

Europa democrazia sociale*

Tiziano Treu

1. La “densità” delle politiche sociali nell’Unione europea	146
2. Le promesse disattese di <i>shared prosperity</i> e i rischi del nazionalismo.	148
3. Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce	151
4. Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell’ambiente	152
5. Le proposte modificative della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii	153
6. La condizionalità “sociale”	155
7. La necessità di ripensare gli istituti di welfare	156
8. Equilibrio fra misure di protezione e social investment	157
9. Le carenze delle misure di social protection and inclusion	158
10. Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l’urgenza di sostenere le transizioni	160
11. La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune	162
12. Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione	163
13. Il coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> : strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee	166
14. Partecipazione sociale e democrazia politica	170

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 161/2025

1. La “densità” delle politiche sociali nell’Unione europea

Le iniziative degli ultimi anni assunte dalla presidenza Von der Leyen, hanno dato un impulso senza precedenti alla estensione e all’approfondimento del *social acquis* europeo, altrettanto senza nessuna modifica delle competenze istituzionali dell’Unione: su questo punto tornerò.

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

La dimensione complessa dell’*acquis* comunitario è venuta chiarendosi nel tempo ed è stata sottolineata dagli eventi eccezionali degli ultimi anni non solo per l’Europa ²⁴⁰.

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

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

Questi programmi contengono risorse dedicate ai temi dell’agenda sociale particolarmente interessati alle due transizioni digitale ed ecologica: dalla promozione della occupazione, alla formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori, alla loro

²⁴⁰ Cfr. da ultimo M. Ferrera, *The future of social citizenship in the EU*, Flagship Report, February 2024; European Commission, *DG for employment social affairs and inclusion, The future of social protection and of the welfare State in the EU*, Report of the high level group, Bruxelles, 2023; M. Keune, ed., *The state of european social rights and social citizenship*, Flagship Report, 2024; C. Kickpatrik, *The roaring 20s for social europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, Transfer: European review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 203-217; M. Keune, P. Pochet, *The revival of Social Europe: is this time different?*, Transfer European Review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 173-183; vedi anche *Annual Activity Report, 2023*, della *DG for employment, Social Affairs and inclusion*, con dati quantitativi sui risultati dell’Unione in materia sociale.

salute e sicurezza e più in generale al *well being* dei cittadini, contribuendo così a consolidare la posizione delle istituzioni del lavoro nel quadro istituzionale ed economico dell'Unione.

Si tratta di risultati straordinari, impensabili per la generazione di europei sopravvissuti alla seconda guerra mondiale ²⁴¹, risultati che hanno garantito “non solo il più lungo periodo storico nel nostro continente di pacificazione fra Stati e di diffusione dell'ordine giuridico liberale” ma che hanno anche costruito un sistema di protezione sociale e di diritti umani senza riscontro in altre aree del globo.

Tali risultati, come ha sottolineato Fabbrini, non avrebbero potuto essere conseguiti dagli Stati nazionali nell'esercizio della loro sovranità; né si sarebbero potuti fronteggiare crisi mondiali drammatiche come quella della pandemia e più di recente quella energetica legata alle emergenze climatiche e drammatizzata dalla guerra in Ucraina.

Si può comprendere quindi come i programmi della nuova Commissione Von der Leyen siano all'insegna della continuità e ribadiscano la importanza di dare seguito, rafforzandole, a tutte le politiche avviate nel precedente mandato: *in primis* con un nuovo piano di azione per attuare il Pilastro dei diritti sociali, con la necessità di garantire che le transizioni in atto siano “eque per tutti”, intensificando gli investimenti in formazione continua per colmare la carenza di competenze, con il rilancio del dialogo sociale, con una sottolineatura della urgenza di affrontare le radici della povertà e di rafforzare l'impegno per la eguaglianza.

Questo è un impegno non da poco perché queste politiche sono state solo parzialmente attivate. Sono “semi da coltivare” in un terreno pieno di ostacoli che negli ultimi mesi si sono ingigantiti ²⁴².

I segni che gli impegni nelle direzioni intraprese non sono ancora sufficienti si riscontrano anzitutto sul versante dei bisogni e delle politiche sociali.

Il rapporto di Enrico Letta nel capitolo intitolato significativamente “*A single market for all*” procede da una affermazione netta e preoccupata, cioè dalla constatazione che nonostante i successi del mercato unico è “cresciuta la percezione che questi successi sono andati a vantaggio solo di alcuni, persone e imprese, in grado di

²⁴¹ S. Fabbrini, *Nazionalismi 2.0, La sfida sovranista all'Europa integrata*, Mondadori, 2025, p. 215

²⁴² M. Ferrera, *Dall'orlo dell'abisso alla rinascita. La strada verso un'Unione sociale, Percorsi di secondo welfare*, 3 giugno, 2024; ID, *Policies and social visions, ideology conflicts and solidarity in the EU*, OUP, 2024.

approfittarne e non hanno raggiunto tutti i cittadini come erano le promesse europee di una “*shared prosperity*”.

Inoltre troppi cittadini si sono sentiti non pienamente coinvolti nei processi decisionali europei.

Se non si danno risposte a queste percezioni e a questi bisogni c'è il rischio di aumentare la disaffezione nei confronti delle istituzioni europee ed erodere il sostegno pubblico che è vitale per l'Europa ²⁴³.

2. Le promesse disattese di *shared prosperity* e i rischi del nazionalismo.

La concretezza di tale rischio era già palese da tempo, come testimonia la crescita dei movimenti euroscettici o anti europei e dei nazionalismi ²⁴⁴.

Tali movimenti possono fare leva sulla inadeguatezza dell'Europa sociale nel garantire il benessere promesso e quindi giustificare la esclusiva fiducia di ciascuno alla azione del proprio Stato, dando così sostegno al nazionalismo economico alimento anche del nazionalismo politico.

Il risorgente nazionalismo politico di destra è una sfida dall'interno al processo di integrazione europea, che si aggiunge alle sfide esterne della globalizzazione e ora alla rottura delle deboli regole internazionali causata dalle iniziative della presidenza Trump ²⁴⁵.

Si tratta di sfide non affrontabili dai singoli paesi, né solo sul piano della governance e delle politiche economiche. Come la crescita degli scambi economici non è riuscita a regolare e stabilizzare la globalizzazione, analogamente è avvenuto per i rapporti fra gli Stati europei.

Se lo sviluppo e la governance sovranazionale del mercato singolo sono riusciti a contenere con un parziale successo il nazionalismo economico, non è stato così per il nazionalismo politico.

²⁴³ *Much more than a market*, April 2024, *Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen*.

²⁴⁴ I rischi delle derive verso il nazionalismo sono da tempo segnalate da S. Fabbrini, da ultimo in *Europa e USA. Le diverse ricette dei nazionalisti*, *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2024; ID, *Giocare coi nazionalismi è sempre pericoloso*, 31 ottobre 2024, e ID, *Nazionalismo 2.0, La sfida sovranista all'Europa integrata*, cit.

²⁴⁵ Per una analisi delle sfasature tra annunci e fatti nelle politiche di Trump e delle reazioni degli anticorpi presenti nel sistema USA vedi R. Perissich, *L'Europa e Trump. Come evitare l'apocalisse e governare il caos*, Luiss Policy Brief, 9/2025).

Questo è stato riportato nel processo decisionale della Unione, tramite la adozione di una governance intergovernativa delle politiche core dei poteri statali ²⁴⁶.

Tale debolezza della governance, sancita dal principio della unanimità ed ulteriormente rafforzato dai vari allargamenti a est degli Stati membri, ha rappresentato e continua a costituire un vincolo interno alla capacità della Unione di intervenire nelle tematiche essenziali economiche e sociali del futuro, cioè in definitiva per esprimere una vera sovranità europea ²⁴⁷.

È questo insieme di motivi che ha contribuito a frenare molti programmi della Unione e a ridurre la efficacia delle riforme attuate in passato.

Tali motivi si ripresentano rafforzati oggi in un contesto economico e politico non solo nazionale complesso e minaccioso.

Per tali ragioni non solo la compiacenza per i risultati raggiunti è fuori luogo, ma anche la continuità affermata dai programmi della presidenza, pur essendo importante, è insufficiente ²⁴⁸.

In primis va ricordato, come si diceva, che molte delle iniziative comunitarie avviate sono lungi dall'essere compiute ed effettivamente implementate.

L'incompiuta si può verificare nelle ipotesi, non infrequenti, in cui le iniziative non sono state sostenute da un consenso sufficientemente diffuso o risultano frutto di forzature istituzionali.

È il caso di alcune recenti direttive che sono state oggetto di grandi contrasti in fase di approvazione e ora sono direttamente contestate, come dirò subito.

Tali contrasti si palesano nella difficoltà di implementare molte delle norme europee e di renderle efficaci a garantire i diritti proclamati.

L'importanza degli strumenti volti a garantire l'effettività e dei diritti è testimoniata in negativo dall'alta percentuale che si registra, in tutti i paesi europei, di *non take up*

²⁴⁶ Così S. Fabbrini, *Nazionalismo 2.0*, cit. p. 209

²⁴⁷ S. Fabbrini, *Nazionalismo 2.0*, cit., p. 217

²⁴⁸ La continuità è essenziale per tutte le politiche che richiedono tempo per diventare efficaci; ma lo è particolarmente per le politiche europee che devono dimostrare di essere credibili nei confronti di una pluralità di paesi e di constituencies sociali molto eterogenee.

dei diritti e dei benefici sociali, specie di quelli più “difficili”, dai congedi parentali ai sussidi assistenziali ²⁴⁹.

Per questo un’attenzione specifica andrebbe dedicata, oltre e prima che alla sanzione di altri diritti, alla ricerca di strumenti per precisarne i contenuti e per rafforzarne la effettività ²⁵⁰.

Anche perché la moltiplicazione dei diritti non si traduce necessariamente in maggiore benessere ed eguaglianza. Ciò vale in particolare per i diritti economici, che “trovano un limite intrinseco nelle risorse a disposizione e quindi possono essere universali solo dal punto di vista dell’impegno a promuoverli”. Configurarli come diritti intoccabili, può avere conseguenze molto gravi “quando i tempi buoni finiscono”; e “l’incapacità delle *èlite* di continuare a garantirli diventa allora una delle grandi sorgenti della sfiducia e della rabbia nei loro confronti, di cui si nutre il populismo occidentale” ²⁵¹.

Per tale motivo si è sottolineato dalle istituzioni dell’Unione e dai commentatori l’urgenza non di aggiungere altri diritti a quelli riconosciuti dal *Social pillar*, quanto di precisarne i contenuti e gli strumenti di effettività ²⁵².

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

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

²⁴⁹ Cfr. B. Cantillon, M. Ferrera, M. Keune, *Stepping up the EU Agenda on Social Citizenship*, Social Europe, 12 Aprile 2024

²⁵⁰ Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per le parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la “implementazione” sarà al centro del suo mandato. Vedi la *Recommendation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell’accessibilità delle misure di protezione sociale.

²⁵¹ Così A. Graziosi, *Occidenti e modernità, vedere un mondo nuovo*, Mulino, 2023, p. 150 ss.

²⁵² Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per le parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la “implementazione” sarà al centro del suo mandato. Vedi anche la *Recommendation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell’accessibilità delle misure di protezione sociale.

3. Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce

Questi aspetti conosciuti, ma non meno importanti, devono essere rafforzati per rendere effettivi i diritti affermati, specie per i gruppi di cittadini più deboli.

A questo impegno si aggiunge ora una duplice urgenza. Anzitutto quella di completare il processo di universalizzazione dei diritti sociali, cioè il riconoscimento di tali diritti, con eventuali adattamenti, a tutti i tipi di lavori, oltre l'area del lavoro subordinato ²⁵³.

Di questo mi sono occupato in altra sede cui rinvio; ma voglio aggiungere una sottolineatura riguardante i lavori su piattaforme digitali.

Tali piattaforme stanno diventando uno strumento sempre più diffuso per la gestione dei rapporti di lavoro, tanto più importante e critico in quanto esse tenderanno a essere generalmente governate da sistemi di intelligenza artificiale.

La direttiva europea cd. *Platform Workers* (2024/2831) contiene una serie di regole sia per facilitare la corretta qualificazione di tali soggetti come lavoratori dipendenti, sia per riconoscere loro in ogni caso tutele e garanzie nel lavoro simili a quelli degli stessi dipendenti.

Ma l'ambito di applicazione di tale direttiva è limitato a chi presta la propria attività a piattaforme che forniscono con strumenti elettronici servizi a richiesta, (art.2 della direttiva), come ad es. i ciclofattorini su cui ha legiferato anche il nostro paese (legge 128/2019).

Si tratta di un limite sempre più ingiustificabile a fronte della crescente adozione di simili piattaforme digitali da parte delle imprese per la gestione dei propri rapporti di lavoro.

Non a caso i sindacati europei, nel corso dell'iter di approvazione della direttiva *Platform* avevano richiesto, senza successo, di estenderne le regole previste a tutte i rapporti di lavoro gestiti da parte di piattaforme digitali, comprese quelle attivate dalle imprese, argomentano che anche per queste valevano le stesse ragioni previste dalla direttiva a tutela dei lavoratori.

Una seconda urgenza rivelatasi attuale, contro le previsioni e le regole istituzionali della Unione, è di difendere i diritti fondamentali sociali e umani dai tentativi di smantellamento minacciati o messi in atto dai governi e dalle forze di destra nazionalista in alcuni Stati dell'Est europeo, che pure avevano dovuto introdurre nel proprio

²⁵³ A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni, Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, 2023

ordinamento la sanzione di quei diritti per poter entrare nella Unione. . La reazione a queste trasgressioni è tanto più urgente in quanto simili attacchi ai diritti fondamentali, oltre a ledere la dignità e le condizioni di lavoro di quei cittadini, hanno contribuito a favorire la involuzione autoritaria degli Stati che li hanno tollerati o attuati.

4. Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell'ambiente

Una terza area di intervento richiesto alla nuova presidenza Von der Leyen, che va oltre la semplice continuità, riguarda le direttive approvate negli ultimi mesi dalla passata consiliatura in materia di responsabilità delle imprese.

Si tratta anzitutto della direttiva CSRD (2022/2464), che ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle principali attività aziendali riguardanti i diritti umani e sociali e vari aspetti della integrità ambientale.

Subito dopo la direttiva cd. *Due diligence* (2024/1760) ha integrato gli obblighi informativi delle aziende con il dovere di predisporre azioni procedurali e interventi finalizzati a prevenire e mitigare tali rischi, compresi piani di azione diretti allo stesso obiettivo e inseriti nelle strategie dell'impresa.

Queste direttive, soprattutto la seconda, oltre a incidere in modo diffuso sulle pratiche di gestione aziendale, rispondono a una nuova visione delle imprese. Segnalano, come si è detto, "la propensione degli attori pubblici a fare dell'impresa" in virtù dei suoi poteri regolativi e di controllo, un tramite delle politiche pubbliche di tutela di beni di rilevanza generale come la sicurezza del lavoro o la privacy e l'ambiente, beni cioè su cui insistono diritti fondamentali della persona o della collettività"²⁵⁴.

Per questo motivo tali direttive sono rilevanti anche per la questione dell'effettività dei diritti sociali e ambientali.

La scelta di queste direttive merita seguito operativo, perché fa una scommessa difficile e inedita. Punta cioè sul fatto che gli obblighi di diligenza così precisati e sanzionati

²⁵⁴ M. Barbera, *Contrattazione e partecipazione, uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, DL, 2023, p. 692; sulle implicazioni di tali direttive vedi il mio scritto *L'impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Trasformazioni del lavoro, discontinuità e interdipendenze*, Giappichelli, 2024, p. 218 ss.; cfr. anche V. Brino, *La due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, www.rivisteweb.it/issn/1971-7105/issue/8701; A. Genovese, S. Scalzini, *Il d.lgs. n. 254 del 2016 di recepimento della Non Financial Reporting Directive (NFRD) 2014/95/UE e la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) 2464/2022 a confronto*, Astrid, n.18/2023.

possano contribuire al migliorare il tasso di effettività delle regole specie per gli aspetti e per i settori più a rischio per lavoro e ambiente ²⁵⁵.

In primis si è rilevato che lo svolgimento degli impegnativi compiti di due diligence nei confronti dei diritti sociali fondamentali e della salvaguardia dell'ambiente è affidato alla iniziativa delle stesse imprese, senza che sia previsto una qualche forma di controllo o di certificazione pubblica; cosicché la direttiva *Due Diligence* rischia di ridursi a un mero esercizio di autocertificazione.

Su questo aspetto si gioca gran parte della credibilità di questa innovazione normativa e della capacità della compliance aziendale di migliorare il tasso di effettività delle regole e dei diritti.

5. Le proposte modificative della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii

Ma nonostante tale cautela e l'atto di fiducia nei confronti delle imprese,

ambidue queste direttive, la seconda ancor più della prima, sono risultate molto controverse fin dall'inizio del loro iter per le riserve avanzate non solo dagli imprenditori ma anche da alcuni Stati membri che hanno denunciato l'appesantimento per le attività produttive conseguenti all'eccesso di adempimenti previsti da queste direttive.

D'altra parte la necessità di semplificare le normative europee in genere, in particolare quelle riguardanti le attività produttive, è stata sottolineata dal rapporto Draghi che si è fatto interprete delle difficoltà delle imprese specie di quelle piccole non solo di reggere i costi di queste regole ma anche di districarsi nelle loro complessità spesso difficili da interpretare anche per gli esperti.

Il convergere di questi motivi ha indotto la Commissione ad avanzare proposte modificative delle direttive nel quadro di un piano di semplificazioni inteso a "permettere di perseguire gli obiettivi di policy concordati nel programma nel modo più semplice, più mirato e meno oneroso" così da "contribuire a creare un ambiente più favorevole alle imprese e a rendere la economia europea più prospera e competitiva" ²⁵⁶.

²⁵⁵ Nei riguardi di una simile scelta non sono mancate osservazioni critiche anche da chi ne ha colto la importanza, me compreso, cfr. ad es. T. Treu, *L'impresa sostenibile*, in *Annuario del lavoro*, 2024, p. 175 ss., e ID, *Il controllo umano delle tecnologie*, WP M. D'Antona, CSDLE IT, 492/2025 p. 9.

²⁵⁶ Vedi Commissione, *Competitiveness Compass*, del 29 gennaio 2025; Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2025

Tali proposte hanno ricevuto non poche critiche sia dai primi commentatori sia dai sindacati europei i quali hanno denunciato che il Pacchetto omnibus è stato preparato “in maniera opaca e non democratica”; un fatto che contraddice l’intenzione manifestata nel programma della presidenza Von der Leyen di stipulare con le parti sociali un nuovo patto per il dialogo sociale europeo.

Questo patto è stato firmato il 5 marzo 2025 tra la Commissione e le parti sociali europee, con l’obiettivo di rinnovare l’impegno di affrontare con azioni comuni le sfide del mercato del lavoro e di promuovere l’occupazione a condizioni lavorative eque.

Reazioni simili si sono manifestate anche nel Parlamento europeo, e hanno avuto come conseguenza che le proposte di modifica sono state accantonate e il Parlamento ha approvato solamente un provvedimento di rinvio “stop the clock”²⁵⁷.

Va rilevato che la dilazione dei tempi concessa a seguito del rinvio per la applicazione delle varie normative può essere utile per sperimentare funzionamento delle norme e verificare la consistenza dei rischi.

Una sperimentazione partecipata può favorire una valutazione fondata sui dati, e non a priori, di quali siano i costi e la effettiva utilità dei vari adempimenti; può servire a distinguere fra quelli rilevanti per le tutele dei diritti, come ad es. le procedure di valutazione del rischio per i diritti e le misure di mitigazione degli stessi rischi, e gli obblighi solo formali o di dettaglio.

Distinzioni di questo genere si possono fare ad es. per gli standard ESRS sopra ricordati, che indicano in grande dettaglio (anche a me è sembrato eccessivo) i contenuti delle informazioni richieste alle aziende in relazione sia alla forza lavoro propria sia ai dipendenti della catena di fornitura.

Questa è un’area di semplificazione, attivabile con intervento delegato della Commissione, che si presta alla riduzione di un gran numero di obblighi di reporting, con la riduzione dei costi degli adempimenti per le imprese, senza che questa riduzione pregiudichi la garanzia dei diritti.

In ogni caso, se le scelte di semplificazione devono tener conto del criterio sopra indicato, cioè della loro natura formale, o sostanziale e del loro impatto sui diritti, tali scelte dovranno essere motivate e verificate nel merito, sulla base di valutazioni puntuali e possibilmente condivise.

²⁵⁷ Vedi T. Treu, *Le nuove regole europee sulla Rendicontazione di sostenibilità e sulla Due diligence: proposte di semplificazione e rinvii*, in Astrid Paper, giugno 2025.

Per questo motivo le indicazioni dei documenti europei che stabiliscono percentuali di riduzioni (25 - 35%) degli adempimenti, non dovrebbero essere intese come tassative.

In conclusione si tratta di vedere se l'orientamento della Commissione sarà "una prudente manifestazione di gradualismo che tiene ferme le scelte di principio che stanno alla base della direttiva in vigore o se preludono a una crisi più profonda di quelle scelte" ²⁵⁸.

6. La condizionalità "sociale"

Uno strumento specifico proposto per migliorare il tasso di osservanza nelle materie del lavoro e del welfare, che è alquanto basso in molti paesi europei tra cui l'Italia, consiste nella introduzione nella normativa sociale di qualche forma di condizionalità.

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

In materia sociale la condizionalità è stata utilizzata in varie accezioni soprattutto per stimolare la attivazione degli aventi diritto ai benefici assistenziali nella ricerca di lavoro o nella frequenza a corsi di formazione utili a promuovere il superamento delle condizioni di bisogno ²⁵⁹.

Di recente si è proposto ²⁶⁰ di stabilire che il rispetto dei diritti previsti dal *Social pillar* sia previsto come condizione generale per la ammissione all'uso dei fondi europei.

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

In realtà lo strumento potrebbe avere un rilievo di più vasta portata se venisse adottato come condizione generale all'interno del nuovo patto di stabilità e crescita,

²⁵⁸ M. Libertini, *Prefazione al volume La trasparenza societaria per lo sviluppo sostenibile. Il decreto lgs. n. 125/2024 sulla rendicontazione*, AA. VV., *I libri di Astrid*, a cura di A. Genovese, 2025, p. 7 ss.

²⁵⁹ Le modalità con cui si applica la condizionalità possono essere alquanto variabili: da un polo di attivazione esigente che impone l'accettazione di ogni lavoro con sanzioni per chi rifiuta, a una più liberale che punta più sulla promozione del lavoro attraverso politiche attive incentivi: vedi il dibattito *Le nuove (e vecchie) povertà: quali risposte*, a cura della Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, 2010 e, ivi, in particolare l'intervento di E. Gramaglia, *Premesse concettuali e nodi critici*, p. 39 ss.

²⁶⁰ M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 21

includendo fra le riforme rilevanti per valutare il rispetto del patto anche quelle in materia sociale, che si ritengono più utili al buon funzionamento del mercato unico.

Una indicazione in tal senso si trova nella normativa relativa all'uso del NGEU secondo cui i programmi finanziati con questi fondi dovrebbero contribuire (anche) all'implementazione dei principi dell'European Pillar of Social Rights.

Senonché nelle prassi di molti paesi (fra cui il nostro) questa regola non sembra aver trovato applicazione per una serie di ostacoli che hanno di fatto impedito la “socializzazione” del PNRR ²⁶¹.

7. La necessità di ripensare gli istituti di welfare

Le modifiche del contesto indotte dalle transizioni ecologica e digitale hanno mostrato da tempo la necessità di ripensare le direzioni degli interventi pubblici in materia sociale, sia di regolazione del mercato del lavoro sia di welfare.

Mi limito a segnalare alcuni degli aspetti più rilevanti che sono presenti anche nei programmi della Unione Europea.

Le istituzioni del welfare sono particolarmente esposte all'impatto sia dei cambiamenti sociali e degli shock economici sia delle trasformazioni demografiche, invecchiamento della popolazione e decrescente natalità.

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

La concezione a lungo prevalente secondo cui le spese sociali siano di ostacolo alla produttività e alla crescita ²⁶² è stata da tempo superata, anche nei documenti europei, con l'argomento che gli interventi in questa materia possono configurarsi come

²⁶¹ Cfr. in M. Grossi et al., *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, 2024, p. 27 ss.; S. Rainone, 2022, *From deregulatory, pressures to laissez-faire: the (moderate) implications of the EU recovery strategy*, in *Italian labour law e-journal*, special issue, 2022, I, 15, p. 31 ss. Il commissario Piotr Serafin al bilancio nella sua audizione al parlamento Europeo (7 nov. 2024) ha dichiarato che il nesso fra investimenti e riforme sperimentato nei PNRR sarà confermato con un apposito piano.

²⁶² L'esistenza di un trade-off negativo fra i due termini è smentito da ricerche che hanno dimostrato come gli Stati più impegnati nel welfare hanno anche migliori risultati di crescita, A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key to delivering on the Draghi Report*, Social Europe, 5 November 2024, p. 6

'social investments' e che come tali possono fornire un contributo positivo alla crescita economica ²⁶³.

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

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

8. Equilibrio fra misure di protezione e social investment

Nei documenti recenti si trovano indicazioni significative al riguardo. Ad es. secondo il testo della *Foundation for Europe progressive studies* (FEPS) le evidenze disponibili mostrano che "*competitive and resilient states have a balanced mix of social investments and social protection policies*" ²⁶⁴.

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

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

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

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

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

I rapporti Letta e Draghi confermano il rapporto positivo fra politiche sociali e crescita (sostenibile), in particolare enfatizzando la importanza di una produttività basata sulle competenze e sulla conoscenza, e non concentrata sui costi che è stata dominante in anni recenti ²⁶⁵.

²⁶³ Vedi A. Hemerijck, *Social investment as a conceptual framework for analysing well being return and reforms in the 21st century welfare states*, Socioeconomic review, Jan. 2024, p. 497 ss.

²⁶⁴ *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, cit., p. 52.

²⁶⁵ A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key*, cit., p. 2

Alla urgenza della questione demografica si sollecita di dare risposta dedicando maggiori risorse da una parte agli investimenti nei bambini, nei giovani e al sostegno delle famiglie, dall'altra parte alle politiche di *active aging* in generale di integrare interventi per il rafforzamento delle strutture sanitarie con servizi di qualità per la cura delle persone anziane e con misure di *long term care* ²⁶⁶.

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

Si è rilevato che mentre le due prime parti del *Social pillar*, quella intitolata alle pari opportunità e all'accesso al mercato del lavoro e quella riguardante le condizioni di lavoro sono state oggetto di diverse iniziative di regolazione e di sostegno da parte dell'Unione, la terza parte contenente misure di *social protection and inclusion* ha registrato un numero minore e qualitativamente meno significativo di interventi ²⁶⁷.

In particolare solo due principi hanno avuto una implementazione adeguata, mentre gli altri avrebbero ricevuto un'attuazione parziale o del tutto insufficiente.

9. Le carenze delle misure di social protection and inclusion

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

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

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

²⁶⁶ Cfr. da ultimo L. Nurski, C. Alcidi, *How to insure a skill based future for European competitiveness*, CEPS, October 2024.

²⁶⁷ M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 89; S. Cantillon, M. Ferrera, M. Keine, *Stepping up the EU Agenda on social citizenship*, cit. Vedi anche il contributo di A. Chlo'n, Dominczak, *European citizenship in the future of the welfare state and social protection*, ivi, p. 32 ss.

Si fa inoltre notare che elementi del contesto, quali l'impatto delle tecnologie digitali e dell'aggravamento delle condizioni climatiche, tenderanno ad aggravare le difficoltà economiche e i rischi di povertà per i gruppi sociali più deboli ²⁶⁸.

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

Senonché questo tipo di interventi, è particolarmente controverso, a cominciare da quello sul reddito minimo, che ha presentato non poche difficoltà nella configurazione, oltre che nell'implementazione ²⁶⁹.

Le difficoltà hanno riguardato gli elementi centrali dell'istituto: la definizione di *benchmark* e condivisi di adeguatezza e di sostenibilità dei trattamenti, le risorse necessarie a sostenerlo, la definizione delle condizionalità dell'utilizzo, fino ai sistemi di monitoraggio e controllo sulla efficacia e correttezza delle applicazioni.

Queste difficoltà sono confermate dalle vicende travagliate e dagli esiti deludenti dei tentativi italiani di dare un assetto adeguato e condiviso al reddito minimo nelle sue possibili varianti ²⁷⁰.

Ma va riconosciuto che l'intervento sul reddito minimo è fra quelli che presenta le maggiori difficoltà di essere giustificabile in una logica funzionalista, cioè in relazione al contributo che può dare al buon funzionamento del mercato unico, che è il fondamento più spesso messo alla base delle scelte anche recenti della Commissione in materia sociale ²⁷¹.

²⁶⁸ L'osservazione è condivisa: M. Ferrera, *The future of social citizenship*, p. 91; *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, cit. p. 24 ss.; la riprende anche il rapporto Draghi, p. 20.

²⁶⁹ Vedi in generale, fra i tanti rilievi critici, i contributi in T. Treu (a cura), *Vecchie e nuove povertà*, cit., seconda parte

²⁷⁰ D. Checchi, G. Pio D'Achille, M. De Paola, P. Naticchione, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2021, p. 281 ss.; P. Bozzao, *Il reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio*, in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2022, p. 251 ss.; di recente le ricerche di M. D'Aprèa, G. Gallo, M. Raitano, *The reform of minimum income schemes in Italy: distributive effects*, che comparano gli effetti distributivi fra il reddito di cittadinanza del 2019 e il successivo assegno di inclusione.

²⁷¹ Vedi, per le varie giustificazioni dei diritti e delle politiche sociali europee, M. Keune, *What Justifications for EU social rights and social policy*, in M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 26 ss.; F. Vanderbroucke, F. Keune, M. Corti, M. Ferrera, 2021, *The rationale for and the nature and content of European social rights*, EUPSOCIALCIT Working Paper D2.

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

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

10. Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l'urgenza di sostenere le transizioni

Gli ostacoli che si frappongono agli interventi dell'Unione in materia sociale sono ben analizzati da M. Buti e M. Messori²⁷². Esaminando le diverse politiche in questa materia su cui gli Stati sono disposti a cedere sovranità alla Unione, gli autori selezionano fra i "beni pubblici sociali" quelli che non si limitano a richiedere trasferimenti, così incontrando le resistenze di paesi come la Germania e gli Stati nordici, ma che implicano investimenti contenuti, mentre possono offrire valore aggiunto ed esternalità positive in grado di compensare i costi delle condivisioni di sovranità.

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

È il caso della messa a regime del SURE, pure citato come esempio virtuoso da Buti e Messori, e di analoghi istituti per sostenere i lavoratori in caso di disoccupazione e che non sono menzionate nei programmi della Commissione.

Una conferma della difficoltà di dare seguito al SURE e a forme di disoccupazione europea integrative dei corrispondenti istituti nazionali, viene dal fatto che nessuno di questi è ripreso dai programmi della Commissione.

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

²⁷² M. Buti, M. Messori, *Integrazione europea e beni pubblici, il ruolo delle preferenze eterogenee*, in Astrid Rassegna, 15/2024

di riconversione produttiva e di misure di sostegno in grado di minimizzare i danni e proteggere gruppi e settori più colpiti dalle trasformazioni ²⁷³.

In entrambi i casi si tratta di interventi di dimensioni senza precedenti, come sono le transizioni in questione, perché queste comporteranno massicce dislocazioni di risorse materiali e umane fra settori produttivi e aziende in declino verso settori e imprese innovativi.

Tutte le previsioni indicano che sarà necessario trasformare radicalmente molti settori specie industriali per renderli a emissioni zero, (produzione di energia, costruzioni, manifattura, trasporti, agricoltura), con enormi investimenti.

Per di più le aree in declino con esuberi di lavoratori sono concentrate in regioni specifiche che spesso

hanno poche capacità di attrarre nuovi investimenti *green* e di sostenere l'impatto della transizione ecologica ²⁷⁴.

Quindi per questi settori e territori servono politiche mirate di sostegno della mobilità dei lavoratori, con un impegno coordinato di grandi dimensioni fra politiche di riconversione industriale, formazione professionale e sostegni finanziari ai lavoratori e alle imprese nel corso di tutta la transizione ²⁷⁵.

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

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

²⁷³ Vedi le raccomandazioni del World Economic Forum, *Insight Report, novembre 2024, Accelerating an equitable transition. Policy guidelines for impact*, spec. n. 3

²⁷⁴ Vedi in generale, OECD, *Employment outlook, 2023 e 2024*; M. Petit, M. Sirenki, M. Orbestiner, K. Le Merce, *Expected labour market effects of the Green deal Industrial Plan, The potential of labour policy for just transition regions*, Policy Study, April 2024; M. Ferrera, J. Mirò, S. Ronchi, *Social reformism 2.0, 2024*, spec. Cap. IV, *The digital economy and the changing world of work*, p. 40 ss.

²⁷⁵ Cfr. *Expected labor market effects*, cit. a nota precedente p. 17 ss. e 64 ss., secondo cui per fronteggiare queste transizioni non bastano politiche industriali finalizzate; sono decisive politiche sociali non solo di *reskilling* ma anche di accompagnamento della mobilità fra settori e fra imprese. Per approfondimenti, circa le regole e le politiche del lavoro, vedi T. Treu, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, WP M. D'Antona, IT 490/2024, p. 13.

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

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

Così dovrebbe essere in generale per la formula del NGEU, che viceversa è stata “de-rubricata” solo a misure straordinarie *una tantum*²⁷⁶.

Inoltre le risorse stanziare dalla Unione (in prevalenza) a investimenti in infrastrutture dovranno essere integrate per finanziare le spese di funzionamento, comprese quelle per l'adeguamento organizzativo delle nuove funzioni e per la formazione del personale alle competenze necessarie a operare in una economia digitale e verde.

Questo vale non solo per le infrastrutture materiali, ma anche per quelle sociali nei diversi settori, dalla istruzione alla sanità e alle istituzioni del mercato del lavoro chiamate al compito inedito di accompagnare i lavoratori nelle transizioni.

11. La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune

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

Già nella prima fase applicativa del PNRR si è manifestata la difficoltà di accompagnare alcuni investimenti del piano (dalla sanità e assistenza, ai servizi per l'infanzia, alla scuola) con adeguate dotazioni di spese di funzionamento e di personale²⁷⁷.

Inoltre il nuovo Patto di stabilità e crescita, pure provvisto di vincoli meno stretti di quello precedente, è destinato a limitare le risorse disponibili agli Stati anche per questo tipo di spese²⁷⁸.

²⁷⁶ Così criticamente, M. Buti, V. Messori, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, ne *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2024.

²⁷⁷ Vedi i commenti al Tavolo del partenariato e la mia relazione di coordinatore del Tavolo nel primo anno di funzionamento: settembre 2022, in *Italia Domani*, Portale PNRR; la relazione parlamentare sullo stato di attuazione del PNRR, giugno 2023, e la relazione semestrale della Corte dei Conti al termine del 2023, maggio 2024

²⁷⁸ Cfr. M. Bordinon, *Nasce il nuovo patto di stabilità e crescita*, *www.lavoceinfo*, 22 dic. 2023.

Non posso approfondire questi rilievi. Ma gli Stati nazionali non possono esser lasciati soli nel sostenere i costi delle riconversioni industriale e produttive necessarie per portare a termine le due transizioni. Se non si danno risposte europee comuni a queste urgenze si rischia di alimentare il disagio sociale e le resistenze al cambiamento, in particolare quelle già diffuse da parte di settori industriali contro gli obiettivi della transizione verde. Tali resistenze sono più forti nella fase attuale e in cui i cambiamenti avviati dal *green deal* mostrano i primi effetti negativi sulle strutture produttive e sui lavoratori, mentre non sono ancora presenti e percepiti i possibili benefici delle transizioni ²⁷⁹.

La risposta a queste emergenze implica la necessità di incrementare in modo strutturale le risorse del bilancio europeo, in misura tale da poter reggere nel tempo gli impegni finanziari necessari per fronteggiare sia i costi delle riconversioni produttive richieste dalle due transizioni sia quelli delle attività di servizi e di welfare ai cittadini indispensabili per garantire che la transizione sia giusta ²⁸⁰.

Questo è un punto critico per il futuro del welfare europeo non risolto né adeguatamente affrontato.

Un rapporto di ricerca del Trade Unions Institute (ETUI) condotta su 7 Stati membri fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e sett. 2023, denuncia lo squilibrio tra le misure dedicate alle misure di stabilizzazione della economia, che oltretutto hanno favorito soprattutto i gruppi sociali a più alto reddito, e gli interventi rivolti alla protezione sociale e ambientale ²⁸¹.

12. Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione

Lo sviluppo delle tecnologie digitali e ora della intelligenza artificiale sta ponendo problemi inediti alle politiche e al diritto del lavoro che sono stati costruiti nell'epoca analogica caratterizzata da diversi paradigmi produttivi e concettuali.

A questi problemi la Unione europea ha avuto il merito di dedicare tecniche regolatorie innovative e in controcorrente con quelle adottate da altri paesi: alle direttive

²⁷⁹ Vedi i miei rilievi in *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 490/2024, e in Quaderni ASVIS, *Il diritto del lavoro e il ruolo della contrattazione collettiva per lo sviluppo sostenibile*, n.2/ 2025.

²⁸⁰ La limitatezza delle risorse dedicate alla missione 5 (Inclusione e coesione) e 6 (Salute e resilienza) e la difficoltà di utilizzarle sono indicate nelle relazioni sulla implementazione del PNRR, cit.

²⁸¹ Secondo la ricerca condotta su 7 Stati membri, fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e settembre 2023, gli Stati membri hanno stanziato quasi 700 miliardi di euro per proteggere l'industria e i consumatori con misure per lo più mirate; mentre le misure di sostegno al reddito mirate sono state solo 14,3 %. Vedi anche B. Cartier, *Le misure della UE per affrontare la crisi energetica funzionano?* In *Euronews*, 8 febbraio 2023.

sopra ricordate la CSDR, la cd. Due diligence, e la direttiva sulle condizioni dei lavoratori che operano tramite piattaforme digitali, si è aggiunto il regolamento sulla intelligenza artificiale IA (2024/1689).

Le implicazioni di tali normative sono oggetto di analisi e di valutazione diversificate, che impegneranno a lungo gli Stati membri nell' adeguamento dei loro ordinamenti del lavoro e delle attività delle imprese ²⁸².

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

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

L'impiego di tali strumenti riduce infatti l'efficacia di interventi regolativi sulle singole condizioni di lavoro e richiede procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, anzi in anticipo, sulla logica del funzionamento e sulla configurazione delle macchine intelligenti che determinano la gestione dei rapporti di lavoro: questo con l'obiettivo di garantire la effettività del principio del controllo umano sul funzionamento delle nuove tecnologie ²⁸³.

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

La garanzia di piena trasparenza è importante, in quanto i caratteri delle tecnologie digitali acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori. Ma la asimmetria informativa non è l'unico elemento squilibrante che determina la debolezza del

²⁸² Cfr. lo scritto anticipatore di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023; cui fanno ora seguito molte analisi e commenti: cfr. A. Alaimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 242; M. P. Aimò, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 243 ss.; S. Tebano, *Potere datoriale e dati biometrici nel contesto dell'IA Act*, in *Federalismi*, 25/2023, p. 211 ss.; e il mio saggio *Intelligenza artificiale, dati, impresa piattaforma*, in *Federalismi*, 2024. A questi temi ho dedicato anche io prime riflessioni *Il principio del controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, WP M. D'Antona, CSDLE, IT, 452/2025.

²⁸³ Cfr. le osservazioni generali di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., p. 68 ss.

lavoratore nei rapporti con il datore, la quale non è intaccata, anzi rischia di aggravarsi, se questo si avvale di piattaforme intelligenti.

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

Le prime analisi sull'impiego della intelligenza artificiale mostrano la necessità di verificare, oltre alle istruzioni e modelli su cui si basa tale impiego, la qualità dei dati da essa utilizzati, per individuare la eventuale presenza di *bias* che possono riprodurre discriminazioni e distorsioni delle pratiche in materia di relazioni di lavoro e personali²⁸⁴.

Si è verificato che le indagini *ex ante* possono non essere sufficienti a controllare l'impiego dell'IA in presenza di sistemi non deterministici, ma dotati di una relativa (e incerta) autonomia di funzionamento.

Perciò può essere necessario integrarle con verifiche periodiche *in itinere* e con indagini *ex post* volte ad accertare la presenza di fattori o di effetti discriminatori, con le note difficoltà di distinguere fra discriminazioni dirette e indirette²⁸⁵.

In ogni caso, a fronte di decisioni delle macchine intelligenti non controllate, e spesso non controllabili, una difesa efficace dei lavoratori e delle persone colpite può consistere nel diritto a ricevere la giustificazione della loro decisione.

Tale diritto è sancito ora dalla norma presente nella ultima versione della direttiva riguardante il lavoro sulle piattaforme digitali che richiede alla piattaforma di giustificare le decisioni assunte o sostenute da sistemi automatici, (art. 11. 1)²⁸⁶.

Analogha disposizione si trova nel regolamento dell'IA Act, il cui art. 86 sancisce il diritto delle persone che si ritengono lesi nei loro diritti fondamentali a ottenere dal

²⁸⁴ Su tali questioni si stanno moltiplicando le analisi (anche) dei giuristi del lavoro, con esiti peraltro ancora indefiniti: vedi per tutti oltre allo scritto anticipatorio di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., in part. cap. IV; M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme discriminatorie*, in *Labour and Law issues*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; A. Perulli, *La discriminazione algoritmica; brevi note introduttive a margine dell'ordinanza del Trib. di Bologna, LDE*, 2020, p. 7 ss.; M. P. Aimò, *Il management algoritmico nel lavoro mediante piattaforma: osservazioni sulle prime regole di portata europea*, in *Federalismi*, n. 25/2024, p. 216 ss.; A. Alaimo, *Il regolamento della IA*, cit.

²⁸⁵ M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione*, cit.

²⁸⁶ S. Rainone, A. Aloisi, *The EU Platform work directive*, in ETUI Policy Brief, 6 August 2024, p. 6; vedi anche J. Prassl, *What if your boss is an algorithm*, che sottolinea l'importanza del diritto alla giustificazione; vedi più ampiamente il mio scritto *Intelligenza artificiale, dati, imprese, piattaforme*, di prossima pubblicazione in *FEDERALISMI*, 2024.

deplayer spiegazioni chiare e significative sul ruolo dell'IA nei processi decisionali e sui principali elementi della decisione adottata ²⁸⁷.

Se e in che misura questa strumentazione sarà in grado di rendere effettivo un controllo umano delle nuove tecnologie dipenderà non solo dal chiarimento delle questioni relative al funzionamento della IA e al coordinamento con il complesso sistema normativo dell'Unione, ma anche dall'uso che ne faranno le parti sociali nel rapporto con le istituzioni nazionali e europee.

13. Il coinvolgimento degli *stakeholder*: strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee

I sindacati europei hanno sottolineato, senza essere ascoltati, che un controllo umano sulle nuove tecnologie presuppone che gli umani siano coinvolti nel loro governo e non solo informati; solo così possono essere messi in grado di conoscere le condizioni di funzionamento di queste tecnologie e "operare come *critical agents* del sistema e esercitare una *meaningful participation*" ²⁸⁸.

In realtà questo rilievo dei sindacati non riguarda solo la gestione delle tecnologie digitali, ma apre una questione di rilevanza generale sia per la qualità delle politiche sociali sia per il ruolo delle parti sociali nel modello europeo.

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

Su questa base si è sviluppata fra le parti sociali europee un'attività negoziale autonoma in diverse materie attinenti ai rapporti individuali e collettivi di lavoro, che ha arricchito, sia pure tra non poche difficoltà, la regolazione sociale acquisita dall'Europa ²⁸⁹.

²⁸⁷ Affermata l'importanza di tale diritto resta da vedere quali siano le conseguenze dell'eventuale rifiuto di fornire la giustificazione richiesta o della presentazione di una giustificazione adeguata. Sul punto vedi T. Treu, *Il controllo umano*, cit.

²⁸⁸ A. Ponce del Castillo, *Artificial Intelligence, Labour and society* (a cura), ETUI, 2024.

²⁸⁹ Cfr. in generale M. Peruzzi, *L'autonomia del dialogo sociale europeo*, Il Mulino, 2021; più di recente M.P. Aimò, *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in LD, 2020, p. 459 ss.; E. Ales, M. Delfino, *The european social dialogue under siege?*, in DLM *International*, 2022, n. 2, p. 20 ss.; M. Magnani, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2020, p. 29 ss.

Le trasformazioni del contesto economico, tecnologico e politico globale hanno peraltro creato difficoltà crescenti per l'azione sindacale, fino al punto di profilare in alcuni paesi situazioni di vera e propria marginalizzazione dei sindacati o in altri casi di riduzione della loro influenza ad alcuni settori forti della economia, con la conseguente crescita di dualismi e diseguglianze ²⁹⁰.

È comune convincimento che le difficoltà dei sindacati e delle relazioni industriali non si fronteggiano senza che gli stessi sindacati ne considerino le motivazioni e adeguino sia le loro strategie sia le pratiche contrattuali e organizzative ²⁹¹. Ma nell'attuale contesto di debolezza di queste organizzazioni la loro capacità di incidere sulle scelte economiche e sociali è fortemente ridotta, se non viene sostenuta da interventi dei pubblici poteri.

Questo è quanto si è verificato in Europa dove gli Stati hanno variamente sostenuto i sindacati riconoscendone il contributo positivo alla regolazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro. Senonché in anni recenti tale sostegno si è rivelato precario o carente in molti paesi: e per questo il sindacato ha più volte sollecitato un intervento dell'Unione, che ribadisca l'impegno a promuovere il dialogo sociale e le iniziative dei suoi attori.

Le direttive dell'Unione sopra ricordate hanno dato seguito alquanto parziale a queste esigenze, per lo più limitandosi a confermare, come si diceva, i tradizionali diritti di informazione e consultazione nelle materie trattate dalla normativa comunitaria.

La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD) dà qualche indicazione più precisa stabilendo che l'azienda nell'informare i rappresentanti dei lavoratori ai livelli appropriati deve discutere con loro le "informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità "e amplia i contenuti della informazione oltre ai temi menzionati nella direttiva del 2002 e del nostro decreto di recepimento 25/2007" ²⁹².

Anche la direttiva *Due diligence* e quella sui lavoratori delle piattaforme hanno indicazioni in tal senso, in quanto richiedono di coinvolgere i sindacati nelle procedure di

²⁹⁰ J. Visser, *Trade Unions in the balance*, ILO, ACTRAV Working Paper, 2019; v. M. Ferrera, J. Miro, S. Ronchi, *Social reformism 2.0*, cit; vedi anche *WSI European Collective Bargaining*, Report 2023/2024, sulla difficoltà della contrattazione di difendere i salari dall'inflazione.

²⁹¹ Cfr. fra i tanti i rilievi di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, CSDLE.lex.unict.it, p. 51 ss.

²⁹² Vedi il commento alla direttiva e al decreto *Il recepimento nel nostro ordinamento*, a cura di A. Genovese, M. Libertini, e ivi i contributi di A. Candotti, T. Treu, *Decreto Legislativo 125/2024 - Commento agli artt. 3, 4 e 5*, in corso di pubblicazione per Astrid, 2024.

valutazione e mitigazione dei rischi conseguenti alle attività aziendali per i diritti dei lavoratori e per l'ambiente e prevedono che i sistemi di gestione di tali rischi siano elaborati previa consultazione con i dipendenti della società e i loro rappresentanti

293

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

Da queste analisi si può trarre la conclusione che queste scelte delle direttive sono inadeguate a promuovere un effettivo coinvolgimento dei lavoratori, delle loro organizzazioni e degli altri *stakeholder* nelle questioni affrontate che sono decisive per il futuro del mondo del lavoro e del modello sociale europeo.

Tale carenza indebolisce la possibilità di affrontare con impegno comune di tutte le forze sociali gli ostacoli che si frappongono agli ambiziosi obiettivi delle due transizioni e di uno sviluppo sostenibile.

Inoltre contrasta con l'idea che le politiche sociali devono essere non solo utili a soddisfare i bisogni dei lavoratori ma costruite con la partecipazione degli stessi lavoratori così da essere espressione di democrazia sociale riconosciuta quale elemento costitutivo del modello europeo: un'idea questa che le direttive che le stesse scelte sembrano smentire o svuotare sul nascere.

Il patto sul dialogo sociale appena concluso (marzo 2025) dovrebbe intervenire su questi punti ribadendo il valore di questo modello di democrazia sociale e rafforzando il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle decisioni riguardanti non solo le questioni del lavoro ma il perseguimento degli obiettivi complessivi della sostenibilità.

Intervenire in questa direzione è essenziale perché il coinvolgimento delle parti sociali appare oggi più che mai condizione essenziale per promuovere un rinnovamento condiviso delle politiche del lavoro in grado di rispondere alle sfide delle transizioni digitali ed ecologica. E perché rafforzare i contratti collettivi è la priorità di un patto che intenda migliorare la funzionalità del sistema di relazioni industriali, non solo in materia salariale.

²⁹³ V. Vania Brino, *La Due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, in www.rivista.web.it/issn/1971-7105/issue/8701; F. Guarriello, *Take Due diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in *DLRI*, 2024, p. 159 ss.

L'esperienza recente mostra come la traduzione del patto in misure concrete di rafforzamento della contrattazione abbia incontrato non poche resistenze, specie da parte datoriale, tuttora non superate.

È indicativo che durante l'iter formativo della direttiva sui salari minimi queste resistenze hanno ostacolato la richiesta sindacale di dare (qualche forma di) efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi onde garantire la vincolatività generale delle clausole sui minimi salariali. Inoltre, come si è visto, le proposte di semplificazione che mirano a depotenziare le direttive sulla responsabilità delle imprese sono state prese senza coinvolgere i sindacati e con le loro opposizioni.

Resta da vedere se e quali altri sostegni all'azione sindacale potranno essere prospettati dalla Commissione, non solo di tipo organizzativo e strumentale, ma per andare oltre la forma di partecipazione debole prevista nelle recenti direttive.

In realtà le trasformazioni e i nuovi rischi del contesto globale richiedono alle parti sociali e alle organizzazioni civili di non limitarsi alla normale attività di negoziazione né a forme di partecipazione settoriale alle politiche pubbliche.

Servirebbe il coraggio di attivare una intesa e anzitutto un percorso di interlocuzione di queste organizzazioni nei confronti autorità europee e nazionali finalizzata ad affrontare queste trasformazioni e rischi.

L'obiettivo è più ambizioso di quello dei patti sociali del passato perché non può riguardare la manutenzione e l'adattamento degli assetti sociali ed economici del passato ma deve costruire le condizioni necessarie a sostenere e riempire di contenuti il modello di sviluppo sostenibile proposto dall'Europa dove "crescita della produttività e inclusione sociale vadano di pari passo" 294.

Se questa è la dimensione dell'obiettivo il coinvolgimento delle parti non può esaurirsi nel concordare i contenuti del patto e singole misure attuative, ma deve tradursi in una partecipazione diretta alla progettazione e gestione delle misure necessarie al raggiungimento delle finalità comuni. Quindi questa prospettiva sarà da valorizzare la collaborazione fra pubblico e privato finalizzata a tali obiettivi, con un ruolo cruciale affidato a forme di coregolazione, quali avallate in principio dalla Corte costituzionale

²⁹⁴ M. Draghi, *Il futuro della competitività europea*, settembre 2023, parte A, p. 17

italiana (sentenza 131/2020)²⁹⁵, in grado di combinare “il dinamismo tecnico del privato con la legittimazione democratica del pubblico”²⁹⁶.

14. Partecipazione sociale e democrazia politica

Come sopra rilevato, le tre dimensioni della sostenibilità poste al centro delle strategie europee e del modello di sviluppo proposto per il futuro, indicano obiettivi di interesse generale che vanno perseguiti con azioni comuni non solo delle istituzioni e delle parti sociali, ma di tutti gli attori della società civile che hanno interesse alla realizzazione di tali obiettivi.

Richiedono dunque la ricerca di strumenti di partecipazione più estesi e più incisivi di quelli presenti nelle attuali normative che siano in grado di coinvolgere effettivamente i lavoratori e le loro rappresentanze nelle decisioni delle imprese, specie nelle questioni critiche per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Strumenti simili sono essenziali per ridare voce al mondo del lavoro, una voce che si è affievolita negli anni e cui si presta insufficiente attuazione, proprio mentre essa può dare un contributo essenziale a risposte condivise ed eque delle sfide del futuro.

Il coinvolgimento delle rappresentanze della società civile e dei corpi intermedi che si accompagni con i rappresentanti dei lavoratori avrebbe un significato anche più ampio; cioè servirebbe non solo ad attivare la partecipazione sociale ma anche a rafforzare gli istituti, ora indeboliti, della democrazia politica.

Recenti ricerche segnalano la vitalità dei corpi intermedi non solo nelle attività loro tradizionali di assistenza e promozione sociale, ma anche in iniziative nuove di imprenditorialità comunitaria e di coprogettazione con le pubbliche amministrazioni di attività economiche di pubblico interesse²⁹⁷.

La valorizzazione della partecipazione del mondo lavoro e dei corpi intermedi avrebbe un significato per avvicinare le istituzioni europee ai cittadini e servirebbe a contrastarne i caratteri di potenziale burocratizzazione e visione giacobina della politica

²⁹⁵ L. Antonini, *Il terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Astrid Mulino 2024, p. 158 ss.

²⁹⁶ M. Chiara Carrozza, O. Pollicino, *Europa protagonista se sceglie la via della cooperazione*, Sole 24 ore, 29 maggio 2025, p.13.

²⁹⁷ Vedi la ricerca e gli scritti di F. Bassanini, L. Antonini, T. Treu, G. Vittadini, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Mulino, 2024

“presente nella tradizione degli Stati europei²⁹⁸ Allo stesso fine va ripresa la proposta di Integrare strumenti e spazi di democrazia partecipativa e deliberativa nei processi decisionali europei ²⁹⁹.

Tale allargamento e innovazione delle pratiche partecipative servirebbe a garantire alle diverse voci delle società europea la possibilità di esprimersi e di incidere sulle scelte strategiche dell’Unione, compensandone in parte il deficit democratico.

²⁹⁸ Cfr. S. Fabbrini, *Federalismi*, cit., p. 266/7, che rileva come tale visione, espressa di recente dal presidente Macron, unita a un’idea di autorità centralizzata e gerarchicamente strutturata, contrasti con la prospettiva federalista necessaria per il futuro dell’Europa.

²⁹⁹ Cfr. E. Letta, *L’Europa incompiuta, lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo ordine globale*, *Federalismi*, 8 /2025, p. XI.