero, l'importanza del compito cui sono chiamate le parti, come della sfida per il nostro paese, è senza precedenti. Inoltre si è aggravata ulteriormente per un convergere di fattori critici: gli effetti ancora incombenti dalla pandemia, la crisi energetica e la montante inflazione, infine l'aggravarsi delle tensioni internazionali, fino allo scoppio della guerra in Ucraina.

Per fronteggiare tale sfida il contributo delle parti non può limitarsi alle normali attività di contrattazione né a forme di partecipazione occasionali e settoriali alle scelte del governo relative alla implementazione del PNRR e alle riforme necessarie per rilanciare l'Italia.

Occorre il coraggio di attivare una grande intesa fra le parti sociali e di queste col governo per contribuire al raggiungimento degli obiettivi che ci siamo assegnati, insieme all'Europa, per la rinascita del nostro paese. Appelli per procedere in questa direzione sono stati avanzati da varie parti, compreso il presidente Draghi, ma non hanno avuto finora seguito; e ciò nonostante l'aggravarsi delle condizioni del contesto economico e geopolitico ne sottolinei più che mai l'urgenza.

Un simile patto è necessario per unire e finalizzare l'impegno di tutte le componenti della nostra società a sostenere il nuovo modello di crescita e di società. Oggi il compito è persino più impegnativo di quello richiesto dai parti sociali del passato, compreso il grande accordo del 1993 firmato fra parti sociali e governo in un altro momento di grave crisi dell'Italia.

Allora la concertazione sociale ebbe il grande merito di contribuire alla stabilizzazione economica del paese e al controllo dell'inflazione. Oggi l'obiettivo è più ambizioso, perché non può limitarsi alla ricostruzione degli assetti produttivi e sociali precedenti alla crisi e da questa colpiti, ma deve costruire le condizioni per avviare un nuovo modello di crescita e di società, utilizzando gli eccezionali stimoli e strumenti offerti dal NGEU e accompagnandoli con politiche economiche e sociali coerenti.

Se questa è la dimensione dell'obiettivo, deve essere chiaro che il coinvolgimento delle parti e il loro impegno non si esauriscono nell' accordo sui contenuti del patto e nell'assunzione dei relativi impegni, e neppure nella adozione di singole misure attuative. L'intesa deve tradursi in una partecipazione diretta alla implementazione e alla stessa progettazione e gestione delle principali misure necessarie al raggiungimento degli

Tale governance centrale prevede il coinvolgimento di regioni ed enti locali che hanno, specie questi ultimi, un ruolo centrale nella messa a terra di gran parte degli interventi del Piano.

obiettivi, in particolare sulle tematiche di più diretto impatto sul mondo del lavoro e delle imprese.

Al riguardo sarà necessario evitare di riempire l'agenda del patto di impegni tanto onnicomprensivi quanto generici, una tentazione seguita in passato e che non ha giovato alla efficacia e alla stessa credibilità di altri Patti sociali.

3. Promuovere una "*just transition*"

Una questione prioritaria che dovrebbe essere al centro dell'intesa riguarda le modalità di realizzazione delle transizioni digitale ed ecologica, affinché esse siano sostenibili economicamente e socialmente.[6]

La *just transition* che l'Europa indica come indispensabile non si verifica automaticamente per il solo attuarsi degli investimenti previsti per sostenere le due transizioni. Occorre accompagnarli con politiche che ne massimizzino l'impatto non solo economico ma sociale. Ciò implica precise scelte strategiche che devono costituire una parte essenziale del patto che competono anzitutto alle istituzioni pubbliche e allo Stato.[7]

Le parti sociali, sindacato in primis, dovranno chiedere che i programmi del piano dedichino particolare attenzione agli investimenti che realizzino un effettivo moltiplicatore in termini di occupazione, in specie nei settori a più alto potenziale occupazionale.

Le possibilità di creare buona occupazione sono molteplici in diverse linee di intervento del PNRR: nei nuovi lavori richiesti dalle produzioni

[6] Il concetto e i meccanismi di *Just transition* sono stati sviluppati in contesti e con obiettivi diversi. Nell'Unione Europea sono considerati in particolare per sostenere il processo di transizione verso l'economia verde: v. European Commission, *The just transition mechanism: making sure no one is left behind;* e ID, *Financing the green transaction*. *The European Green Deal investment Plan and just transition mechanism*, EC Europa en., 14 novembre 2021. (https://ec.europa.eu).
L'obiettivo di rendere giuste le transizioni in atto e previste nel NGEU richiede interventi più ampi, volti a sostenere persone e imprese per far fronte alle conseguenze negative d elle transizioni.

[7] Fin dalle prime manifestazioni dell'emergenza il ruolo delle istituzioni e degli Stati nazionali si è confermato importante contro tutte le profezie di declino; e gli eventi successivi ne ribadiscono il ruolo centrale nel promuovere la ripresa. V. al riguardo le opinioni di R. Prodi, *Antiche e nuove pestilenze;* L. Reichlin, *La crisi un'occasione per ripensare al ruolo dello Stato;* E. Bonino, *Le lezioni politiche della pandemia;* G. Tamburi, *Sostegno economico e settori strategici*, in Quaderni CNEL, *Il mondo che verrà*, 2020; F. Gallo, *Il futuro non è un vicolo cieco: lo Stato fra globalizzazione, decentramento ed economia digitale,* Sellerio, Palermo, 2019, p. 29: l'a. afferma che "la scelta non dovrebbe essere fra Stato e mercato ma fra due tipi di Stato "uno più invasivo, e per certi versi produttivistico e monopologeno" e "l'altro non alternativo al mondo, e perciò sussidiario, regolatore, rispettoso delle autonomie territoriali, re distributore e promotore della cittadinanza attiva".

dell'economia *green*,[8] nelle diverse attività rivolte alla cura delle persone e al welfare, che rispondono ai bisogni crescenti della popolazione, dai bambini agli anziani come emerso durante la pandemia, nei vari campi delle attività di rigenerazione urbana e di difesa del territorio, della agricoltura e del turismo sostenibile, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

In queste attività un ruolo particolare può essere giocato dalla economia sociale, il cui sviluppo è un obiettivo indicato anche da un apposito piano di azione europeo.[9]

Ma per sostenere tali richieste e renderle credibili le parti devono promuovere una ricerca condivisa e documentata che fornisca indicazioni puntuali sulla fattibilità e sulle ricadute dei vari interventi, così da evitare che la crescita economica attesa sia povera di lavoro, come è stata in passato, e serva invece a mobilitare le risorse umane del nostro paese, specie di giovani e di donne, ancora poco utilizzate.

L'impegno delle parti per il lavoro dovrà considerare che le nuove direzioni della economia verde e digitale comporteranno una grande trasformazione nella geografia del lavoro e delle produzioni, con la necessità di promuovere e governare massicce dislocazioni di risorse finanziarie, organizzative e di manodopera fra settori produttivi in declino verso settori innovativi e in crescita.

4. Gestire le transizioni produttive e occupazionali

Questa trasformazione apre un grande ambito di impegno che va condiviso fra le parti: quello di gestire le transizioni produttive e occupazionali.

Si tratta di dare finalmente attuazione a un sistema di politiche attive, organizzate e attrezzate con le professionalità necessarie che siano in grado di promuovere la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove professioni e di accompagnarne il passaggio fra imprese e fra settori.

La riforma degli ammortizzatori sociali di recente approvata dal Parlamento fornisce una prima risposta.[10] Ma non pochi osservatori

[8] Cfr. il contributo di S. Grandi, V. Mini, *Il lavoro verde nell'era del Green Deal europeo*, in *Rapporto sul mercato del lavoro*, Cnel 2021, p. 349 ss., e ivi altre citazioni; Fondazione Symbola Unioncamere, *Rapporto Green Italy 2021, Un'economia a misura d'uomo per il futuro dell'Europa*, 2021. https://www.symbola.net.

[9] Si veda il piano di azione sull'economia sociale, pubblicato dalla Commissione Europea il 9 dicembre 2021, che propone una serie di iniziative comuni per il periodo 2021/2030; cfr. analisi e commenti critici in L. Martignetti, *Impresa Sociale*, I, 2022.

[10] AA.VV., *Misure a sostegno del reddito fra emergenza Covid e ripresa economica del rapporto sul lavoro*, in *Rapporto Cnel sul mercato del lavoro*, cap. 9, 2021, p. 253 ss.; M. Cecilia Guerra, *La riforma degli ammortizzatori sociali: lezioni dalla crisi pandemica*, in ItalianiEuropei, 2,

ritengono che essa debba essere perfezionata per assicurare livelli adeguati di sostegno al reddito e di formazione a tutti i lavoratori, non solo dipendenti ma autonomi, specie a quelli più direttamente investiti da crisi settoriali e territoriali.

Il funzionamento e la gestione delle politiche attive e della formazione professionale in relazione alle transizioni occupazionali devono essere assunti come argomenti centrali non solo delle istituzioni pubbliche competenti ma della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti. Perché entrambe queste funzioni sono essenziali per il futuro della occupazione e della produttività del paese, ma non sono ancora all'altezza dei nuovi compiti.[11]

La contrattazione e gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere, più direttamente di quanto fatto finora, un ruolo integrativo e, ove necessario, anche di supplenza all' azione pubblica.

È quanto succede in paesi vicini (cd. sistema di Ghent) e ha precedenti storici nella nostra esperienza. L' eccezionalità della attuale situazione occupazionale impone di riprendere in considerazione anche questa opzione perché essa rientra in pieno nelle funzioni di parti sociali che vogliano essere protagonisti delle attuali transizioni.

Al riguardo, data la delicatezza della materia, che rientra in parte nelle competenze regionali, si potrebbe avviare qualche sperimentazione in settori dove esperienze simili hanno già buone basi, come quella delle casse edili, una sperimentazione che potrebbe essere riconosciuta dalle istituzioni competenti e coordinata con l'azione dei servizi pubblici dell'impiego.[12]

L'intesa fra parti e governo potrebbe contribuire al raggiungimento di alcuni obiettivi necessari affinché le transizioni in atto non pregiudichino

2021; M. Franzini, M. Raitano, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, in "*Menabò di etica ed economia*", 25 mar 2021; M. Cinelli, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?,* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021 fasc. 2, pp. 243 – 252; S. Renga, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali,* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021 fasc. 2, pp. 265 – 272; G. Mammone, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021 fasc. 2, pp. 253 – 263.

[11] Cfr. P. A. Varesi, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro: le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali*, DRI, 2022; P. Ichino*, Appunti per un rilancio delle politiche attive in Italia*, ivi, p. 161 ss.; M. Della Seta, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, ivi, p. 206 ss.; A. Sartori, *Transizioni occupazionali e fragilità del lavoratore: il difficile compito per il diritto del lavoro post pandemico,* Ivi, 2021, p. 967 ss.

[12] Una sperimentazione simile può costituire parte di più ampi patti territoriali per lo sviluppo e il lavoro come quello operante in Emilia Romagna; v. P. Bianchi, F. Butera, G. De Michelis, F. Seghezzi, G. Scarano, *Coesione e innovazione*, Mulino, 2020.
Patti simili si stanno sperimentando in altri contesti, specie metropolitani (Milano, Napoli, Torino) per accompagnare e gestire gli investimenti del PNRR e le loro ricadute sul territorio.

ma rafforzino le condizioni del nostro mercato del lavoro e le occasioni di una buona occupazione.

In particolare può contribuire ad aumentare la partecipazione dei lavoratori ad attività di formazione continua verso gli obiettivi stabiliti dall'*action plan* dell'Unione Europea (60% di partecipazione annua) e a rendere effettivo il diritto alla formazione già sancito da alcuni contratti collettivi, in primis quello dei metalmeccanici.[13] Può potenziare gli strumenti di politica attiva finora sperimentati (contratto di espansione, accordi di ricollocazione, contratti di solidarietà, staffetta generazionale); impegnarsi ad adottare criteri unici nazionali per la certificazione dei risultati formativi e delle competenze dei lavoratori; attuare un piano straordinario di orientamento per giovani concordato fra scuole e servizi all'impiego; a generalizzare forme di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti degli ultimi anni di secondaria; ad aumentare la disponibilità dei vari tipi di apprendistato (duale, professionalizzante e di alta qualificazione).[14]

Un governo giusto delle transizioni dovrebbe comprendere politiche di sostegno non solo ai lavoratori ma anche alle imprese. Il sostegno dovrà realizzarsi non tanto nelle forme spesso abusate dei bonus o degli incentivi generici, ma tramite politiche economiche finalizzate alla promozione della ricerca e delle innovazioni produttive, al trasferimento tecnologico, specie a favore delle piccole imprese e al generale upgrading del nostro sistema produttivo.

La realizzazione delle politiche attive e formative necessarie al governo delle transizioni richiedono non solo più risorse pubbliche specificamente destinate, ma infrastrutture sociali in grado di sostenere tali transizioni Qui è essenziale il contributo delle parti attraverso le loro istituzioni bilaterali e delle imprese cui si richiede un coinvolgimento finanziario e organizzativo necessario allo svolgimento della formazione continua nelle aziende.

La valorizzazione del lavoro e delle risorse umane sarà un test centrale per verificare la capacità delle imprese di affrontare positivamente la sfida delle transizioni. Gli esperti aziendali di relazioni del lavoro osservano che le imprese dovranno occuparsi più che nel passato della formazione, delle motivazioni e del benessere dei loro dipendenti, se vorranno rispondere

[13] Cfr. il dibattito su Speciale Adapt, 25 febb. 2021, n. 1; V. Bavaro, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016. Una prospettiva sulle relazioni industriali italian*e, DLRI, 2017, I, p. 729 ss.; G. Valenti, *The individual right to continuos training of workers: an analysis of best practices in the international framework*, Labour & Law Issue, 7, n.1, 2021.

[14]Cfr. P. A. Varesi, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro,* cit., p. 75 ss. P. Ichino*, Appunti per un rilancio delle politiche attive in Italia*, cit., p. 161 ss.; M. Della Seta, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, cit., p. 206 ss.; A. Sartori, *Transizioni occupazionali e fragilità del lavoratore: il difficile compito per il diritto del lavoro post pandemico,* cit., p. 967 ss.

alle aspettative delle nuove generazioni di lavoratori, che sono più istruiti e più consapevoli dei loro genitori.

5. Parità di genere e generazionale

Un' attenzione specifica dovrà essere dedicata, anche all'interno del patto, ai problemi della occupazione e in genere delle condizioni di lavoro delle donne e dei giovani.

Una serie di misure, in parte indicate nel PNRR, è necessaria per rafforzare le opportunità dei giovani di accedere a una buona occupazione, dal rafforzamento dei sistemi educativi fini dalla prima infanzia, al miglior raccordo fra scuola e lavoro. [15]

La promozione della parità di genere ha ricevuto di recente maggiore attenzione dai legislatori italiano ed europeo, con norme innovative in tema di eguaglianza salariale, di contrasto alle discriminazioni, in particolare indirette, e di obblighi alle imprese di rendere pubbliche i trattamenti e le condizioni di lavoro dei dipendenti disaggregati per genere.[16]

Ma le diseguaglianze che si sono accresciute nei confronti di queste categorie richiedono un salto di qualità sia nelle politiche pubbliche, anche a integrazione dei programmi contenuti nel PNRR, sia nella contrattazione collettiva ai vari livelli. La promozione della parità di genere e generazionale è un obiettivo trasversale del PNRR. Per questo non bastano provvedimenti isolati, è necessario orientare tutte le politiche pubbliche e le azioni sociali al raggiungimento di tale obiettivo.

Una norma di particolare importanza è l'art. 47 del decreto 77/2021 che prevede come requisito necessario per partecipare a contratti di appalto (e anche concessioni) finanziati dalle risorse del Piano, l'obbligo di assicurare una quota almeno del30% delle assunzioni necessarie per la esecuzione del contratto sia alla occupazione giovanile e sia a quella giovanile.

Si tratta di una disposizione molto innovativa, senza riscontro in altri piani nazionali, ma alquanto complessa, per facilitare la cui applicazione sono state emanate specifiche linee guida che danno indicazioni precise in diverse direzioni. Pongono in capo alle imprese appaltatrici l'obbligo di dare pubblicità con apposita relazione sulle condizioni occupazionali di giovani e donne nella loro azienda; prevedono la possibilità di adottare norme premiali per le imprese che s'impegnino a comportamenti virtuosi non richiesti dalla normativa e migliorativi; ammettono la possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire in deroga, dandone adeguata motivazione,

[15] A. Rosina, *Giovani e lavoro ai tempi del coronavirus*, Rapporto Cnel 2020, p. 215 ss.; e il volume E. Ambrosi, A. Rosina, *Non è un paese per giovani,* Marsilio, 2009.
[16] T. Treu, *La nuova legge sulla parità di genere,* Guida Lavoro, 8 febbraio 2022.

una quota di assunzioni inferiore al limite generale del 30%,quando le condizioni del contratto, il tipo di lavoro e altri elementi rendano l'obbligo assunzionale del 30% impossibile o contrastante con obiettivi di "universalità, di efficienza e di qualità del servizio".[17]

La novità e la complessità di questa normativa sono tali che affinché essa possa operare occorrerà un impegno specifico delle parti sociali, sindacati e imprese, a farla conoscere e a monitorarne attentamente le applicazioni, compreso in particolare vigilare il ricorso alle deroghe specie nei settori ove la occupazione femminile è storicamente meno presente.

6. La crescita e la multidimensionalità delle diseguaglianze

Se come si è visto le diseguaglianze colpiscono più gravemente alcuni gruppi sociali e aree geografiche, e pur vero che esse sono cresciute in generale e si presentano sempre più come un fenomeno multidimensionale.

Come risulta dalla indagine affidata dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati a Istat e Cnel, i diversi aspetti della diseguaglianza si intrecciano fra loro. La loro combinazione ne aggrava l'impatto, anche perché molte diseguaglianze si concentrano sulle stesse persone, gruppi sociali e aree geografiche, di solito quelli più fragili e meno protetti.[18]

La crisi pandemica è senza precedenti, anche perché ha aggravato non una ma molte dimensioni della diseguaglianza; non solo il lavoro e il reddito delle persone, ma la loro salute e il tasso di mortalità, la partecipazione scolastica e l'apprendimento, le relazioni sociali e le condizioni generali di vita.

L'indagine Istat, la prima di questa ampiezza trasversale, ha il valore di raccogliere e organizzare una grande mole di dati per ciascuna di queste dimensioni, così da fornire una possibilità di lettura e di analisi incrociate, che ci permette di comprendere a fondo le complessità delle diseguaglianze, anche al fine di trarne indicazioni di policy.

Le indicazioni della ricerca mostrano che queste diseguaglianze possono affrontarsi solo valutandone le determinanti e correggendo i fattori strutturali che le hanno originate, con politiche adeguate.

La ricerca rileva come le misure approvate dal governo negli ultimi mesi, di dimensioni anch'esse senza precedenti, hanno avuto l'effetto

[17] T. Treu, *Pari opportunità di genere e generazionali. Le linee guida*, Guida Lavoro, n. 6, 11 febbraio 2022

[18] V. Audizione del Presidente Cnel T. Treu su "*Nuove diseguaglianze prodotte dalla pandemia da Covid-19 nel mondo del lavoro",* dinanzi alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, 8 febbraio 2022.

parziale di rimediare ad alcune delle conseguenze più gravi della pandemia, sul piano non solo economico ma sociale e personale.

Hanno contribuito a ridurre in misura significativa l'indice di Gini, che prima della pandemia era fra i più alti d'Europa. Ma tale indice misura solo le diseguaglianze di reddito e di ricchezza, non tutte le altre dimensioni, che vanno valutate per cogliere la gravità del fenomeno e che invece sono state toccate solo in parte dagli interventi di emergenza del governo.

Inoltre la ricerca segnala un dato di particolare importanza e che voglio sottolineare, cioè il fatto che tali interventi di emergenza, nonostante abbiano riguardato molte categorie di persone e di situazioni e siano stati ispirati da obiettivi egualitari, non sono riuscite a ripristinare situazioni di equilibrio fra i diversi gruppi e soggetti colpiti dalla pandemia, in particolare fra donne, giovani e aree del Mezzogiorno.[19]

Se alcune diseguaglianze sono state ridotte o contenute, il quadro complessivo che emerge mostra la persistenza di diseguaglianze nelle diseguaglianze.

Mi limito a qualche esempio fra i tanti che sono presenti nei testi prodotti da Istat. La Cassa integrazione guadagni nelle sue varie forme è stata una misura di sostegno dei redditi di ampia portata, perché ha riguardato in varia misura circa la metà dei lavoratori dipendenti. Ma ha protetto molto meno, spesso per niente, i lavoratori precari, a termine breve e i dipendenti delle piccole imprese.

Ancora meno sono stati risarciti dalle perdite, con le indennità di 600-1000 euro, i lavoratori autonomi (solo il 10%), nonostante la recente misura di sostegno (Iscro) approvata su proposta del CNEL.[20] Analogamente la tutela è stata minore e insufficiente per molte professioni autonome anche qualificate, che fino a ieri sembravano in grado di difendersi da sole, ma che si sono scoperte molto vulnerabili come mostrano bene i dati Istat.

Il reddito di cittadinanza si è dimostrato insufficiente a far fronte ai rischi di povertà che sono fortemente cresciuti anche per soggetti

[19] Gli interventi di emergenza si sono susseguiti nel tempo, con una varietà e sequenza tale che ha finora precluso analisi sistematiche. V. comunque alcuni primi commenti; M. Faioli, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli (a cura), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Istant Book Consulta Giuridica CGIL, Ediesse, n.1, 2020, p. 167 ss.; A. Pileggi (a cura), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, supplemento Lavoro e Previdenza Oggi, Giuridica Ed., n. 3-4, 2020; M. Brollo, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica,* in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, F. Seghezzi, (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT Studies, 2021, n. 89, sez. II, p. 168 ss.; Camera dei Deputati, *Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza Covid-19*, in www.cameradeideputati.it.

[20] In generale, A. Buratti, P. Feltrin, *Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in crisi e le sfide future*, Rapporto Cnel 2020, p. 171 ss.

appartenenti al cd. ceto medio.[21] La povertà assoluta (familiare) è cresciuta fino al 7,7% e quella individuale al 9,4%: si tratta di oltre 5 milioni di persone. Il divario fra questi due dati della povertà sembra indicare un ruolo compensativo della famiglia, ancora rilevante, ma esso stesso messo in pericolo dalla crisi. [22]

Nonostante l'ampliamento dei requisiti di accesso stabilito nel corso della pandemia per il Reddito di emergenza rispetto al reddito di cittadinanza, la sua tutela copre in modo diseguale le famiglie numerose e discrimina fortemente gli immigrati.

L'esperienza degli ultimi mesi conferma dunque la necessità di andare oltre le misure di emergenza, ma segnala anche la possibilità di trarre indicazione dei limiti manifestati da queste misure.

Una indicazione fondamentale della ricerca conferma l'urgenza di rivedere l'impostazione complessiva del nostro welfare, per andare oltre l'assetto ricevuto dal passato, che è di tipo lavoristico-categoriale, per procedere nella direzione di un sistema di protezione e di promozione sociale universalistico.[23]

Sottolineo protezione e promozione, perché compito delle politiche pubbliche non è solo di proteggere le persone dai rischi, ma anche di promuovere le loro capacità umane con misure di welfare attivo, a cominciare dalla formazione nel corso della vita.

Questa è una impostazione già seguita in altri paesi e avviata anche da noi per alcuni istituti, come da ultimo per gli ammortizzatori sociali. Essa va estesa alla generalità degli istituti di welfare, con i dovuti aggiustamenti, per adeguarli ai caratteri dei singoli interventi e alle condizioni dei beneficiari.

---

[21] M. Raitano, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza. Problemi aperti*, Rapporto Cnel 2020, p. 117 ss.; M. Baldini, *Come cambia il reddito di cittadinanza*, www.lavoceinfo.it, 12 nov. 2021; L. Corazza, *La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, DRI, 2022, p. 174 ss.

[22] Vedi, in generale, la *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà in Italia,* presieduta da Andrea Garnero, presentata il 18 gennaio 2022, in www.lavoro.gov.it; v. il numero di Lavoro Diritti Europa, I/2022, *La povertà nonostante il lavoro*, con interventi di M. Brollo, P. Lambertucci, C. Zoli, A. Bellavista, L. Calafà, C. Alessi, O. Razzolini, R. Santucci.

[23] Il tema è analizzato da tempo anche nel dibattito internazionale: ILO, *Report for the global Commission on the future of work*, 2018, www.ILO.org; B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un futuro del lavoro sostenibile,* WP M. D'Antona, 2020, in part. cap. IX*, Oltre il welfare lavoristico;* G. Toniolo*, Welfare State: il futuro è nel ritorno a Beveridge, www.lavoceinfo.it, 3.6. 2021;* F. Marhold, *New forms of labor: new Solidarities?,* in (G. Casale, T. Treu, eds.), *Transformations of Work, Challenges for the Institutions and Social Actors,* Wolters Kluwer, 2019, p. 49 ss.; T. Treu, *Transformations of Work. Challenges to national System of labour law and Social Security,* in *Transformations of work,* p.11 ss.

Va sottolineato che universalismo nel welfare non significa applicare a tutti le medesime misure, perché non tenere conto delle diverse condizioni oggettive e soggettive comporterebbe un altro tipo di ingiustizia. Per questo le pratiche migliori di riforma adottate in Europa introducono forme di "universalismo selettivo". Si tratta di una formula sintetica la cui applicazione richiede di ricercare un difficile equilibrio fra la esigenza di garantire garanzie e diritti di base comuni a tutte le persone per i loro bisogni fondamentali, e di prevedere nel contempo misure di tutela e di sostegno diverse in grado di rispondere a condizioni personali e oggettive differenziate.[24]

La ricerca di questo equilibrio costituisce uno dei compiti principali che ci aspetta nel futuro, se vogliamo costruire un sistema di welfare in grado di contrastare le diseguaglianze e di promuovere una eguaglianza di opportunità per tutte le persone.

7. Le innovazioni necessarie nelle relazioni industriali

Le indicazioni qui presentate sui contenuti di un patto sociale all'altezza delle sfide presenti assegnano alla contrattazione collettiva e agli strumenti partecipativi delle relazioni industriali compiti di grande rilievo in aree decisive per una "gestione giusta" delle transizioni future e per la crescita economica e sociale del nostro paese: dal contributo alla implementazione delle politiche di sviluppo sostenibile indicate dal PNRR, al coinvolgimento nella definizione e nel sostegno delle principali misure di politica industriale e occupazionale, alla partecipazione e gestione diretta delle politiche attive e nella formazione professionale continua.

Questo richiede alle parti sociali, in particolare al sindacato, di interrogarsi sulle innovazioni da introdurre negli orientamenti della contrattazione e sulla necessità di integrare le attività e gli istituti contrattuali con forme di partecipazione in questi nuovi ambiti tematici. La questione è da tempo nell'agenda delle maggiori organizzazioni sindacali, anche nella prospettiva del patto sociale.

Qui mi concentro su alcuni punti che mi sembrano particolarmente rilevanti e critici: sul sistema di regole che dovrebbe governare la contrattazione e che in Italia è ancora gravemente carente; sul ruolo della contrattazione nella garanzia dei salari minimi e in generale delle dinamiche salariali; sulle nuove forme di partecipazione nella fabbrica e nella economia digitale.

[24] V. A. Perulli, T. Treu, "*In tutte le sue forme e applicazioni": per un nuovo Statuto del lavoro*, in corso di pubblicazione.

8. Regole certe sulla rappresentatività delle parti sociali

L'efficacia della regolazione è da sempre una condizione importante per la tenuta dei sistemi di relazioni industriali. Lo è tanto più in periodi come l'attuale in cui gli equilibri di questi sistemi sono stati alterati dalle trasformazioni del contesto globale economico e sociale, in senso non favorevole alle forme di attività collettiva su cui poggiano le relazioni industriali.

L'Italia è rimasto l'unico grande paese con un sistema a bassa regolazione. Per molti anni, in assenza di regole legali, le relazioni industriali sono state tenute insieme da una forma di autoregolamentazione, via via perfezionato nel tempo con una serie di accordi interconfederali.

Tale sistema di regole ha funzionato abbastanza bene fino a tempi recenti in quanto sostenuto da un mutuo riconoscimento fra le maggiori organizzazioni delle due parti, oltre che da un contesto di relativa stabilità economica.

Ma in tempi più recenti è stato messo in crisi da fattori strutturali quali le pressioni della competizione globale, la volatilità dei mercati, la frammentazione dei lavori. Questi fattori hanno indebolito le relazioni industriali in tutti I paesi avanzati e hanno aggravato la debolezza intrinseca di una regolazione solo privatistica, e quindi provvista di efficacia vincolante solo per i soggetti che la accettano.[25]

La divisione e frammentazione attuale, non solo delle organizzazioni sindacali ma ora ancor più di quelle imprenditoriali, hanno accentuato i limiti di questa efficacia, come mostra il crescente numero di contratti pirata conclusi "al ribasso" al di fuori delle confederazioni più rappresentative.

Questa situazione ha rafforzata la convinzione, degli esperti, e anche di parti sociali tradizionalmente contrarie a una legislazione in materia sindacale, che un intervento legislativo di sostegno, sia pure leggero, è necessario per rafforzare la tenuta delle regole concordate e in definitiva del sistema.

Il contrasto alla contrattazione "pirata" presuppone in primis una identificazione della consistenza rappresentativa di entrambe le organizzazioni stipulanti, attraverso la definizione di criteri certi di misura.

[25] Riprendo qui in sintesi temi che ho sviluppato più ampiamente altrove, v. T. Treu, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare,* WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT, 396/2019; T. Treu, *La questione salariale. Legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in WP M. D'Antona, 386/2019, e da ultimo, ID, *Direttiva europea sul salario minimo in Italia,* DRI, 2, 2020.

Come è noto, questo primo passo necessario per rafforzare il sistema contrattuale, è stato compiuto (solo in parte) per il versante sindacale, dove le regole del TU del 2014 richiedono peraltro di essere completamente operative. Viceversa non è ancora stato fatto per la definizione dei criteri di rappresentatività delle organizzazioni datoriali, nonostante i tentativi compiuti anche da parte mia al Cnel.

Inoltre, una volta concordati i criteri di rappresentatività di entrambe le parti, questi criteri devono essere rafforzati e presidiati per evitare che vengano disattesi da organizzazioni dissidenti, in primis quelle interessate a negoziare fuori delle regole e al ribasso.[26]

La efficacia di queste regole può imporsi per forza propria nei settori dove le organizzazioni delle parti stipulanti sono sufficientemente consolidiate per farle rispettare da tutti; ma non altrettanto in aree dove le regole e le organizzazioni che le hanno stipulate sono contestate da organizzazioni diverse che sfruttano la loro posizione specifica per negoziare termini diversi spesso al ribasso.[27]

In questi casi non vedo altro modo se non quello di attribuire a tali regole un valore generale con una legislazione di sostegno.

La certezza della rappresentatività delle parti non esaurisce i problemi e le difficolta delle relazioni industriali attuali, ma è un requisito essenziale per la stabilità del sistema contrattuale, come testimonia la esperienza di tutti i paesi che riconoscono e praticano la contrattazione collettiva.

9. Garantire minimi salariali adeguati: la via contrattuale

Questa certezza è un presupposto anche per affrontare e risolvere sia il problema dei contratti pirata, sia quello della garanzia dei minimi salariali.

La direttiva europea sui minimi salariali, che è prossima alla approvazione, ammette, come è noto, due strade per stabilire livelli retributivi "adeguati" (questo è opportunamente il termine utilizzato). Mentre dà atto che la maggior parte dei paesi europei ha adottato la via legislativa, riconosce che altri ordinamenti, fra cui quello italiano, e quelli dei paesi nordici, hanno storicamente preferito utilizzare a tale fine la contrattazione collettiva e intendono continuare a seguire questa via.

La direttiva prevede però che affinché la contrattazione collettiva possa essere ritenuta adeguata all'obiettivo di garantire effettivamente salari

[26] A. Garnero, C. Lucifora, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, DLRI, 2, 2020.

[27] Cfr. per indicazioni più recenti l'archivio nazionale dei contratti collettivi del lavoro, edizione aggiornata a fine 2021, in *Rapporto del lavoro*, Cnel, 2021, p. 379 ss.

adeguati ai bisogni dei lavoratori deve dimostrare di esprimere la sua efficacia nei confronti di almeno il 70% dei lavoratori delle singole categorie

La Commissione non specifica con quali strumenti tale tasso di copertura. dovrebbe essere garantito, limitandosi a sollecitare gli Stati a definire un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione; mentre la confederazione europea dei sindacati (CES) ha avanzato in fase di consultazione la richiesta che sia necessario prevedere forme di estensione per via amministrativa o legale dei contratti collettivi.

La estensione *erga omnes* dei contratti, o almeno dei livelli retributivi base, è in effetti la sola soluzione che garantisce la capacità del sistema contrattuale di fornire una garanzia dei minimi salariali equivalente a quella offerta dai minimi legali. La soglia del 70% di copertura contrattuale indicata dalla Commissione non realizza lo stesso risultato; ma è stata fissata, con evidente compromesso, in base alla ipotesi che una simile diffusione permetta comunque alla contrattazione di esercitare una influenza generale di innalzamento dei salari minimi.

La proposta di direttiva europea così formulata apre la possibilità per il nostro paese di affrontare il problema della garanzia dei minimi salariali secondo una prospettiva nuova. Che il problema sia urgente è divenuto sempre più chiaro a fronte della crescita del fenomeno dei *working poors*, che hanno superato la cifra del 12%, fra le più alte di Europa.[28]

Se le maggiori organizzazioni rappresentative italiane mantengono la contrarietà alla introduzione di un salario minimo legale, dovrebbero dare seguito all'altro percorso, quello contrattuale, indicato dalla direttiva europea.

Le iniziative da intraprendere sono duplici. Anzitutto dovrebbero sollecitare il governo a intraprendere azioni atte a creare, come richiama la Commissione, "un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva". Ciò significa ricercare gli strumenti per una nuova legislazione di sostegno, innovativi rispetto a quelli dello Statuto dei lavoratori, perché devono rimediare a debolezze degli attori collettivi diverse da quelle del 1970. Si tratta di una ricerca appena avviata, e che deve orientarsi in più direzioni.

Il rafforzamento e la estensione dei diritti dei lavoratori, con la sanzione di una base comune di tutele per ogni forma di lavoro, sono ancora una parte essenziale della legislazione di sostegno anche del sindacato. Ma resta da riscrivere la parte sindacale della normativa, sia precisando le regole fondamentali del sistema sia promuovendo condizioni

[28] Vedi già C. Lucifora, *Working poor. Un'analisi dei lavoratori a basso reddito, dopo la crisi*, in Rapporto Cnel, 2014.; ID, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in *Salari, produttività, diseguaglianze*, C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu (a cura), Mulino, 2017, p. 401 ss.

di contesto economiche e sociali favorevoli, non ostative quali sono spesso oggi prevalenti, all'attività sindacale e alla piena espressione della voce di lavoratori nell' arena sociale e politica.

Più specificamente, per seguire le indicazioni europee privilegiando la via contrattuale è necessario rafforzare la contrattazione collettiva prevedendo meccanismi legali che prendano a riferimento i minimi tabellari (nei termini da definire in dettaglio) previsti dai contratti collettivi nazionali firmati dalle parti rappresentative.

Questa è una ipotesi discussa e avanzata ora dal Ministero del lavoro. L' ipotesi è diversa da quella di una estensione erga omnes di tutta la parte salariale dei contratti nazionali fatta propria dalle maggiori confederazioni rappresentative nei loro accordi più recenti (in particolare il cd. Patto della fabbrica del 2018).

Una condizione essenziale per procedere nella direzione indicata dalle confederazioni è – come ho detto sopra - di acquisire criteri univoci ed effettivi di rappresentatività di ambedue le parti negoziali. Rilevo che questa è una condizione necessaria ma non sufficiente per dare seguito a una estensione erga omnes della parte salariale dei contratti, perché altre questioni delicate restano da risolvere, a cominciare dalla definizione degli ambiti entro i quali attribuire la efficacia generale dei contratti nazionali di categoria. [29]

La soluzione autonomistica da sempre sostenuta dalle parti e dalla dottrina, secondo cui la perimetrazione degli ambiti negoziali è affidata ai contraenti, è stata messa in crisi dai fattori di destrutturazione del sistema che hanno oscurato le tradizionali divisioni delle categorie merceologiche e dalla frammentazione degli attori negoziali, che è particolarmente accentuata dalla parte dei datori di lavoro, come testimoniano i dati dell'archivio del Cnel.

Questi due fattori hanno alterato in profondità la geografia tradizionale dei perimetri e indebolito la capacità delle parti contraenti di individuarli in modo univoco. In conseguenza si sono moltiplicati i casi di sovrapposizione e di contrasto fra ambiti contrattuali definiti in sede contrattuale, non solo da parte di contraenti rivali delle organizzazioni storiche di entrambe le parti, ma talora anche da organizzazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative.

Tale concorrenza regolativa, presente all'interno degli stessi attori accreditati del sistema, sta indebolendo la tenuta dei confini fra categoria, specie nei settori più investiti dalle innovazioni tecnologiche o dalla competizione di prezzo fra diversi assetti salariali.

[29] S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in Lav. Dir., 2020.

Al riguardo è significativo che il patto del 2018 prospetta la possibilità delle confederazioni di "intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione fra CCNL applicato e reale attività di impresa".

Senonché l'impegno delle parti di "assicurare il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti "impedendo ai soggetti non rappresentativi di forzare arbitrariamente tali perimetri, è "un'affermazione di tipo ottativo: esprime un desiderio, in questo caso irreale".[30]

Paesi vicini come la Germania che, nonostante la tradizionale solidità dei loro sistemi, hanno sperimentato sconvolgimenti delle tradizionali categorie economiche simili ai nostri, hanno dovuto progressivamente prendere atto della insufficienza delle soluzioni autonomistiche e quindi della necessità di interventi eteronomi (prima arbitrali poi normativi) per risolvere i conflitti giurisdizionali di regolazione dei confini fra contratti.[31]

Una strada simile va percorsa anche nel nostro paese se si vuole dare effettività all' auspicio formulato dal patto della fabbrica. Il suggerimento delle parti di affidare al Cnel (peraltro privo di poteri al riguardo) il compito di risolvere eventuali conflitti sui perimetri contrattuali è caduto nel vuoto, a conferma della fragilità dell'auspicio.

10. Sostegno legislativo alla contrattazione nei settori scoperti

Per tornare alle indicazioni della direttiva europea richiamo l'attenzione su un ulteriore aspetto rilevante, non sempre considerato, cioè sul fatto che il riferimento al tasso medio di copertura dei contratti nazionali per valutare la idoneità del sistema non è sufficiente e può essere fuorviante. Su questo punto è pertinente il riferimento della proposta al "livello settoriale o intersettoriale" dei contratti nazionali, perché la copertura dei contratti nei singoli settori può essere alquanto diseguale e non arrivare sempre alla soglia del 70%.

Sulla diffusione e sulla copertura dei contratti nazionali non esistono in Italia indicazioni complete, perché i nostri sistemi di rilevazione non sono ancora a regime. Ma le informazioni già disponibili confermano la esistenza di non poche disparità.

Dall'archivio dei contratti presenti al Cnel si rileva che il tasso di copertura dei contratti stipulati dalle organizzazioni più rappresentative nei principali settori è in effetti superiore alla soglia indicata dalla proposta di

[30] Cfr. da ultimo, F. Di Noia, *Rappresentatività e contratti*, in corso di pubblicazione.
[31] T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva,* WP CSDLE M. D'Antona, IT, 386/2019, p. 10 ss.

direttiva. Ma in altri settori non è così; una parte dei contratti minori depositati al Cnel, molti di consistenza ignota, presenta un elevato rischio di dumping salariale.

Tale rischio è confermato da diverse rilevazioni, di Istat e Banca d'Italia, da cui risulta che in molti settori, specie di servizi, non solo il tasso di copertura stimato dei contratti e molto basso, ma è anche alto il tasso di evasione ed erosione di questi contratti.[32]

Non si può dire allora che il nostro sistema contrattuale soddisfi del tutto i requisiti richiesti dalla ipotesi di direttiva, né che l'Italia possa essere esentata dalla necessità di intraprendere i piani di azione sollecitati dalla Commissione per rafforzare la contrattazione collettiva nei settori critici.

Come ho già sostenuto altrove[33] sarebbe opportuno, ed è possibile, riservare l'intervento sui minimi salariali a quei settori in cui fosse accertata la carenza di copertura contrattuale (è una ipotesi teorica) o una copertura inferiore al livello chiesto dalla direttiva oppure anche un tasso di evasione tale da pregiudicare la effettività della tutela contrattuale. Si tratta di un accertamento difficile, ma non impossibile, che andrebbe condotto con il coinvolgimento delle parti interessate e con una certificazione del Ministro del lavoro o del Cnel.

Un intervento che prevedesse l'intervento sui minimi solo nei settori dove la contrattazione collettiva non raggiunge la copertura effettiva del 70% non inciderebbe negativamente sugli equilibri del sistema contrattuale, anzi lo rafforzerebbe e sosterrebbe la azione sindacale nei settori deboli.

Una simile soluzione non trova ostacoli giuridici insormontabili (salvo la individuazione degli ambiti contrattuali) e viene adottata in altri paesi.

Gli ordinamenti europei che prevedono meccanismi di estensione generale in tutti o in parte dei contratti collettivi procedono in modo selettivo; cioè tengono conto delle condizioni dei diversi settori e dei caratteri della contrattazione ad essi relativa, fra cui il grado di copertura che il contratto realizza per forza propria.

11. Difendere i salari dall'inflazione

La questione salariale è tornata di attualità non solo per l'aspetto della garanzia dei minimi, ma perché da tempo la sua dinamica è stagnante e ora colpita dalla impennata dei prezzi dell'energia e delle materie prime per

[32] C. Lucifora, A. Garnero*, L'erosione della contrattazione collettiva*, op. cit., e T. Treu, *Le proposte sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea,* DRI, 2021, p. 21 ss.

[33] T. Treu, *Il salario minimo adeguato: dagli argomenti di Massimo Roccella al dibattito attuale*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, 2021, p. 311 ss.; e ID, *Salario minimo,* in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2019.

i costi accresciuti degli scambi commerciali e da ultimo per i venti di guerra in Ucraina.

La gravità della situazione e il carattere strutturale delle sue cause chiedono che essa venga affrontata non con decisioni estemporanee e settoriali, ma con scelte condivise che valutino l'insieme dei fattori in gioco. Il che si può fare solo all'interno di un accordo sociale di stabilità e sviluppo, che appare ora più che mai necessario.

Alcune decisioni sono già state assunte dal governo per ridurre la dipendenza energetica del nostro paese, quali la diversificazione delle fonti, la valorizzazione delle nostre risorse e soprattutto la accelerazione degli investimenti nella produzione di energie rinnovabili.[34]

Queste sono scelte necessarie ma hanno effetti a medio termine. Non sono state attuate in passato, anche perché si è sottovalutato da tutti la loro necessità non solo per ridurre i danni per l'ambiente ma per rafforzare la nostra autonomia energetica (e quindi economica).

Ora però è urgente valutare insieme l'impatto immediato di questa crisi sulle condizioni della occupazione e sui salari. Molto dipenderà dall'andamento e dalla durata della crisi, che vanno seguiti direttamente da parti sociali e governo anche al fine di evitare decisioni affrettate e non informate.

In ogni caso l'aggravarsi delle condizioni di contesto deve rafforzare, non interrompere, gli impegni delle parti sociali e delle istituzioni per promuovere una crescita sostenibile e sostenuta nelle direzioni indicate dal PNRR, perché da questi dipende anche la capacità di difendere la occupazione e i salari.

Sul piano specifico della politica salariale il ricordo delle esperienze passate in tema di inflazione dovrebbe mostrare il pericolo per l'economia e per i redditi delle persone e dei lavoratori di scelte che possano attivare una spirale salari prezzi.[35]

Le parti dovranno discutere come adattare al nuovo contesto il meccanismo a suo tempo concordato della IPCA, in particolare la decurtazione ivi prevista del prezzo delle materie prime importate dal calcolo dell'inflazione.[36]

---

[34] La semplificazione delle procedure amministrative è una condizione necessaria per accelerare i processi attuativi del PNRR e oggetto di reiterati interventi legislativi: cfr. la sequenza dei molti decreti che si sono occupati in particolare del tema: 76/2020; 77/2021 e, da ultimo, con riferimenti specifici agli interventi per velocizzare le procedure di investimento in energie rinnovabili, DL 17 marzo 2022, convertito in L. 27/4/2024, 34.

[35] Cfr. da ultimo le riflessioni di R. Benaglia nella relazione introduttiva al XX Congresso della Fim Cisl, Torino 20-21 aprile 2022, p. 10.

[36] Le condizioni di estrema incertezza del quadro economico, in particolare relativamente all'evoluzione della guerra in Ucraina e alle conseguenze sull'approvvigionamento del gas dalla Russia rendono difficile definire una modifica dell'IPCA o un nuovo meccanismo di

Analogamente si dovrà valutare con quali misure il governo può ridurre l'impatto della impennata dei prezzi sui salari e sui redditi in genere. Alcune proposte al riguardo sono state avanzate, quali in particolare defiscalizzazione degli aumenti salariali definiti nei contratti, riduzione del cuneo fiscale e contributivo, nonché sostegni alle imprese specie a quelle più colpite dalla crisi energetica.

In conclusione, e con questi *caveat*, mi sembra che ci siano motivi validi per raccogliere lo stimolo della direttiva in questa direzione e trovare uno strumento praticabile e rispettoso del tradizionale assetto italiano delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

12. Ambiti e forme nuove di partecipazione

Il tema della partecipazione dei lavoratori è oggetto in Italia, più che altrove, di decennali discussioni e di varie proposte legislative.

Nonostante queste proposte non abbiano avuto seguito nei loro contenuti e non siano state seguite le indicazioni pur caute della direttiva europea sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese, le forme e il metodo partecipativo si sono diffusi a diversi livelli, con una significativa accelerazione negli ultimi anni.

Le esperienze più risalenti nel tempo riguardano, com'è noto, la partecipazione dei lavoratori nelle istituzioni pubbliche, specie in quelle competenti in materia di previdenza e di mercato del lavoro. Inoltre la partecipazione nelle questioni generali delle riforme e delle politiche pubbliche ha trovato più volte espressione nella concertazione e nella pratica dei patti sociali. Le intese fra organizzazioni rappresentative e governo concluse per fronteggiare le sfide poste dalla emergenza e dalle grandi trasformazioni sociali come quelle oggi in corso, sono la forma più pregnante e impegnativa della partecipazione.

Negli anni recenti il legislatore è intervenuto a promuovere con incentivi fiscali e contributivi la negoziazione dei premi di produttività e la loro trasformazione in forme di welfare integrativo, due istituti contrattuali tipicamente partecipativi. [37]

Inoltre la legge (208/2015) ha riconosciuto una agevolazione maggiorata nelle ipotesi in cui i contratti prevedano strumenti di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro. Il coinvolgimento è previsto in relazione alla organizzazione del lavoro. Ma

adeguamento dei salari; potrebbero suggerire invece una soluzione-ponte, simile a quella adottata in Germania che stabilisca la erogazione di una prestazione monetaria una tantum a copertura dell'inflazione prevista per il 2021.

[37] Cfr. T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Il Libro dell'Anno del Diritto*, Treccani, 2016; M. Faioli, *Premi di risultato e legge di stabilità*, 2016, ivi, 2017, p. 75 ss.; F. Brenna, *Welfare aziendale*, ivi, 2017, p. 380 ss.

tale riferimento è sufficientemente ampio per comprendere la gran parte delle questioni rilevanti sia per la organizzazione di fabbrica e per la produttività sia per la organizzazione del lavoro e per la sua qualità.

Con queste norme il legislatore ha dato sostegno a forme di partecipazione organizzativa già sperimentate con successo in un numero crescente di aziende, specie a tecnologia avanzata.[38]

Tale partecipazione organizzativa è attribuita direttamente ai lavoratori, ma si presta a essere valorizzata dal sindacato, come già avviene in molti casi, perché è in grado di stimolare la presenza sindacale e la innovazione contrattuale. In realtà questo stimolo segnala la possibilità di un rapporto stretto e positivo fra i due principali strumenti di azione collettiva, appunto contrattazione e partecipazione.

D' altra parte la partecipazione diretta dei lavoratori è importante per evitare che strumenti contrattuali come i comitati paritetici presenti in molti luoghi di lavoro e competenti in diverse materie, non solo la produttività, ma la sicurezza sul lavoro, il welfare, le pari opportunità, ecc., perdano la spinta propositiva e si burocratizzino.

Ricordo anche che si sono realizzate in Italia, sia pure con minore frequenza che in altri paesi, esperienze di azionariato dei lavoratori, come forma non solo di beneficio economico ma come ulteriore strumento partecipativo.[39]

Infine una possibilità ulteriore, più volte menzionata, è di utilizzare le grandi risorse accumulate dai fondi pensioni contrattuali - che sono amministrati dalle stesse parti sociali - per investimenti selettivi nella economia reale.[40]

Un simile utilizzo, se ben indirizzato, assume particolare importanza in Italia, che ha spesso sofferto di carenza di investimenti pubblici e privati; ora potrebbe avere una destinazione privilegiata a integrazione degli investimenti previsti dai progetti attuativi del PNRR: da quei progetti finalizzati alle transizioni ecologiche e digitali a quelli per lo sviluppo del Mezzogiorno.

---

[38] Cfr. le considerazioni e i casi riportati in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu, *La partecipazione incisiva*, Mulino, 2015, e ivi, in particolare, M. Ponzellini, L. Pero, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, p. 45 ss. L. Campagna, L. Pero, *Partecipazione e innovazione per aumentare la produttività,* Sviluppo e Organizzazione, giugno/luglio 2017, p. 68 ss.

39 V. L. Zoppoli, R. Santagata, *Il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese e l'azionariato su base collettiva,* in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu, *La partecipazione incisiva*, cit., p. 299 ss.

[40] E. Scudieri, *Fondi pensione, quasi una guida agli investimenti nell'economia italiana*, Focus Risparmio, giugno 2021; R. Cesari, M. Marè, (a cura), *Finanza e previdenza. I fondi pensione* e *la sfida dei mercati*, Mulino, 2017; incentivi a utilizzare tali risorse per investimenti nell' economia reale sono stati previsti nel decreto legge 24 aprile 2016, n.44 (art.4).

La diffusione di queste diverse esperienze partecipative può costituire un elemento di grande rilievo strategico nel momento attuale, perché corrisponde a un crescente bisogno di partecipazione manifestato dai lavoratori, specie da quelli più istruiti e consapevoli che sono destinati a essere sempre più centrali nella economia e nella società del futuro. Risponde anche a una esigenza delle imprese che devono affidarsi in misura crescente alla autonomia e responsabilità dei dipendenti per la organizzazione del lavoro e produttiva nelle fabbriche digitali intelligenti.

Non a caso il metodo partecipativo e le sue forme hanno ricevuto sostegno, da ultimo nel Patto per la fabbrica del 2018, dalle maggiori organizzazioni rappresentative, superando storiche diffidenze.

In ogni caso una valutazione di queste esperienze, per una loro valorizzazione complessiva dovrebbe essere messa all'ordine del giorno di un patto sociale per il lavoro e lo sviluppo.

13. La digitalizzazione delle imprese e del lavoro: come regolare gli algoritmi

Si è già rilevato che le trasformazioni economiche e sociali in atto pongono agli strumenti delle relazioni industriali, contrattazione e partecipazione, la urgenza di affrontare temi del tutto nuovi. Alcuni sono stati qui ricordati per indicare la necessità di affrontarli non solo in sede di contrattazione collettiva, ma nell'ambito di un più ampio patto sociale.

Sottolineo in particolare i problemi posti alle parti sociali e alle relazioni industriali dalla digitalizzazione del lavoro e dell'impresa. Si tratta di una tematica di frontiera, come segnala la Commissione europea [41] in un recente documento dedicato all'impatto della digitalizzazione su questioni decisive per il futuro del lavoro: la qualificazione dei rapporti di lavoro attivati tramite piattaforme digitali; la gestione dei rapporti di lavoro ad opera di macchine intelligenti e algoritmi anche all'Interno delle imprese.

Sul primo punto la Commissione conferma come la digitalizzazione della economia abbia messo in crisi le tradizionali categorie dei rapporti di lavoro e la distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo, rendendo controversa la qualificazione di molti rapporti e quindi la applicazione delle relative tutele, come mostra il caso tipico ma non unico dei riders. Per facilitare tale qualificazione la Commissione propone di stabilire una presunzione legale per cui i lavori su piattaforma devono essere considerati

[41] T. Treu, *La digitalizzazione del lavoro: proposte europee e piste di ricerca*, DRI, I, 2021, p. 1 ss.

rapporti di lavoro subordinato, salvo che la piattaforma ne dimostri il carattere di autonomia.[42]

La seconda questione affrontata dalla Commissione merita un'attenzione particolare, perché pone una sfida diretta agli strumenti tradizionali delle relazioni industriali, in particolare alla contrattazione collettiva. Questo perché gli strumenti digitali, in primis la intelligenza artificiale applicata dalle piattaforme, non riguardano solo rapporti come quelli dei riders ma si stanno diffondendo rapidamente anche nei rapporti di lavoro tradizionali presenti nelle aziende. Secondo i dati forniti dalla Commissione, confermati da molte ricerche, gli algoritmi espressi dalla intelligenza artificiale, sono già utilizzati in un'ampia serie di atti gestionali del lavoro, dalle assunzioni, alla supervisione e controllo delle attività e delle performance, alla decisione sulle carriere fino alla conclusione e cessazione del rapporto.

Di qui la necessità di considerare non solo l'impatto quantitativo della digitalizzazione sul mercato del lavoro, ma anche le sue conseguenze sulla qualità e sulle condizioni di lavoro, per valutarne sia le opportunità sia i rischi per i diritti e le tutele dei lavoratori.

La valutazione dei possibili rischi richiede un approccio analitico nuovo, diverso da quello usato per analizzare i rischi tradizionali, perché i sistemi algoritmici cambiano non solo le modalità ma la logica stessa della gestione dei rapporti di lavoro. La novità e criticità di questi sistemi, specie dei più recenti, consistono anzitutto nella non trasparenza propria di questi sistemi e nella incertezza su come essi sviluppano le proprie regole: un dato che spesso sfugge (o può sfuggire) agli stessi programmatori, tanto è vero che per tali sistemi sono stati definiti come *black box*.[43]

Su questo tema e sulle implicazioni della digitalizzazione per la sicurezza e per le condizioni del lavoro si interrogano sia il documento della Commissione sia l'accordo quadro stipulato fra le maggiori confederazioni sindacali e imprenditoriali europee.[44]

---

[42] Una attenzione particolare, non solo dei giuristi è riservata all'impatto delle piattaforme digitali che intermediano o gestiscono il lavoro. Vedi ILO*, Work employment and social outlook 2021, The role of digital labour platforms in trasforming the world of work,* Geneva; W.P. De Groen, et al., *Digital labour Platforms in the EU: Mapping and business models*, Study prepared by CESP, for DG EMPL., 2021.

43 In effetti la digitalizzazione sta trasformando il sistema di gestione del lavoro anche all'interno delle imprese tradizionali: v. A. Wood*, Algorithmic management Consequences for Work. Organisation and Working Conditions, in JRC Working Papers Series on Labour. Education and technology,* 2021/07*;* Commissione Europea*, Digitalization in the workplace, Eurofound, novembre 2021;* M. Faioli*, Il lavoro nella Gig Economy,* in *Libro dell'anno del Diritto,* Treccani, 2019, p. 304

[44] *Accordo triangolare europeo sulla digitalizzazione,* 22 giugno 2020, in Bollettino ADAPT, 29 giugno 2021, n. 26.

La indicazione principale dell'accordo quadro sottolinea la necessità di stabilire procedure e strumenti concordati fra le parti finalizzati a garantire che ogni impiego delle tecnologie digitali e della intelligenza artificiale assicuri il rispetto dei diritti dei lavoratori e segua il principio del controllo umano.

Nell' ultima versione della proposta di direttiva la soluzione adottata ha ridimensionato su questo punto l'importanza originaria. In questa versione la proposta si incentra sui diritti di informazione e consultazione, stabilendo l'obbligo a carico delle piattaforme di informare e consultare le organizzazioni sindacali dei lavoratori circa i meccanismi decisionali algoritmici alla base delle piattaforme, e circa le modifiche agli stessi, precisando che i rappresentanti o i lavoratori possono essere assistiti da un esperto (art.5). Richiede altresì che le piattaforme digitali rendano accessibili alle autorità competenti e alle organizzazioni sindacali le informazioni sulle condizioni di lavoro applicabili ai rapporti contrattuali (art. 12) e impone agli Stati di garantire ai lavoratori tramite piattaforma un'adeguata tutela giuridica contrattuale.

Infine, l'art. 8 riconosce il diritto dei lavoratori di ottenere delle piattaforme una spiegazione che giustifichi e motivi la decisione assunta da un sistema automatizzato che incida significativamente sulle sue condizioni di lavoro e di richiedere un riesame "umano" della decisione, cui si deve dare riscontro con risposta motivata, con la possibilità di rivolgersi a una persona incaricata della piattaforma per instaurare un confronto in merito alla decisione adottata.

Come si vede dalla stessa terminologia, non si parla più di controllo umano per garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori da eventuali violazioni da parte della piattaforma, ma di richiesta di riesame e di possibilità del lavoratore di interloquire con una persona incaricata della stessa impresa-piattaforma, apparentemente senza assistenza o intervento di rappresentanti sindacali.

Quanto alla regolazione di rapporti su piattaforma eseguiti a livello transnazionale, la direttiva si limita a prevedere che gli Stati membri sono tenuti a imporre alle piattaforme qualificabili come "datori di lavoro", di dichiarare alle autorità competenti ove si svolge l'attività lavorativa e i dati relativi a tale attività (artt. 11 e 12). Non si raccolgono invece le prime indicazioni seguite da alcune normative nazionali (Francia) che impongono alle imprese agenti su scala internazionale di vigilare sul rispetto delle condizioni di lavoro da parte delle loro unità periferiche. [45]

[45] V. Brino, *Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori*, in *Profili di criticità e nuovi esperimenti regolativi*, DRI, 2018, p. 171 ss.; J. Dougareilh, *La legge francese sul dovere di vigilanza al vaglio della giurisprudenza*, DLRI, 2021, p. 159 ss.

Dare seguito alle indicazioni dei documenti emersi (accordo e direttiva) pone una sfida inedita alle parti sociali nella loro attività contrattuale come nelle forme partecipative. Non si tratta più solo, come nella contrattazione tradizionale, di risolvere conflitti distributivi tra le parti, e neppure per i sindacati di influenzare le scelte programmatiche e attuative di volta in volta prese dalle imprese. Tanto meno sarà sufficiente per i rappresentanti dei lavoratori intervenire *ex post* sulle conseguenze delle scelte aziendali.

Per intervenire efficacemente sull'uso delle tecnologie digitali è necessario entrare nella logica interna e nei meccanismi di funzionamento automatico di questi sistemi, per ricondurli alla capacità di controllo e di orientamento delle persone che lavorano.

Solo se si incide su questo punto critico è possibile perseguire gli obiettivi fondamentali della nostra disciplina di tutelare la equità e la qualità dei rapporti di lavoro di fronte alle scelte umane e ora tecnologiche che incidono sulla vita dei lavoratori.

È un vero cambio di prospettiva che si impone a tutte le attività negoziali e partecipative delle parti sociali, e che interroga anche la qualità e l'effettività delle tutele normative.

In questi casi la attribuzione di poteri di controllo, sulle scelte aziendali alle rappresentanze dei lavoratori troverebbe la sua giustificazione nel principio costituzionale (art 41,2) secondo cui la iniziativa privata "non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Anzi è chiamata in causa più a fondo la garanzia che sia mantenuta ai lavoratori la possibilità di controllare le proprie condizioni di lavoro e in definitiva i propri destini nel corso della vita.

Non a caso il sistema di partecipazione tedesco non si limita a prevedere la presenza dei rappresentanti dei lavoratori, che è peraltro minoritaria, negli organismi delle società, e quindi con limitata capacità di influenza sulle decisioni aziendali; ma accompagna a questa cogestione istituzionale, l'attribuzione agli stessi rappresentanti di poteri di codeterminazione, che possono arrivare fino al diritto di veto su una serie di decisioni aziendali riguardanti la gestione dei rapporti di lavoro.[46]

Tale aspetto, originario del sistema partecipativo tedesco, è finalizzato a permettere un controllo collettivo sulle decisioni manageriali volto a prevenire ed evitare che queste pregiudichino o mettano a rischio i diritti fondamentali dei lavoratori. Su questo è intervenuto il legislatore tedesco del 2021 il quale ha incluso fra i temi oggetto dei poteri di codeterminazione

[46] M. Weiss, *Workers participation in the enterprise in Germany,* in A. Perulli, T. Treu, Eds., *Enterprise and social rights,* cit.*;* e in generale, T. Treu, *Workers participation in the firm, trends and insight*, ivi, p. 278.

dei Consigli di fabbrica il controllo sull'utilizzo delle piattaforme digitali e dell'intelligenza artificiale per la gestione dei rapporti di lavoro.

La sfida di trovare strumenti adeguati per orientare l'uso delle tecnologie digitali all'insegna del controllo umano, come richiede l'accordo quadro europeo, interpella *in primis* la capacità di innovazione delle parti sociali, ma non può lasciare indifferente o estraneo il legislatore, come è stato nell'ordinamento tedesco.

La storia delle nostre relazioni industriali conferma che le principali innovazioni presenti nei nostri ordinamenti sono state il risultato congiunto di azioni collettive e di interventi riformatori e di sostegno dei legislatori nazionali.

Il controllo umano delle tecnologie digitali è uno dei terreni principali su cui oggi si dovrebbe sperimentare questa capacità di iniziativa congiunta di parti sociali e legislatori. Le policy pubbliche dovrebbero assumere questo come un obiettivo prioritario per sostenere l'azione collettiva, già in difficoltà per molti motivi, nel confronto con le implicazioni dell'era digitale che sono decisive per il futuro del lavoro.