

Sostenibilità sociale e diritti del lavoro ai tempi della resilienza europea*

Bruno Caruso- Veronica Papa

A David Sassoli e ai resistenti ucraini, costruttori del popolo europeo

“Siamo immersi in trasformazioni epocali: disoccupazione giovanile, migrazioni, cambiamenti climatici, rivoluzione digitale, nuovi equilibri mondiali, che per essere governate, hanno bisogno di nuove idee, del coraggio di saper coniugare grande saggezza e massimo d’audacia”

David Sassoli (discorso di insediamento come Presidente del Parlamento europeo 3 luglio 2019)

1. Premessa	2
2. Il modello sociale europeo di fronte alle crisi epocali	3
3. Un inedito attivismo sociale? I nuovi capitoli dell’agenda sociale europea nell’approccio orientato alla sostenibilità	7
3.1. <i>Social mainstreaming</i> e bilanciamento nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: verso un concetto olistico di sostenibilità?	11
3.2. La sostenibilità come paradigma e come principio costituzionale	13
4. Il diritto sociale europeo, le crisi e il mondo che verrà	16

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 457/2022

1. Premessa

È dalle parole pronunciate dal compianto ex Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, che si intende muovere, in questo contributo, per formulare alcune riflessioni, da una parte, sul riposizionamento assiologico innescato dall'impatto sul sistema europeo delle quattro crisi strutturali che hanno caratterizzato il primo ventennio del nuovo secolo e, dall'altra, sulla funzione di resilienza teorica ma anche politica che ha assunto il paradigma della sostenibilità sociale (§ 2). Nel contesto delle evocate "quattro crisi", il principio di sostenibilità¹, come si chiarirà *infra* (§ 3.2.), può fungere da catalizzatore del sistema multiplo dei valori europei - per una lunga fase sottoposto alla egemonia culturale e ideologica neoliberista² - preannunciandone un possibile cambio di paradigma.

La sostenibilità non implica l'obliterazione delle ragioni della crescita economica equilibrata e di una economia sociale di mercato fortemente competitiva, ma la "normalizzazione" di tale prospettiva, che si pone accanto e non più al di sopra dei valori sociali e ambientali. Il principio di sostenibilità si configura quindi come archetipo di una possibile compatibilità tra le ragioni di mercato, sociali e ambientali, rilanciando l'ipotesi di compromesso costituzionale delle rispettive coppie valoriali di riferimento, finora per lo più ritenute reciprocamente idiosincratice (libertà/uguaglianza, competizione/cooperazione, solidarietà/efficienza, collaborazione/merito, dignità/produktività).

È nel quadro del mutamento di contesto indotto dalla crisi del Covid-19 prima, e dall'invasione ucraina poi, che si è imposta la necessità di un netto cambio di passo per le istituzioni europee, indotto dalla esigenza di sottoporre a profonda revisione i dogmi economici che avevano guidato le precedenti politiche post-crisi. Il brusco risveglio - con il connesso germinare dei populismi e dei sovranismi - dall'illusione trentennale che il dominio dell'economia sulla politica potesse risolvere *ex se* i problemi del benessere globale e delle disuguaglianze ha messo l'Unione europea di fronte alla consapevolezza di un bisogno di ritorno alla politica, ma pure della mancanza di basilari strumenti all'uopo funzionali, che solo istituzioni europee riformate in senso comunitario, e non intergovernativo, possono fornire per affrontare le crisi oltre la gestione contingente³.

Nel contesto di una analisi sulla reazione istituzionale (e giurisprudenziale) al succedersi di quattro crisi epocali, nella seconda parte del contributo (§ 3), si delinea un sintetico quadro della nuova agenda sociale europea, muovendo da alcune recenti iniziative nel campo del diritto sociale in un approccio orientato alla sostenibilità.

Le iniziative regolative portate innanzi dal legislatore dell'Unione (e ovviamente ancor prima, in funzione propositiva e propulsiva, dalla Commissione) si muovono in parallelo con il cambiamento di passo di un altro attore fondamentale della costruzione del modello sociale europeo: la Corte di giustizia. Certamente protagonista dell'integrazione europea novecentesca per via

¹ B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un Diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>.

² G. Provasi, *Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni*, in *Stato e mercato*, 2019, 2, pp. 175-212; si v. pure M. Ferrera, *Neowelfare liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, n. 97, 2012, p. 3 ss.; in generale A. Boitani, *L'illusione liberista*, Bari, Laterza, 2021.

³ G. Bronzini, *Europa: verso una riforma dei Trattati? Cominciare a discuterne*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/europa-verso-una-riforma-dei-trattati-cominciare-a-discuterne>.

giurisprudenziale, all'inizio del secolo - con il quartetto Laval⁴ - la Corte sembrava aver dato una netta svolta economicista e pro-concorrenziale alla sua giurisprudenza, provocando scetticismo e disillusione sul modello europeo, soprattutto da parte di quegli studiosi che hanno sempre preferito guardare i singoli alberi e non osservare la foresta del sistema europeo.

Nell'ultimo turno di anni, tuttavia, come si dirà (§ 3.1), la Corte di giustizia ha mandato un inequivocabile segnale sul collegamento tra diritti sociali e diritti umani, aprendo la strada a una concezione olistica dello sviluppo sostenibile, nella visione integrata (sociale, ambientale ed economica) che è propria dell'Agenda Onu 2030⁵. In tal senso pare possa recuperarsi l'idea che le ragioni dell'economia e i valori sociali non siano da declinare in opposizione ma possano essere messe in fattiva comunicazione, sia teoricamente, sia politicamente.

L'analisi delle più recenti evoluzioni regolative e giurisprudenziali – nonché dell'evoluzione della sostenibilità come principio costituzionale multilivello (§ 3.2.) condurrà, infine, ad alcune brevi conclusioni sulle possibili prospettive della costruzione ordinamentale europea (§ 4).

2. Il modello sociale europeo di fronte alle crisi epocali

Circola un dubbio tra studiosi e cultori della costruzione europea: cosa ne sarà del modello sociale europeo e della stessa Unione dopo i quattro grandi shock che hanno investito l'Europa nel nuovo millennio? Essi sono noti ma conviene richiamarli rapidamente.

In primo luogo, la crisi finanziaria e dei debiti sovrani, in secondo luogo, la crisi sanitaria da Covid 19 e ora, la più grave, la crisi ucraina, che ha riportato l'orrore della guerra novecentesca nel cuore del continente. Tali eventi epocali costituiscono classiche crisi simmetriche con effetti asimmetrici⁶.

La quarta crisi (nota con la crisi Brexit) è, invece, diversa dalle altre: pur germinando da un grave disagio economico e da *metus* xenofobo innanzi ai movimenti migratori globali, ha assunto un carattere istituzionale; è stata certo innescata da una classe politica e da un governo che hanno agito come l'apprendista stregone, ma è stata sugellata dal popolo britannico con un referendum. Il governo britannico ha, infine, deciso, attivando la procedura di uscita dall'UE ex art. 50 TUE - in nome e per conto di diverse nazioni, tra cui anche quella scozzese, costituita in maggioranza da *remainers* - di abbandonare il progetto della casa comune europea. In tal senso, per la sua unilateralità, consentita anche dalla debolezza del quadro costituzionale formale, la Brexit ha costituito, per l'Europa, una crisi istituzionale di carattere asimmetrico. E tuttavia non ha mancato di infliggere una profonda ferita alla intera costruzione europea e all'idea storicamente, culturalmente e geograficamente fondata di *demos* europeo - che include certamente il popolo britannico: in ciò ha prodotto un effetto istituzionale simmetrico (il primo caso di scissione, pur sempre pacifica, dallo stato federale europeo in costruzione).

⁴ Corte di giustizia 11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking Line*; Corte di giustizia 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*; Corte di giustizia 3 aprile 2008, C-346/06, *Rüffert* e Corte di giustizia 19 giugno 2008, C-319/06, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*.

⁵ United Nations Development Programme, *The SDGS in Action. Sustainable Development Goals* (see undp.org); ASVIS, *L'unione Europea e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* (cf. www.asvis.it). Communication from the Commission, *A strong Social Europe for just transitions*, Bruxelles, 14.1.2020, COM(2020) 14 final; SDG Watch Europe, *Manifesto for a Sustainable Europe for its Citizens. The need for action* (sdgwatcheurope.org).

⁶ Con questa espressione si intende fare riferimento al fatto che, come è noto, le crisi in discorso esse hanno interessato tutti i popoli e le nazioni dell'UE, (da cui il carattere simmetrico: la pandemia ha avuto carattere globale) ma con effetti diversificati, con il risultato di aumentare le disuguaglianze: tra le nazioni e i popoli e, all'interno degli stati, tra i ceti sociali (da cui l'effetto asimmetrico).

Formulate queste brevi premesse, è possibile tornare alla domanda iniziale: cosa ne sarà del progetto istituzionale del modello sociale europeo di fronte a tali shock simmetrici e asimmetrici? Gli osservatori, ma anche i fatti, sembrano indicare che, a fronte dei sommariamente descritti scenari di crisi epocali, si stagliano fattori di resilienza e di ripresa positiva, cui vale la pena accennare.

Va però premesso che l'esito di questo confronto tra elementi di crisi e fattori di resilienza, è ovviamente imprevedibile; molto dipenderà dalla capacità dei governi, e di tutti i decisori istituzionali, di fornire risposte adeguate a tali drammatici scenari, favorendo le controtendenze di resilienza e di rilancio del modello europeo che germogliano nelle società civili degli stati europei. Molto dipenderà pure, nel processo politico democratico, dalla capacità dei popoli dell'Unione di rimanere saldamente ancorati ai valori di libertà e democrazia sanciti nelle costituzioni nazionali e in quella europea. L'esempio più drammatico, ma più fulgido, di un tale attaccamento, proviene da un popolo non ancora formalmente integrato nell'Unione europea ma che ha conquistato un tale diritto (ed è la prima volta nella travagliata storia dell'UE) sul campo, nella sofferenza della guerra: il popolo ucraino. L'esempio meno incoraggiante, a dimostrazione della contraddittorietà dell'attuale fase storica, è stato, di recente, la scelta del popolo ungherese di confermare come leader politico di uno stato formalmente membro dell'Unione, un noto sostenitore di valori illiberali e sovranisti, come tali anti-europei, come Viktor Orban, fautore di un assetto costituzionale interno incompatibile con la *rule of law* europea.

Senza per questo indugiare in sofisticate indagini sociologiche e politologiche, tutto ciò costituisce testimonianza del fatto che i *cleavages* ideologici, politici, e sociali in Europa, ma non solo, non si colleghino più agli stereotipi classisti e ideologici del novecento, ma si posizionino su crinali nuovi rispetto ai vecchi schieramenti (destra/sinistra, liberali/socialdemocratici, fautori del mercato/sostenitori dello stato), assumendo, invece, inediti tratti trasversali: sovranisti v. europeisti; ambientalisti v. negazionisti; anti globalisti v. globalisti ma anche v. riformatori della globalizzazione e sostenitori della ri-globalizzazione selettiva⁷; fautori delle società aperte e delle società chiuse⁸; pro vaccini v. no vax, pro-putiniani e anti Putiniani, ecc.

Con riferimento agli evocati fattori di resilienza e reazione, occorre rilevare quanto segue.

Con riguardo alla prima crisi, quella dei debiti sovrani, sono ampiamente note le gravi conseguenze sociali che si sono registrate in seguito alle politiche di austerità e alle misure di condizionalità degli aiuti finanziari imposte dalle istituzioni politiche e finanziarie europee⁹. Ne è seguito l'indebolimento dei sistemi di welfare soprattutto negli stati mediterranei. Le istituzioni europee - in primo luogo la Corte di giustizia (con l'ossessione del primato del mercato e della concorrenza sul sociale), ma anche la Commissione europea (vessillifera delle politiche di austerità) - hanno tardato a comprendere che gran parte della deriva populista e sovranista, che andava diffondendosi in ogni parte del continente, si fondava anche sulla strumentale (perché usata in chiave

⁷ Che implica la riduzione delle catene di valore e l'introduzione di considerazioni di sicurezza nella cooperazione tecnologica e industriale nelle nuove politiche europee: la dipendenza dalle fonti energetiche russe, dallo scudo militare degli USA e dai semiconduttori cinesi.

⁸ A. Ross, *The Raging 2020s*, New York, Henry Holt and Company, 2021, trad. italiana, *I furiosi anni venti*, Milano, Feltrinelli, 2021.

⁹ Cf. C. Caruso, M. Morvillo (eds), *Governing with numbers. Economic indicators and the budget decision in the Constitutional State*, Bologna, il Mulino, 2020.

politica antieuropea) difesa dei sistemi di welfare nazionali contro le logiche di integrazione dei mercati imposte dall'Europa. I movimenti e i partiti populistici, soprattutto nella variante sociale più che in quella sovranista¹⁰, in effetti hanno canalizzato non solo le paure derivanti dai movimenti migratori globali, ma soprattutto il malcontento derivante dalla perdita di status (per la classe media) e la diffusione crescente, in parallelo, della precarietà, della povertà e di nuove forme di subordinazione sociale ed economica; quest'ultima, secondo alcuni, avrebbe dato luogo a un ceto sociale molto diffuso e politicamente utilizzabile anche per la sovversione dell'ordine democratico e certamente per favorire le pulsioni illiberali (la c.d. democrazia): "la nuova plebe"¹¹. Ciò anche in ragione degli effetti diffusivi e distorsivi delle nuove tecnologie (gli schiavi del clic e il capitalismo delle piattaforme)¹².

Le crisi e le derive politiche populiste hanno trovato, per altro, terreno fertile ove allignare nei profondi sconvolgimenti dei sistemi industriali e dell'organizzazione del lavoro seguiti al post-fordismo e alla digitalizzazione del lavoro e dell'economia; si è trattato di fenomeni comuni, pur nelle diverse varianti di capitalismo europei¹³. La frammentazione sociale e la fissurizzazione del lavoro post-industriale nella società tecnologica e dei servizi ha prodotto ovunque - ancorché con effetti diseguali dovuti alle diverse risposte nazionali¹⁴ - fenomeni plurimi riconducibili a una comune radice: la disarticolazione senza precedenti dei luoghi del lavoro con stravolgimento della loro morfologia; una precarizzazione diffusa del lavoro con accentuata diversificazione dei modelli giuridici contrattuali e assunzionali; sul piano della rappresentanza collettiva, una divisione e un ridimensionamento delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro ma anche delle imprese. Sulla correlata compattezza tra luoghi e forme della rappresentanza del lavoro, ma anche sulla capacità di selezione, integrazione e canalizzazione verticale delle domande da parte delle grandi organizzazioni di interessi, si era invece costruita la riconoscibilità del modello socialdemocratico nelle principali democrazie europee e, al suo seguito, l'inveramento del paradigma giuslavorista sinzheimeriano¹⁵. Il post fordismo sul piano dei fatti e le ricette economiche, seguite o coeve alla forza delle idee della rivoluzione neoliberista e della sua egemonia anche ideologica a partire dagli anni '80 del secolo scorso¹⁶, hanno anch'essi contribuito all'offuscamento del progetto/modello sociale europeo; almeno sino alla sua resilienza e alla capacità di reazione della sua leadership politica attuale.

E infatti la reazione dell'Europa, e delle sue istituzioni, anche se con qualche ritardo ed incertezza, c'è stata e si è concretizzata in un peculiare effetto trampolino. L'Europa ha invertito la rotta con

¹⁰ A. Bogg, M. Freedland, *Labour Law in the Age of Populism: Towards Sustainable Democratic Engagement*, in Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2018-15, reperibile online: <https://ssrn.com/abstract=3219185>.

¹¹ P. Perulli, *Nel 2050. Passaggio al nuovo mondo* (Bologna, il Mulino, 2021); A. Bogg, M. Freedland, *Labour Law in the Age of Populism*, cit.

¹² A. Casilli, *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli, 2020.

¹³ L. Burioni, *Capitalismi a confronto*, Bologna, il Mulino, 2016.

¹⁴ Si v. A. Boitani, *L'illusione liberista*, cit. p. 65 ss; F. L. Block, *Capitalismo*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 19 ss.

¹⁵ R. Dukes, W. Streeck, *Labour Constitutions and Occupational Communities: Social Norms and Legal Norms at Work*, in *Journal of Law and Society*, 2020, 47, pp. 612-638.

¹⁶ G. Provasi, *Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberalismo*, cit.; C. Howell, *Rethinking the Role of the State in Employment Relations for a Neoliberal Era*, in *ILR Review*, 2021, 74(3), pp. 739-772.

il varo del Pilastro sociale Europeo¹⁷ già durante gli anni della Commissione Junker; a questo importante e solenne atto, anche se di soft law, è seguita una ripresa di un attivismo regolativo sociale di alto profilo (*infra*, § 3). A supporto di queste nuove iniziative, anche se in assenza di una produzione teorica di alto profilo, come ai tempi della Commissione Delors, va certamente richiamato il coevo dibattito sulla riformabilità del capitalismo e sulla possibilità di un capitalismo degli stakeholders¹⁸ e l'idea di sviluppo sostenibile che, in forma di obiettivo/valore, è già presente nella "Costituzione" Europea (art. 3 TUE).

Il recupero dell'idea/valore forte della sostenibilità (economica sociale e ambientale) - un vero e proprio nuovo paradigma secondo alcuni¹⁹ - è avvenuto in parallelo con iniziative internazionali²⁰ e a ridosso del grande tema del cambiamento climatico, che ha prodotto il lancio dell'*European Green Deal* nel dicembre del 2019²¹; ma ha avuto certamente come - non desiderato e non benvenuto - catalizzatore, la seconda grande crisi epocale a cui si è fatto prima riferimento: la crisi pandemica globale da Covid 19 e quella sanitaria che ne è seguita. Dopo alcune incertezze²², le istituzioni europee si sono mosse lungo il sentiero di una rinnovata solidarietà paneuropea: l'Europa non solo ha promosso il coordinamento delle informazioni sul virus e la ricerca internazionale sul vaccino, ma è diventata la potenza geopolitica leader nella distribuzione dei vaccini; è diventata la "farmacia del mondo". Sotto il profilo normativo, l'abbrivio (regolamento Ue n. 241/2021) è stato una risposta convergente alla crisi sanitaria nel "comune interesse europeo" (già menzionato nei Trattati: artt. 121, 146, 189, 206 TFUE, e sino ad allora poco praticato); ma presto è andato oltre. Il programma SURE²³ prima, e il *Next generation EU*²⁴ non costituiscono soltanto una manovra economica di stampo keynesiano paragonabile, quanto a dimensione, al piano Marshall del secondo dopoguerra, e che ha segnato pure un primo embrione di politica finanziaria comune (la messa in comune dei debiti nazionali e l'emissione di bond europei). Tali misure costituiscono, anche, il presupposto di un decisivo cambiamento delle regole di governo politico, con il superamento dell'integrazione economica e monetaria come unico e pervasivo orizzonte dell'UE e delle politiche di stabilità del debito come profilo dominante dell'assetto di governo economico. Costituiscono anche il punto di partenza per la riscrittura delle regole della

¹⁷ Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali (2017/C 428/09); cfr, S. Garben, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, 21, pp. 101-127.

¹⁸ Cfr. A. Ross, *The Raging 2020s*, cit.; M. Carney, *Value(s)*, Glasgow, William Collins, 2021; K. Schwab, P. Vanham, *Stakeholder Capitalism*, John Wiley & Sons, 2021; F. L. Block, *Capitalismo*, cit.

¹⁹ T. Novitz, *The Paradigm of Sustainability in a European Social Context: Collective Participation in Protection of Future Interests?*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2015, 2, pp. 243-262; T. Novitz, *Engagement with sustainability at the International Labour Organization and wider implications for collective worker voice*, in *International Labour Review*, 2020, 159, 4, pp. 463-482; A. Bongardt, F. Torres, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, 60, 1, pp. 170-185.

²⁰ Cfr. i riferimenti contenuti nella nt. 5.

²¹ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

²² Basti pensare alle iniziali difficoltà sia di reperimento dei dispositivi di sicurezza - per l'interruzione delle filiere di approvvigionamento lunghe, onde l'emergente intollerabilità della dipendenza globale - sia di fornitura dei vaccini, in ragione dell'assenza di un'unica autorità contrattuale.

²³ Regolamento del Consiglio (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. F. Fabbri, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022.

governance (in primo luogo il superamento del principio intergovernativo e dell'unanimità)²⁵ all'insegna di un rinnovato costituzionalismo ispirato ai principi della dichiarazione di Ventotene (onde l'avvio della conferenza sul futuro dell'Europa nel maggio 2021 che ha avuto come compianto protagonista David Sassoli) per andare anche oltre il Trattato di Lisbona.

È soprattutto in ragione, purtroppo, della guerra in atto (la terza crisi simmetrica) che si si potrebbe realizzare una maggiore integrazione anche politica dell'UE, con un reattivo adeguamento delle regole di governo. Il "cambiamento del mondo" con la ri-sorgenza dei blocchi e la globalizzazione relativa, impongono il completamento costituzionale di una Unione federale "oltre gli stati nazionali"²⁶ in grado di gestire anche politica estera e difesa comune; si tratta di orizzonte non più impensabile ma anzi possibile, se non addirittura necessario per la stessa sopravvivenza dei valori di democrazia e libertà in Europa, e non solo.

Con riguardo alla crisi asimmetrica, la Brexit, e il faticoso processo che ha dato luogo al *withdrawal agreement* (l'accordo di recesso tra UE e UK entrato in vigore il 31 gennaio 2020) può dirsi soltanto, citando Ursula von Der Leyen che la Brexit appartiene alla storia²⁷ e che, malgrado la ferita aperta, l'Europa ha saputo reagire dando una grande prova di unità.

3. Un inedito attivismo sociale? I nuovi capitoli dell'agenda sociale europea nell'approccio orientato alla sostenibilità

Come si è anticipato (§ 2), l'impatto delle quattro crisi sul sistema giuridico europeo ha provocato una situazione ancora in evoluzione ma caratterizzata da un inedito attivismo sociale delle istituzioni dell'Unione.

Si è passati dal mix tra neoliberalismo in campo di politiche sociali (e ai dettami "*jobs, jobs, jobs*" della crescita del lavoro "purchessia") e depressive politiche di austerità in campo economico-finanziario – quale reazione alla prima crisi simmetrica - alla proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali (principale lascito della Commissione Juncker) e, infine, alla fase attuale, caratterizzata dal "rilancio" delle politiche sociali a opera della Commissione a presidenza Von der Leyen. Si tratta di un rilancio ispirato dal Pilastro ma sicuramente accelerato dalla seconda crisi simmetrica (la pandemia) e verosimilmente anche dalla necessità di contrastare, da un lato, i sovranismi eurofobici (protagonisti della quarta crisi: la Brexit), dall'altro, il crescente scetticismo di chi, muovendo da posizioni progressiste, lamentava il persistente sbilanciamento tra politiche economiche e sociali nell'Ue.

Oggetto di solenne proclamazione inter-istituzionale nel 2017, i 20 principi enunciati nel Pilastro ne fanno un catalizzatore di politiche sociali in senso tradizionale-difensivo, ma anche una fonte propulsiva di sviluppo "alternativo" nel segno della sostenibilità economica e ambientale e della centralità della persona nel lavoro. Basti pensare all'attenzione alle politiche di ri-equilibrio delle responsabilità di cura e genitoriali, oggetto della direttiva del 2019²⁸. Ma pure alla recente

²⁵ S Fabbrini, *Sdoppiamento*, Bari, Laterza, 2017.

²⁶ Si v. il n. 2/2022 della rivista Limes: *La Russia cambia il mondo*.

²⁷ La presidente della commissione europea ha definito l'estenuante trattativa di fuoriuscita, citando i Beatles, una "*long and winding road*", dichiarando "a tutti gli Europei dico: è tempo di lasciare Brexit alle nostre spalle. Il nostro futuro è *made in Europe*"

²⁸ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

proposta di direttiva sulla trasparenza salariale, nella prospettiva della riduzione del *gender pay gap*.²⁹

Se è vero che all'inizio le potenzialità innovative del Social Pillar sono state guardate con scetticismo, vista la sua natura giuridica di atto di *soft law*, è altrettanto vero che esso abbia successivamente prodotto evidenti *spillover effects*, in qualità di atto propulsivo delle successive iniziative regolative. Visto in questa prospettiva e considerando tutta l'evoluzione normativa che da questo ceppo si è originata, il Pilastro sociale si potrebbe definire, pertanto, una sorta di "trampolino di lancio" di un denso programma legislativo nel campo del diritto sociale.

Sul punto vale la pena di segnalare che la Commissione sta attualmente lavorando su una serie di iniziative di interesse giuslavoristico, che possono qui solo richiamarsi brevemente, a partire dalla proposta di Direttiva su salari minimi adeguati³⁰.

La proposta va letta come un capitolo – certamente, ad oggi, il più rilevante - di una più ampia agenda sociale dell'Unione (che include «riduzione delle disuguaglianze, difesa di salari equi, lotta all'esclusione sociale e lotta alla povertà»)³¹ ed è chiaramente ispirata dalla finalità della prevenzione della povertà lavorativa³² – nonché da un approccio orientato alla sostenibilità, evocato nell'*incipit*. E infatti, nel primo paragrafo della Relazione esplicativa si riconnette esplicitamente l'obiettivo di garantire condizioni di lavoro e di vita adeguate alla nozione di sostenibilità, declinata in questo caso nel senso di sostenibilità sociale "in positivo" (si intenda, per i lavoratori) delle politiche dell'Unione, anche in funzione della ricostruzione post-covid di "*fair and resilient economies and societies*".

Da questo punto di vista, la proposta non potrebbe essere più dissonante dalla originaria reazione dell'Unione alla prima crisi simmetrica, collocandosi in una prospettiva di radicale discontinuità rispetto ai reiterati orientamenti degli anni precedenti, laddove l'enfasi era tutta posta su "*internal devaluation*" e contenimento delle dinamiche retributive per non ostacolare la competitività dei sistemi produttivi³³.

²⁹ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, COM/2021/93 final; la proposta risulta tributaria – oltre che del Social pillar, evocato nel preambolo - soprattutto della pluridecennale politica di *gender equality* e *gender mainstreaming* portata innanzi dalle istituzioni dell'Unione.

³⁰ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, COM(2020) 682 final; oggetto di un accordo provvisorio da parte di Parlamento e Consiglio il 7 giugno 2022: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>.

³¹ Council of the European Union, The Porto declaration, 8 May 2021, press release.

³² Obiettivo proclamato dal principio 6 del pilastro dei diritti sociali e più volte richiamato nel preambolo della proposta della Commissione. Sulle possibili connessioni tra la direttiva sui minimi salariali e l'obiettivo del contrasto alla povertà lavorativa, si v. L. Ratti, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2021, n. 1, p. 59-76.

³³ In questa prospettiva: T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2021, n. 1, p. 1 ss. Gli approfondimenti scientifici sulla proposta di direttiva hanno raggiunto proporzioni significative, in argomento, per il dibattito interno ci si limita a rinviare ai fascicoli di *Diritto delle relazioni industriali* contenenti numerosi saggi dedicati al tema (1/2021; 2/2021), nonché, senza alcuna pretesa di esaustività, a: A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e diritto*, 2020, n. 3, pp. 539-556; M. Biasi, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in *Lavoro diritti Europa*, 2021, n. 1; O. Razzolini, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lavoro diritti Europa*, 2021, n. 2; E. Menegatti, *La proposta di direttiva europea in tema di salari minimi adeguati*, in *Lavoro diritti Europa*, 2021, n. 2; V. Bavaro; S. Borelli; G. Orlandini,

Come segnalato da più parti, la questione del salario è ritornata centrale nel contesto europeo anche avuto riguardo all'impennata inflazionistica dovuta alla guerra in atto ma già collegata alla crisi energetica e delle materie prime innescata dalla rottura delle catene commerciali globali. In tutti i sistemi nazionali dotati di meccanismi di salario minimo legale si procede a sensibili rivalutazioni dei minimi salariali per fronteggiare il fenomeno sempre più diffuso del lavoro povero; mentre nelle piattaforme negoziali dei principali sindacati, come indicano pure i documenti della Confederazione sindacale europea³⁴, le strategie di incremento salariale per fronteggiare l'inflazione ritornano centrali³⁵. Ma al di là della contingente risposta alla fiammata inflazionista, l'attivismo europeo, sul salario, anche al di là delle competenze formali dell'UE³⁶, mostra come il tema della remunerazione del lavoro recuperi rinnovata attenzione sia come oggetto delle policy europee, sia come questione teorica centrale collegata al più generale tema del valore del lavoro e della sua misurazione. Ciò nella misura in cui, da un lato, il tempo di lavoro - specie in relazione ad alcune peculiari attività lavorative cognitive - vede messa in crisi la sua funzione di parametro universale di quantificazione della retribuzione³⁷, e dall'altro, il lavoro digitale spezzettato, fissurizzato e granulare e il lavoro davvero smart e comunque cognitivo, ripropongono l'uno il *déjà vu* del lavoro a cottimo rivisitato, l'altro, il tema di nuove forme di remunerazione collegate alla responsabilità, al coinvolgimento collaborativo, ai risultati aziendali, alla valorizzazione della persona e dei suoi skill anche relazionali e non più o soltanto al mero trascorrere del tempo³⁸.

Su un altro versante la questione della remunerazione del lavoro si pone in termini di equo compenso per l'attività autonoma in regime di (pseudo) libera concorrenza, in ragione del fatto che anche il mercato del lavoro autonomo, nell'economia dei servizi e *technology-driven*, registra fallimenti³⁹; le diverse posizioni di forza dei diversi contraenti che si dispiegano nella realtà di tali mercati, pur con le dovute differenze, richiamano sempre più da vicino le dinamiche di

La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2021, n. 1, pp. 111-132; P. Pascucci; V. Speciale, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, n. 4, pp. 749-771; V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2021, n. 3, pp. 285-312. Sulle prospettive di regolazione del salario minimo in Italia, con particolare riferimento alle proposte di introduzione in via sperimentale e selettiva nei settori "poveri", si v. da ultimo T. Treu, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 456/2022*.

³⁴ Sul tema: *Europa. Stipendi più equi per una ripresa equa e per difendere i lavoratori dall'aumento dei prezzi dell'energia* – Filctem-Cgil; posizione condivisa dal Commissario europeo per il lavoro Nicolas Schmit in *Linkiesta* del 30 maggio 2022, *Il commissario europeo Schmit vuole adeguare i salari all'inflazione*. In generale v. T. Müller, K. Vandaele, W. Zwysen, *Wages and collective bargaining: is social Europe really back on the agenda?*, Etui, 2021.

³⁵ Si v. R. Amato, *Dalla Germania alla Spagna l'Europa alza i salari. Italia al palo*, in *la Repubblica* del 9 maggio 2022.

³⁶ Valga la pena ricordare sul punto l'espressa esclusione della materia salariale dall'ambito delle competenze attribuite all'Unione dal capitolo "sociale" del TFUE e in particolare dall'art. 153, comma 5. Ed è forse la parziale forzatura dei limiti del principio di attribuzione, operata dal legislatore dell'Unione – sulla base di una netta volontà politica espressa in tal senso dalla Presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen, che ne ha in qualche misura fatto una bandiera del suo mandato – a segnare plasticamente la discontinuità delle politiche sociali unionali, specie se confrontate con la reazione "austera" alla precedente crisi economico-finanziaria.

³⁷ Giusta una tendenza già a suo tempo individuata; cfr. B. Caruso, G. Ricci, *Sistemi e tecniche retributive*, in B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1994, vol. 1, p. 37-90.

³⁸ Tale nuova dimensione teorica della retribuzione è sottolineata da M. Cacciari, *L'era del salario è finita: la ricchezza deve essere distribuita secondo nuovi criteri*, in *L'Espresso*, 9 maggio 2022.

³⁹ Si v. le analisi sulla debolezza economica e negoziale dei lavoratori autonomi del settore dello spettacolo contenute in *Dietro le quinte. Indagine sul lavoro autonomo nell'audiovisivo e nell'editoria libraria*, a cura di S. Bologna, A. Soru, in *Quaderni della Fondazione Brodolini - "Itinerari di diritto e relazioni di lavoro"*, 2022, reperibile online: <https://www.fondazionebrodolini.it/publicazioni/i-quaderni/dietro-le-quinte-indagine-lavoro-autonomo-audiovisivo-editoria>.

asimmetria e dipendenza economica presenti nel mercato e nel contratto di lavoro subordinato. È il tema della rivendicazione, da parte di ceti tradizionali ed emergenti - la galassia dei *freelancers* – appartenenti all'ampio spettro del lavoro autonomo, della giusta remunerazione (in forma di equo compenso); tema che richiama da presso, e si dipana in parallelo, con la declinazione, dottrinale e giurisprudenziale, del principio della retribuzione sufficiente e proporzionata.

A fronte della disarticolazione endogena che accomuna le grandi famiglie del lavoro subordinato e del lavoro autonomo – giusta la dicotomia tipologica tradizionale - si staglia, dunque, una comunanza di bisogni, di esperienze esistenziali (il lavoro *sans phrase*) e di domande di regolazione, che spinge verso una unificazione di principi regolativi e valoriali: ciò sia in Europa con il Pilastro sociale, sia nell'ordinamento interno con la riconsiderazione dell'art. 35 della Cost. Tutto ciò finisce per riequilibrare con riguardo al lavoro autonomo, e soprattutto in Europa, la egemonia culturale del primato regolativo del principio di concorrenza.

Per tornare alle proposte in campo, come anticipato, quella su salari minimi adeguati si colloca nel più ampio contesto di un rinnovato attivismo dell'Unione in materia sociale, del quale sono testimonianza anche una serie di altre recenti iniziative: dalle proposte in materia di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi⁴⁰, di reddito minimo⁴¹, di trasparenza dei sistemi retributivi nell'ottica della parità di genere, di diritto alla disconnessione⁴², di diritti di informazione, di salute e sicurezza e di rilancio del dialogo sociale, ad altre elaborate o preannunciate dalla Commissione alla luce di quanto previsto dal Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali del 4 marzo 2021.

Accanto alla iniziativa di contrasto (anche) della povertà salariale, un capitolo fondamentale della nuova agenda sociale dell'Unione sembra essere, anche a livello simbolico, quello costituito dalla proposta di direttiva sul lavoro su piattaforma che potrebbe essere considerato come l'epitome del lavoro precario (e povero)⁴³.

La proposta si misura con la necessità consentire una crescita sostenibile delle piattaforme di lavoro digitale nell'UE. In questo caso, la prospettiva della sostenibilità viene evocata nella sua accezione difensiva, come limitazione esterna agli effetti dirompenti di un fenomeno altrimenti altamente dannoso: l'esercizio incontrollato dei poteri monopolistici delle piattaforme di fronte alla debolezza socio-economica dei lavoratori delle piattaforme. Se è il miglioramento delle condizioni di lavoro dei *platform workers* che induce la Commissione a intraprendere questa iniziativa e se è pure vero che la proposta mira in prima battuta alla protezione di questi ultimi attraverso una riconduzione – per mezzo di presunzioni legali - sotto l'ombrello del lavoro subordinato, è anche vero che dall'approvazione della direttiva in commento potrebbero derivare effetti riflessi nel senso della tanto agognata estensione delle “*protective boundaries*” del diritto del lavoro⁴⁴.

A fianco di queste iniziative di *policy* e di proposte di regolazione nel campo del diritto del lavoro, si colloca, come già accennato, il pacchetto di misure di ripresa e resilienza – il regolamento Sure,

⁴⁰ European Commission, *Approval of the content of a draft for a Communication from the Commission – Guidelines on the Application of EU competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons*, COM(2021) 8838 final.

⁴¹ Come preannunciato nell'Action plan sul Pilastro dei diritti sociali, sul tema del reddito minimo è a breve attesa una Raccomandazione del Consiglio (prevista nel corso del terzo trimestre del 2022).

⁴² Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021, recante “raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione (2019/2181(INL))”.

⁴³ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, COM(2021) 762 final.

⁴⁴ Nel senso a suo tempo prospettato da G. Davidov, *A purposive approach to Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

fondamentale per la prima fase dell'emergenza – e soprattutto il piano Next Generation EU, come sintesi di una convergenza tra politiche economiche ispirate ai principi della transizione ecosostenibile e il recupero di una visione neokeynesiana di intervento pubblico nell'economia.

Può dirsi allora che il precipitare della crisi sanitaria abbia fatto oscillare il pendolo nel senso di un riequilibrio delle politiche sociali sia nel senso classico difensivo – iniziative di tutela di lavoratori deboli economicamente (salari minimi) e giuridicamente (lavoratori su piattaforma) – sia nel senso proattivo dell'incoraggiamento di nuove politiche di sviluppo sostenibile, dell'economia *green* e dell'inclusione sociale, con un parziale recupero dei (finora alquanto negletti) obiettivi politici sanciti dagli articoli iniziali (2 e 3) del TUE.

3.1. *Social mainstreaming* e bilanciamento nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: verso un concetto olistico di sostenibilità?

Tra le “pagine chiare” della nuova agenda sociale dell'Ue, si colloca il ribaltamento della dottrina Laval da parte dello stesso soggetto che l'aveva a suo tempo elaborata: la Corte di giustizia Europea.

Per chi guarda, anche in prospettiva diacronica, alla complessiva costruzione dell'ordinamento europeo (la foresta) evitando una osservazione dell'eurobarometro sociale attraverso singoli episodi (gli alberi)⁴⁵, il nuovo orientamento della Corte di giustizia nel caso *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*⁴⁶ va valutato non come un ulteriore episodio di una saga contraddittoria, ma come il contributo della giurisprudenza della Corte alla resilienza sociale di tipo ordinamentale dell'UE.

Oggetto del contendere, come ai tempi del *Laval quartet*, è la disciplina sul distacco transnazionale dei lavoratori, ma testo e contesto delle argomentazioni della CGUE non potrebbero essere più diversi dai suoi precedenti (noti per la lettura “socialmente frigida” delle norme sul distacco, in ossequio al primato delle libertà economiche fondamentali).

Per quanto attiene al contesto, è noto che la Corte di giustizia, in quanto attore del sistema europeo, difficilmente agisca come agente indipendente dalle complessive strategie di *policy* dell'Unione e venga invece in qualche misura osmoticamente condizionata dagli assetti mobili del contesto ordinamentale unionale – contribuendo, per altro verso e in maniera decisiva, a plasmarli. È in questa prospettiva che sembra di poter leggere (e apprezzare) il filone interpretativo “sostenibile” in corso di formazione nella giurisprudenza della Corte rispetto ai precedenti giurisprudenziali sul distacco, i quali certamente avevano contribuito a creare una sensazione di “straniamento assiologico” in buona parte degli studiosi.

Ma – al di là di queste rapide notazioni sul versante dei mutamenti di tipo politico-istituzionale – è soprattutto sul mutamento del “contesto regolativo” che si gioca un possibile, parziale, ri-bilanciamento degli intrecci tra libera prestazione dei servizi sovranazionale e ordinamenti lavoristici nazionali⁴⁷.

⁴⁵ In argomento si v. quanto già sostenuto in B. Caruso, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 61/2008.

⁴⁶ Corte di giustizia 8 dicembre 2020, C-620/18, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, § 41, 46.

⁴⁷ Peraltro, come ricorda D. Izzi (*Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da Laval a oggi*, in *Labor*, 2021, n. 5, p. 502), la necessità di ribilanciare i diritti dei lavoratori distaccati – ma anche gli assetti giuslavoristici degli stati ospitanti – era stata avvertita anche dalla Corte di giustizia, nella misura in cui nelle pronunce *Sähköalojen ammattiliitto* (C. giust., 12 febbraio 2015, causa

Sebbene con persistenti margini di ambiguità, il combinato disposto della direttiva *enforcement*⁴⁸ e della direttiva di riforma del 2018⁴⁹, ha certamente contribuito a creare la coordinate regolative per un rafforzamento delle tutele *antidumping* offerte dalla disciplina del distacco⁵⁰.

Uno dei tratti più interessanti della pronuncia resa in Ungheria c. Parlamento e Consiglio risiede nel fatto che la Corte, nel respingere il ricorso di annullamento contro la nuova direttiva sul distacco, ha fondato il suo ragionamento anche sulla clausola di *social mainstreaming* dell'art. 9 TFEU - finora poco valorizzata nella prassi e invece fondamentale nella misura in cui sancisce il compito dell'Unione di tenere conto "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, [...] delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale". È evidente come dalla valorizzazione della clausola di *social mainstreaming*, finalmente "presa sul serio", nonché, come si legge nella pronuncia, "del compito [...] di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE",⁵¹ potrebbe passare una evoluzione anche giurisprudenziale nel senso del paradigma della sostenibilità.

Al di là e oltre il tema dei diritti sociali in senso stretto, alcuni recenti orientamenti della Corte fanno pensare a una giurisprudenza che volge lo sguardo al principio olistico di sostenibilità, come idea obiettivo forte della costruzione ordinamentale europea: una sorta di nuovo paradigma che potrebbe consolidare in senso neo umanistico il corso del diritto dell'Unione, imprimendo una naturale evoluzione e un più accorto bilanciamento tra libertà economiche e diritti fondamentali: dai diritti umani ai diritti sociali, passando per quelli ambientali (v. *infra* § 3.2.)⁵².

È possibile in questa sede solo limitarsi ad evocare - senza alcuna pretesa di esaustività né senza avere in questa sede occasione di approfondire i passaggi salienti di questo consolidarsi dell'assetto giurisprudenziale – alcune delle pronunce più significative sul punto. Basti pensare alle

C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto*) e *RegioPost* (C. giust., 17 novembre 2015, causa C-115/14, *RegioPost*), «pur senza rinnegare il terzetto Laval, aveva colto l'occasione per temperarne gli eccessi».

⁴⁸ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

⁴⁹ Direttiva (Ue) 2018/957 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

⁵⁰ Si pensi agli interventi di "demarcazione" del concetto di "temporaneità" del distacco, nonché, soprattutto, alla sostituzione della nozione di «tariffe minime salariali» con quella, ben più rilevante, di «retribuzione». Ed è proprio sul versante retributivo che si colloca uno dei tasselli della strategia regolativa dell'Unione preordinati a ri-equilibrare la disciplina del distacco – altrimenti possibile volano di una *race to the bottom* normativa e salariale – ossia il principio di "parità di retribuzione a parità di lavoro svolto nello stesso Stato membro", faticosamente introdotto dal legislatore europeo e contro il quale si erano diretti gli strali di due stati membri *newcomers* – Polonia e Ungheria – nei ricorsi di annullamento presentati contro la direttiva 2018/957. Si fa riferimento ai procedimenti – entrambi conclusi con il rigetto dei ricorsi – oggetto delle pronunce: Corte di giustizia 8 dicembre 2020, causa C-620/18, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE* e Corte di giustizia 8 dicembre 2020, causa C-626/18, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE*. Sui residui limiti di effettività della prevista parità di trattamento salariale per i lavoratori distaccati, si v. R. Santagata De Castro, *EU Law on Posting of Workers and the Attempt to Revitalize Equal Treatment*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2019, n. 2, 149 ss.; G. Orlandini, *Il dumping salariale nell'Unione Europea: nuovi scenari e vecchie problematiche*, in S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, Jovene, 2019, 112 ss.

⁵¹ *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, § 41.

⁵² Si sofferma sulla dimensione olistica, anche con riferimento ai provvedimenti connessi al NGUE e al PNRR, F. De Leonardis (*La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2021, n. 4, p. 791): «Le parole chiave della trasformazione, del cambiamento, della transizione sono, quindi, interconnessione, sistema, multi-settorialità, sinergia, trasversalità, pluridimensionalità integralità, il passaggio è dai settori ai problemi e il principio chiave è senza dubbio quello di integrazione».

recenti sentenze sulla condizionalità dei fondi dell'Unione e del necessario rispetto della *rule of law* al fine della loro fruizione - principi che la Corte ha avuto modo di precisare, ancora una volta, su impulso degli Stati a presidenza ultra-conservatrice e euroscettica (Ungheria e Polonia), nel ricorso da essi presentato ai fini dell'annullamento del 2020/2092 UE⁵³. Nonché per altri versi, ma sempre con sentenze pregne di densi significati "sociali", nei casi della condanna dell'Ungheria per mancato rispetto della disciplina sovranazionale della protezione internazionale e del diritto di asilo⁵⁴, nonché delle pronunce sul tema della sostenibilità propriamente detta (nella sua declinazione ambientale)⁵⁵.

3.2. La sostenibilità come paradigma e come principio costituzionale

Il paradigma della sostenibilità è, notoriamente, uno e trino, comprendendo sincreticamente e unitariamente i sistemi ambientale, economico e sociale. Nella versione nazionale del PNRR i sistemi coinvolti dal paradigma diventano quattro, comprendendo anche la governance dei processi (legislatori, regolatori, amministrazioni e imprese)⁵⁶.

Il tema che si propone con forza è, allora, quello del bilanciamento "interno" e delle reciproche interferenze tra le tre dimensioni. Tali interferenze possono essere di tipo bilaterale e diretto; per esempio, tra libertà di iniziativa economica, di circolazione di beni e servizi e diritti sociali collettivi: si tratta dei casi sottostanti al Laval *quartet*; ovvero la questione della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi *vis-a-vis* la libertà di mercato e il principio di concorrenza aperta⁵⁷. Ma le interferenze possono essere circolari e reticolari, con dislocazione conflittuale e/o aggregazione *random* degli interessi imputabili ai diversi *stakeholders* e riconducibili alle tre componenti del paradigma: esemplare la vicenda dell'Ilva di Taranto⁵⁸ e dei grandi bacini industriali inquinanti, ove gli interessi ambientali delle popolazioni e alla salute delle medesime (art. 32 Cost. e ora il nuovo art. 41, secondo comma, ma anche l'art. 9 riformato) si sono confrontati sia con l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva di una impresa considerata di "interesse strategico nazionale" (41 primo comma)⁵⁹; sia con l'interesse sociale occupazionale dei lavoratori

⁵³ Si fa riferimento ai ricorsi – rigettati dalla CGUE - presentati da Ungheria e Polonia per chiedere l'annullamento del Regolamento 2020/2092/UE (Regolamento 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione): *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE*, C-156/21; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE*, C-157/21.

⁵⁴ *Commissione c. Ungheria*, C-821/19.

⁵⁵ In uno dei pochi casi sottoposti alla Corte su questi temi: *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e altri c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e altri*, C-43/10; si v. anche (sebbene meno rilevante): *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-565/19 P.

⁵⁶ V. F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit., p. 806 che parla di rinnovato protagonismo dei poteri pubblici (p.795).

⁵⁷ Il noto caso degli orchestrali olandesi *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat Nederlanden* (C-413/13), tra i tanti il commento di G. Pigliarini, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten, quale futuro?*, in *Lavoro diritti Europa*, 2021, n. 4; P. Ichino, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli stati membri*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2015, II, p. 573 ss.

⁵⁸ Per una sintetica ma puntuale ricostruzione storico-istituzionale, S. Laforgia, «Se Taranto è l'Italia»: il caso Ilva, in *Lavoro e diritto*, 2022, n. 1, p. 29 ss., ivi i necessari riferimenti bibliografici anche sulla vicenda giuridica; per una approfondita ricostruzione diacronica del caso, S. Romeo, *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*, Roma, Donzelli, 2019. Una convincente messa a punto delle questioni giuridiche-istituzionali sollevate dal caso Ilva, ancora attuale, in M. Meli, *Ambiente, salute lavoro: il caso Ilva*, in *NLCC*, 2013, 3, p. 1168 ss.

⁵⁹ Corte cost. n. 182/2017.

impiegati (art. 4, comma 1, art. 35, comma 1, art. 36), coincidente contingentemente con l'interesse alla continuità economica dei siti da dismettere o da riconvertire in senso ambientalmente sostenibile; sia, infine, con l'interesse alla sicurezza del lavoro (art. 32), come acclarato nell'ultima sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva⁶⁰. Tale decisione ha comportato, al contrario dei suoi precedenti, e a conferma della natura mobile, concreta e dinamica del macro bilanciamento effettuato dalla Corte, la dichiarazione di incostituzionalità della norma di legge (governativa) e di tipo provvedimentale⁶¹.

La vicenda Ilva ha, pure, mostrato come ampio sia lo spazio della politica e dei decisori istituzionali, la cui discrezionalità lunga e paziente e spesso di alto e sofisticato contenuto giuridico, amministrativo e tecnologico, può entrare in rotta di collisione con i condizionamenti di decisioni contingenti, tecnologicamente incompatibili con prospettive di riconversione ecosostenibile, perché ispirate al principio precauzionale assolutizzato veicolato dal diritto penale preventivo. In situazioni in cui le scelte tragiche appaiono inevitabili è evidente che lo spazio per la funzione di macro-bilanciamento - e quasi di "arbitraggio politico", in senso alto - della Corte Costituzionale diventi più ampio. Risulta allora evidente che il paradigma della sostenibilità in sé appare l'unico in grado di giustificare, anche *ex post*, un bilanciamento circolare di tutti gli interessi secondo la nota formula utilizzata dai giudici costituzionali⁶² in una delle prime sentenze sul caso Ilva, ove assume, anche se non letteralmente, la dimensione olistica della sostenibilità come parametro decisionale (la tutela "sistemica e non frazionata"). Dentro la sostenibilità e il bilanciamento, tecnologicamente certamente difficile, e non fuori di essi come si è portati invece a pensare⁶³, c'è pure il progetto finale di riconversione *green* di uno stabilimento altamente inquinante e non la sua semplice chiusura. La sfida della conversione *green* è appunto quella della compatibilità tra sviluppo ed eco-sostenibilità ambientale non della decrescita economica come chiave di soluzione del problema. Si tratta, secondo i dettami della c.d. *blue economy* di governare una

⁶⁰ Corte cost. n. 58/2018. Sulla interconnessione bilaterale e circolare degli interessi in conflitto nel caso Ilva si rinvia a T. Guarnier, *Della ponderazione di un "valore primario". Il caso Ilva sotto la lente della Corte Costituzionale*, in *Diritto e società*, 2018, n. 2, p. 173 ss.

⁶¹ S. M. Corso, *Tutela della produzione e dell'occupazione versus tutela della salute e dell'ambiente: un caso di "legge provvedimento" all'ombra dell'Ilva di Taranto*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022, numero straordinario, p. 237 ss.

⁶² Cfr. Corte cost. 85/2013. Si legge nel par. 9 della pronuncia che "la ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona".

⁶³ Sul punto non pare che le ultime scelte sull'ex Ilva rappresentino la crisi della tecnica del bilanciamento. La decisione di non chiudere il sito produttivo - chiusura richiesta dai comitati locali (si v. l'intervista dell'attore M. Riondino, *Taranto l'Ilva e la nostra riconversione culturale*, in *Culturama*, 2021) e astrattamente pure possibile (si v. il caso delle acciaierie tedesche della regione della Ruhr) - e di trasferirne il controllo allo Stato (la nuova società Acciaierie d'Italia), conferma invece proprio l'essenza del macro-bilanciamento: la volontà di rendere eco-compatibile il mantenimento della produzione di un sito nazionalmente strategico sotto il profilo economico (sul punto insiste E. Verdolini, *Il caso ILVA Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/nota_182_2017_verdolini.pdf, ove ampi richiami ad autorevole dottrina costituzionalistica sull'interesse nazionale: una scelta quindi di bilanciamento tra sviluppo economico, ambiente lavoro e sicurezza, all'insegna della priorità della tutela ambientale e del paradigma della sostenibilità).

transizione verso «un sistema economico che indirizza la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell'ambiente»⁶⁴.

Nell'attuale quadro costituzionale europeo, e ora - dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. - anche domestico, il bilanciamento indotto dalla sostenibilità non è, dunque, più una opzione affidata soltanto ai decisori politici e istituzionali, ma un principio di rango superiore; ad esso questi ultimi devono sottostare dovendolo perseguire lungo un sentiero già tracciato dagli stessi giudici costituzionali, trovando ampi riferimenti nel concetto europeo di sviluppo economico eco-socialmente sostenibile⁶⁵.

La recente riforma della Costituzione italiana costituisce una presa d'atto sul piano formale di questo mutamento della Costituzione materiale con l'*addendum* di una sottolineatura dell'approccio antropocentrico della questione ambientale che, se non si spinge a riscrivere una chiara gerarchia dei valori costituzionali, certamente colloca la tutela dell'ambiente, nelle sue complesse variabili sistemiche, come valore/principio pivot da cui gli altri traggono linfa esistenziale. Nella recente riforma degli artt. 9 e 41 - sotto l'egida del paradigma della sostenibilità - si sancisce formalmente, al massimo livello, quello costituzionale, il bilanciamento astratto degli interessi sottostanti alle tre dimensioni della sostenibilità, con un riferimento abbastanza unico, nelle costituzioni europee, all'"interesse delle future generazioni" (art. 9 comma 3)⁶⁶, secondo indicazioni, con riguardo alla tutela dell'ambiente, per altro, provenienti anche dalla CEDU⁶⁷ e dalla storica sentenza della Corte costituzionale tedesca⁶⁸. È una scelta che trae la sua ispirazione dall'assetto costituzionale dei trattati europei ove uno dei principi-guida è da tempo quello dello sviluppo economico socialmente ed ambientalmente sostenibile. In tale contesto, la *querelle* che ha occupato a lungo l'agenda dei lavoristi sul primato europeo delle libertà economiche e del tasso

⁶⁴ Così F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello*, op. cit. p. 796 che considera la riforma dell'art. 41 Cost. una norma costituzionale legittimante la programmazione verde dell'economia.

⁶⁵ Nella Costituzione italiana il sostantivo "sostenibilità" ricorre soltanto con riguardo al debito pubblico. Nel Trattato UE, invece, il riferimento alla sostenibilità ambientale ricorre cinque volte e due volte nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il concetto è menzionato anche in varie costituzioni nazionali, per esempio quella francese e quella portoghese.

⁶⁶ L'interesse delle future generazioni è strettamente connesso alla sostenibilità nel senso che lo sviluppo all'insegna del paradigma è quello "che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni" così si legge nel rapporto della Commissione Brundtland, *Our common future*, 1987 cit. da A. Boitani, *L'illusione liberista*, cit., p.125.

⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'Uomo, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*. Corte europea dei diritti dell'Uomo, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*. Tra i tanti, si v. il commento di S. M. Corso, *La storia infinita: la sentenza della Corte EDU sui risvolti ambientali e giuslavoristici della vicenda ILVA*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2019, n. 3, p. 405 ss., cfr. pure T. Guarnier, *Ancora sul caso Ilva...sotto la lente della Corte di Strasburgo*, in *Diritto e società*, 2018, n. 3, p. 485 ss.

⁶⁸ Bundesverfassungsgericht- BvG sent. 21 aprile 2021. La Corte ha ritenuto che la legislazione in materia di protezione climatica approvata dal Parlamento tedesco non prevedesse in concreto tutele nei confronti delle generazioni future, anche in considerazione degli effetti immediatamente derivati dall'implementazione dell'Agenda ONU 2030. In particolare si deduce come la Corte di Karlsruhe abbia correlato lo sviluppo sostenibile alla tematica attinente alla protezione di diritti umani fondamentali, attribuendo maggiore rilevanza tanto al profilo inter-generazionale (generazioni future) quanto a quello intra-generazionale (*global obligations*): per maggiori informazioni e per una sintesi dei principali contenuti della complessa e lunga pronuncia: <https://open.luiss.it/2021/05/28/perche-la-storica-sentenza-tedesca-impone-una-riflessione-sulla-responsabilita-intergenerazionale/>, v. pure <https://www.pandslegal.it/ambientale/sostenibilita-ambientale-la-storica-sentenza-tedesca/>. Particolarmente interessante è l'analisi della Corte nei riguardi del Brundtland Report, un atto avente formalmente carattere di *soft law* ma di fortissima importanza da un punto di vista sostanziale per il fatto che in esso, per la prima volta, si fa riferimento alla nozione di sviluppo sostenibile. All'interno della fonte in commento, che prende il nome dalla giurista norvegese Gro Harlem Brundtland e che venne pubblicata a seguito dell'istituzione della Commissione Mondiale Ambiente e Sviluppo nel 1987, si parla della sostenibilità come di una dimostrazione di coscienza e responsabilità in capo a ciascun individuo affinché le ripercussioni derivanti dalle proprie azioni non si manifestino nei riguardi delle generazioni future.

di “resistenza” dei diritti sociali di fronte alle incursioni della Corte di giustizia, si stempera e viene riassorbita nella concretezza del bilanciamento ragionevole e *non manifestamente errato*.

4. Il diritto sociale europeo, le crisi e il mondo che verrà

Il modello sociale europeo va, dunque, forgiandosi nelle temperie delle crisi, pur nella debolezza della sua infrastruttura costituzionale, se è vero che ogni stormir di foglia elettorale in uno degli stati guida ne mette a rischio la tenuta. E tuttavia una più chiara definizione di tale modello diventa ogni giorno più urgente in ragione delle risposte regolative che il cambiamento e le crisi epocali richiedono. Il fenomeno variegato, sincreticamente riconducibile alla digitalizzazione del lavoro, produce contraddittori cambiamenti della realtà materiale, tali solo in apparenza, trattandosi comunque di effetti diversi di un unico processo di trasformazione: da un lato, la creazione di nuove catene logistiche che mettono insieme post-modernità tecnologica e organizzazione vetero fordista; il che genera un *déjà-vu* di sfruttamento intensivo del lavoro, di sotto protezione sociale, ma anche nuove di forme di assoggettamento e di discriminazione, mascherate dalla oggettività tecnologica (l'algoritmo). Ma dall'altro, propone sperimentazioni partecipative e collaborative di nuovi lavoratori cognitivi (“la classe creativa”)⁶⁹ del tutto inedite e dal basso, soprattutto nelle aziende che hanno abbracciato il paradigma della sostenibilità e della centralità della risorsa umana⁷⁰.

Poiché si tratta di processi che attraversano i confini degli stati nazionali, essi rafforzano la tendenza, avviata già con il capitolo sociale del trattato di Maastricht del 1992, alla dimensione sovranazionale della regolazione lavoristica⁷¹ che porta sempre più impressa il segno della innovazione sociale e dello sperimentalismo. Rispetto a qualche decennio fa qualcosa però è cambiato. Il modello sociale europeo ha acquisito una identità, ma anche un'anima più definita. Il paradigma della sostenibilità, incastonato nelle tavole fondamentali dell'Unione (art. 3.3 TUE), mette insieme economia sociale di mercato fortemente competitiva, salvaguardia rigorosa dell'ambiente e tutela sociale non solo protettiva ma anche generativa di nuove relazioni cooperative nei luoghi di lavoro centrate sulla valorizzazione della persona e delle sue capability. Tale paradigma, già in sé molto qualificato sotto il profilo valoriale, si confronta e si intreccia, acquisendo ulteriore fulgore, con i valori liberali del costituzionalismo classico e dei principi e delle regole della democrazia rappresentativa (artt. 2, 9 10 e 11 TUE): l'eguaglianza, la non discriminazione, la solidarietà, la *rule of law*, il rispetto dei diritti umani. Sostenibilità come nuovo paradigma teorico e valori classici, fusi nelle nuove politiche che scaturiscono dal Pilastro sociale, possono allora costruire, se la ragione dovesse prevalere sull'orrore, la filigrana costituzionale del nuovo stato federale europeo che i governi e i popoli europei dovranno portare a compimento nello spirito immutato di Ventotene.

Malgrado i venti di guerra che la lambiscono come non mai dopo le tragedie del XX secolo e le crisi epocali che l'attraversano, l'Europa è ancora quella incantevole fanciulla, all'origine del suo

⁶⁹ La “classe creativa”, così definita da P. Perulli, L. Vettorelto, *Neoplebe, classe creativa, élite. La nuova Italia*, Bari, Laterza, 2022.

⁷⁰ B. Caruso, L. Zappalà, *Un diritto del lavoro “tridimensionale”: valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro*, in R. Del Punta (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze, Firenze University Press, 2022, pp. 29 ss.

⁷¹ B. Caruso, *Changes in the workplace and the dialogue of labor scholars in the “global village”*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2007, 28, 3, pp. 501-546.

mito, in grado di attrarre l'amore del padre degli dei e di procurare grandi doni per l'umanità intera e non solo per i suoi popoli.