

# Diritto e politiche del lavoro tra due crisi

Tiziano Treu, | 01 giugno 2020

## La diversità della crisi attuale

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

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

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

L'impatto economico della pandemia, a fine aprile quando scrivo, è ancora indeterminato ma le prime stime indicano un ordine di grandezza nella caduta del PIL mondiale doppio di quello della crisi del 2008, e resta l'incognita decisiva della durata del contagio. Inoltre è diversa non solo la dimensione, ma anche la diffusione della pandemia, perché essa ha impattato contemporaneamente sia sull'offerta sia sulla domanda, con un effetto choc duplice e di dimensioni senza precedenti. Non solo ha travalicato tutti i confini nazionali e territoriali, ma ha colpito secondo criteri diversi da quelli correlati agli usuali parametri economici.

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

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

Su questi aspetti che vanno oltre il nostro tema e l'ambito delle mie competenze, ci sarà da riflettere non poco. Una riflessione approfondita da parte di tutti, cittadini, istituzioni e attori sociali, sarà necessaria per trarre da questo dramma comune lezioni utili ad avventurarci nel futuro.

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

Occorre imparare da questa crisi per ripensare tutti gli strumenti utilizzati finora, a cominciare dalla quantità e modalità degli interventi finanziari ed economici.

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

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

La diffusione mondiale della epidemia ha mostrato che la fragilità dei rapporti internazionali riguarda non solo la gestione della finanza ma anche il commercio internazionale e le filiere produttive. Le filiere produttive e distributive dovranno essere ricostruite su basi diverse. Molte delle produzioni che avevano riferimenti fuori dal nostro paese e che venivano fatte all'estero dovranno tornare a casa.

Il processo di avvicinamento digitale ha permesso di superare le distanze nel lavoro in misura fino a ieri impensabile in interi settori di attività. Nonostante i ritardi denunciati nella cultura e nelle infrastrutture digitali del nostro paese, i progressi nell'insegnamento e apprendimento a distanza, dalla scuola primaria all'università, sono stati eccezionali, un vero salto di scala.

## **Centralità delle politiche pubbliche**

L'influsso di queste nuove modalità di lavoro non si fermerà con la fine della epidemia.

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

Ma le stesse tecnologie possono essere utilizzate per portare molte di queste attività a svolgersi da remoto, non solo molti dei servizi vecchi e nuovi, ma anche alcune funzioni aziendali *non core* delle manifatture, dalla finanza alle risorse umane. La capacità di innovazione di tutti i nostri strumenti tradizionali sarà messa a una nuova prova.

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

## **Sfida diretta all'Europa**

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

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

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

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

Gli interventi finanziari non solo della BCE e della BEI ma anche della Commissione e del Consiglio sono stati di dimensioni eccezionali rispetto ai precedenti: dalla decisione di destinare finanziamenti del MES, senza condizioni, all'emergenza sanitaria, a quella di lanciare una *Recovery Fund* per sostenere la ripresa dalla crisi. Ma come si è visto dal dibattito in corso e dalle faticosissime trattative che hanno preceduto le decisioni, non c'è ancora condivisione tra gli Stati membri sulla necessità di interventi comuni che siano espressione di una vera solidarietà europea.

## **Programmi economici comuni**

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

Ambedue i programmi intercettano obiettivi fondamentali per il nostro futuro.

Il secondo è necessario per sostenere l’impegno comune all’intera comunità mondiale di contrastare il riscaldamento globale e di avviare un nuovo ciclo di sviluppo sostenibile. L’Europa si è proposta di essere all’avanguardia nella transizione energetica e ambientale che è alla base di una nuova economia sostenibile. È una scelta di grande valore per cambiare molte politiche economiche; perché la difesa e il miglioramento ambientale costituiscono una nuova frontiera dell’economia e insieme una componente decisiva per la qualità della vita sul pianeta.

Ora all’annuncio del *Green new deal* devono fare seguito investimenti di dimensioni adeguate all’obiettivo, da parte non solo degli Stati membri ma del bilancio europeo. Se questa è una priorità condivisa, coerenza vuole che ad essa siano destinate risorse aggiuntive rispetto a quelle notoriamente inadeguate dell’attuale bilancio.

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

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

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

Un importante segnale, che ha mostrato una nuova consapevolezza delle istituzioni europee, è venuto dalla decisione della Commissione (del 22 marzo 2020) di permettere deroghe ai divieti di aiuti di Stato per sostenere le imprese in difficoltà a causa della pandemia (prestiti agevolati, garanzie pubbliche, sussidi a tassi agevolati, sostegni all’export).

## **Deficit delle politiche sociali**

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

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

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

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

## **Riscoprire il diritto *hard*, standard sociali comuni**

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

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

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

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

Occorrono politiche economiche e sociali conseguenti che diano concretezza ai principi dichiarati. Inoltre bisogna fissare sia pure in modo flessibile e anche differenziato, alcuni standard minimi necessari per contrastare le accresciute differenze socio economiche tra gli Stati e le popolazioni dell'Unione.

Non mancano proposte al riguardo avanzate da più parti, me compreso, come quella di rafforzare il metodo aperto di coordinamento con l'uso di direttive quadro che stabiliscano standard minimi differenziati in relazione al grado di sviluppo dei diversi sistemi di diritto del lavoro e di welfare.

Una seconda proposta avanzata alla Commissione europea da un gruppo di esperti, coordinato da Edoardo Ales, mira a sostenere con un quadro legale sia pure leggero la contrattazione collettiva transnazionale comunitaria. Sarebbe questa contrattazione lo strumento principale, più flessibile della legge, per fissare standard economici e normativi di trattamento ai lavoratori modulati in relazione alle varie realtà europee.

## **Interventi di emergenza: ammortizzatori sociali e sostegno alle imprese**

Segnali di novità si sono visti nelle reazioni delle istituzioni comunitarie alla crisi, non solo nei provvedimenti finanziari ma anche in alcuni interventi diretti a proteggere i lavoratori dall'impatto della emergenza sanitaria sui loro posti di lavoro.

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

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

Il provvedimento si raccorda, ma si distingue, rispetto a interventi precedenti, come il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che ha previsto aiuti ai lavoratori (e settori) vittime della globalizzazione; l'*European Solidarity Fund*, originariamente previsto per finanziare interventi a favore degli Stati colpiti da disastri naturali e ora allargato per

fronteggiare con risorse comuni la emergenza sanitaria; e ancora il CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*), che mobilita risorse inutilizzate dei vari fondi strutturali e ne facilita l'utilizzo con procedure accelerate per promuovere nuovi investimenti, in settori critici, specie legati alla emergenza sanitaria.

Questi interventi di sostegno alle misure sociali ed economiche dei vari Stati hanno carattere solo finanziario e non incidono sulle caratteristiche strutturali degli istituti su cui intervengono, che sono diversamente configurate nei sistemi nazionali.

Il regolamento SURE presenta tuttavia novità per diversi aspetti, non solo per la dimensione delle risorse messe a disposizione, ma anche perché ha una finalizzazione specifica di sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, con la pluralità di impieghi e di destinatari che si riscontrano negli ammortizzatori sociali presenti nei vari paesi, cassa integrazione e indennità di disoccupazione.

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

## **Elementi per un welfare europeo**

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

Il progetto di Padoan, come altre simili proposte in campo, aveva in comune con SURE l'oggetto dell'intervento, che consisteva in sostegni europei alle misure nazionali di aiuto al reddito dei lavoratori in caso di sospensione delle attività produttive e di disoccupazione. Peraltro ipotizzava un insieme di misure non temporanee, ma utilizzabili per crisi occupazionali ricorrenti.

Anche quelle proposte proponevano misure sussidiarie, cioè integrative degli istituti di sostegno al reddito previsti dalle leggi nazionali, specificamente quelli riguardanti la disoccupazione. Ma il sistema previsto in tali proposte, a cominciare da quella di Padoan, si concretava in una forma di riassicurazione rispetto agli interventi nazionali. Essa doveva essere finanziata da contributi dei singoli Stati, comportando così una mutualizzazione del rischio di crisi fra gli Stati partecipanti.

## **Ripensare le politiche sociali nazionali**

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

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

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

La normativa del decreto 18/2020 ha per la prima volta incluso nei provvedimenti di urgenza conseguenti all'emergenza Coronavirus un sostegno specifico al reddito dei lavoratori autonomi, ancorché in misura ridotta e configurato diversamente da quello previsto per i lavoratori subordinati.

## **Rivedere gli ammortizzatori sociali**

La disciplina degli ammortizzatori sociali è diventata una delle aree del welfare più travagliate, in particolare in Italia, dove nonostante i tentativi di razionalizzazione del sistema, esso rimane per vari aspetti incoerente, con forti sperequazioni fra le varie categorie di lavoratori anche subordinati.

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

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

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

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

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

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

Più in generale si è manifesta la esigenza di superare la impostazione settoriale e corporativa del welfare tradizionale, che è legata alle strutture dell'industrialismo, per affermare un'impostazione universalistica dei vari istituti di tutela del lavoro, come quella indicata in Italia dalla commissione Onofri.

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

## **Misure di contrasto alla povertà**

Ma per tornare al tema degli ammortizzatori sociali, la progressiva presa d'atto della insufficienza dei rimedi tradizionali al rischio di povertà è all'origine della diffusione in quasi tutti i paesi europei, e ora anche in Italia, di varie forme di reddito minimo.

Pur nella loro varietà, le normative della maggior parte dei paesi europei hanno mantenuto l'approccio comune ad altre forme di welfare, cioè la scelta di combinare la erogazione delle prestazioni monetarie con la richiesta ai beneficiari di rendersi

disponibili a prestazioni di lavoro, ad attività formative o ad altre attività socialmente utili.

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

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

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

Questo riapre un dibattito controverso non solo in Italia che qui non posso riprendere; ma sono convinto che i motivi che hanno indotto a non generalizzare misure di *basic income* restino ancora validi. Anzitutto una simile misura, avrebbe costi ingenti difficilmente sostenibili, se essa si cumulasse con gli altri interventi di welfare; se invece dovesse sostituirli, come è nelle visioni dei sostenitori dello stato minimo, comporterebbe effetti regressivi peggiorando le condizioni complessive dei più poveri.

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

Nell'immediato la lotta all'emergenza è anche una lotta alla povertà; in prospettiva il sostegno al reddito nelle varie situazioni di bisogno delle persone è un capitolo del welfare che dovrà essere riesaminato alla luce dello stress della crisi.

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

## **Salario minimo europeo?**

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

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

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

In ambito europeo le obiezioni ad adottare uno strumento comune in tema di salario minimo hanno riprodotto aggravate

quelle sollevate da molti sindacati nazionali. Gli argomenti contrari hanno fatto leva sul fatto che i sistemi nazionali di fissazione dei salari e i livelli di questi sono fra loro grandemente differenziati. Basti pensare che i salari minimi legali in vigore nei diversi paesi oscillano da livelli di 300-400 a oltre 2000 euro mensili.

Resta da vedere se l'impatto dell'attuale emergenza sulle condizioni salariali dei lavoratori, specie di quelli a più bassi salari, convincerà le istituzioni europee a prendere una iniziativa comune.

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

In realtà tutta la funzionalità dei sistemi di relazioni industriali ha grandemente sofferto del contesto negativo indotto da tecnologie e dalla globalizzazione. D'altra parte gli attori sociali restano ancora troppo radicati entro i confini nazionali e operano negli ambiti della manodopera tradizionale entro cui sono cresciuti per agire efficacemente nei nuovi contesti sovranazionali e tecnologici. Solo un rinnovamento delle loro strategie in direzione degli obiettivi imposti da queste realtà tecnologiche e globali può ridare alle parti sociali, ai sindacati in particolare, il ruolo di innovazione e di promozione della equità sociale che hanno avuto nei decenni passati.

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

Anche nei rapporti collettivi transnazionali l'iniziativa europea può ricercare strade nuove, se necessario forzando i limiti delle proprie competenze, in alcune direzioni prioritarie. Ad esempio può prospettare forme di sostegno alle parti della contrattazione collettiva, come è stato con la direttiva sui comitati aziendali europei (CAE), ma allargandone l'ambito di applicazioni verso le aziende medio-piccole che sono una gran parte della geografia produttiva e che oggi grazie alle nuove tecnologie possono estendere la loro presenza oltre i confini nazionali. In secondo luogo potrebbe favorire la presenza degli attori collettivi nelle istituzioni competenti nelle materie della economia e del welfare, secondo formule sperimentate con successo in alcuni Stati membri (ad esempio con il cd. sistema di Gent).

## **Una svolta per il dopo crisi**

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

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

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

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

L'Agenzia europea del lavoro di recente varata, se vorrà contribuire a rinnovare in questa direzione le politiche attive del

lavoro e della formazione, aiutando gli Stati come il nostro, lontani dagli obiettivi imposti dalle nuove realtà, dovrà essere dotata non solo di