



Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 433/2021

© Alessandro Bellavista 2021
Università degli Studi di Palermo
alessandro.bellavista@unipa.it

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



Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia^α

Alessandro Bellavista
Università di Palermo

1. Le trasformazioni del tessuto economico e le politiche del lavoro.	2
2. I nuovi percorsi riformatori. Il problema del lavoro sommerso e irregolare.	6
3. Il sistema della contrattazione collettiva e il salario minimo legale.	12
4. Gli appalti e le esternalizzazioni.	13
5. Gli ammortizzatori sociali. La metodologia delle riforme.	15

^α Il presente contributo è destinato agli Studi in onore di Oronzo Mazzotta.

1. Le trasformazioni del tessuto economico e le politiche del lavoro.

Il mercato del lavoro italiano, negli ultimi anni, è stato interessato da pressioni di vario genere che hanno indotto i *policy makers* ad adottare risposte regolative alquanto contestate e, come si vedrà tra poco, di basso profilo, specialmente imperniate sulla diffusa riduzione delle tutele dei lavoratori¹.

Anzitutto, va rilevato che, sul piano esogeno, la sempre più spinta apertura dei mercati ha incrementato la concorrenza globale; e, pertanto, ha fortemente messo in discussione la capacità delle imprese italiane di muoversi in un ambiente più competitivo rispetto all'immediato passato. Sicché, parecchie aziende non sono riuscite a reggere il nuovo contesto. Poi, la grande crisi del 2007-2008 ha generato le note politiche di *austerity* europee e nazionali che, in particolare in Italia, hanno alquanto ridotto la possibilità delle istituzioni pubbliche di agire in modo da incentivare i processi di sviluppo delle imprese².

Tuttavia, l'attuale crisi sanitaria ha segnato un risveglio delle politiche di stampo neo-keinesiano (e post-keinesiano) e ha affermato con chiarezza la centralità dell'attore pubblico, a livello nazionale ed europeo, per fronteggiare emergenze di tale portata³. L'Unione europea ha adottato provvedimenti temporanei che hanno consentito agli Stati nazionali un'indispensabile liberazione dai vincoli di bilancio, per immettere risorse tali da sostenere l'economia. Il governo italiano è stato costretto, in prima battuta, a varare soprattutto misure di salvaguardia del tessuto produttivo ed occupazionale⁴, lasciando al futuro prossimo l'implementazione di reali politiche per la crescita; che, infatti, sono al momento solo in fase di discussione.

Sul piano endogeno, v'è da segnalare che la permanente crisi fiscale (dovuta anche, e soprattutto, alla costante incapacità di avviare una seria lotta all'evasione) e l'ingente ammontare della spesa pubblica

¹ Cfr. A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, DML, 2020, 9 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Sulle categorie del diritto del lavoro riformate*, DRI, 2016, 7 ss.

² Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, DRI, 2020, 237 ss.; C. TRIGILIA – G. VIESTI, *La crisi del Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, il Mulino, 2016, n. 1, 52 ss.

³ Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., 249 ss.

⁴ Cfr. A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio*, Torino, 2020; G. PROIA (a cura di), *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza Covid*, Torino, 2020; F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, RIDL, 2020, I, 313 ss.; C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica tra garantismo e condizionalità*, *Il Lavoro*, 2020, 439 ss.

incomprimibile hanno ridotto i margini di manovra delle politiche espansive. A ciò va aggiunto che, proprio a causa dell'assenza pluriennale di una vera politica industriale⁵, l'apparato produttivo italiano ha dimostrato una ramificata obsolescenza, una bassa produttività, una costante perdita di competitività. A tal punto che s'è consolidata, tranne la limitata presenza di alcuni settori virtuosi, la visione di un'economia ai limiti della sopravvivenza ovvero destinata ad un inevitabile declino⁶.

Purtroppo, le forze politiche dominanti nel Paese sono state, profondamente influenzate da ricette e ideologie neo-liberiste (tra cui si segnala il *refrain* del culto della riduzione della spesa pubblica e del ruolo dello Stato) e le hanno applicate in modo estremamente rigido e semplificato⁷. Emblematica di questo approccio è stata l'improntitudine con cui si è assistito al trapianto nei processi di formazione delle regole lavoristiche di versioni opportunistiche della cosiddetta dottrina della *law and economics*⁸. Tutto questo è avvenuto perché i decisori politici sono stati drogati dalle perversioni del sistema elettorale maggioritario e da un clima di elezioni permanente: il che li ha indotti soprattutto ad assumere posizioni populiste⁹ e ad avere come obiettivo quasi esclusivo quello di conquistare e mantenere immediato consenso ovvero di dimostrare alla propria *constituency* di essere sempre in grado di fare «qualcosa». Anche se questo «qualcosa» aveva carattere simbolico o non era in grado di rispondere ai problemi per cui era stato escogitato¹⁰. Ciò è accaduto in modo bipartisan, soprattutto negli ultimi anni in cui s'è assistito al paradosso di un governo formalmente di centro-sinistra (il governo Renzi) che, di fatto, ha adottato politiche del lavoro di puro stampo neo-liberista,

⁵ Cfr. L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, 2003, 3 ss.; G. VIESTI, *Una moderna politica industriale: un tema fondamentale per la sinistra italiana*, *Italinieuropei*, 2014, n. 1, 1 ss.

⁶ Cfr. G. FORGES DAVANZATI, *Alle origini del declino economico italiano*, *Itinerari di ricerca storica*, XXX, 2016, n. 1, 149 ss.; G. VIESTI, *La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere*, *Economia italiana*, 2013, n. 3, 1 ss.

⁷ Cfr. M. GALLEGATI, *Il mercato rende liberi e le altre bugie del neoliberalismo*, Roma, 2021; L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Roma-Bari, 2012, 56 ss.; M. MAZZUCATO, *Pubblico e privato uniti nella lotta*, *la Repubblica*, 2 gennaio 2016, 29.

⁸ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Il lavoro tra diritto ed economia*, *Labor*, 2019, 236 ss.; A. PERULLI, *Efficient breach, valori del mercato e tutela della stabilità. Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia, Francia e Spagna*, *RGL*, 2012, I, 561 ss.; O. MAZZOTTA, *Valutare il diritto del lavoro: ovvero l'utopia della vita esatta*, *LD*, 2010, 191 ss.; M. ROCCELLA, *La disciplina dei licenziamenti tra referendum e progetti di riforma*, 2000, in www.cgil.it.

⁹ Cfr. M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; C. SALMON, *Populismo e post-verità*, *la Repubblica*, *Robinson*, 24 dicembre 2016, 30 s.

¹⁰ Cfr. C. TRIGILIA, *Quale democrazia per la crisi italiana?*, *il Mulino*, 2020, n. 2, 192 ss.

raggiungendo risultati più estremi dell'ultima coalizione di centro-destra (e cioè, il governo Berlusconi dimessosi nel 2011)¹¹.

A differenza degli altri paesi *leader* in Europa (Germania, Francia), in Italia le politiche per la competitività hanno perseguito quella che è comunemente definita la «via bassa per lo sviluppo». Queste politiche non si sono basate sugli stimoli agli investimenti privati e pubblici, e alle innovazioni di prodotto e di processo, anche per contrastare l'endemico nanismo industriale: e cioè, la prevalenza di un tessuto di piccole e medie imprese, non in grado, proprio a causa della loro ridotta dimensione, di disporre di capitali adeguati da utilizzare in progetti di ricerca e sviluppo e di spostare la loro attività nei segmenti qualitativamente più elevati della produzione di beni e servizi¹².

Non ci si è preoccupati, se non a parole, della creazione di tutte le cosiddette precondizioni per lo sviluppo. Vale a dire, la necessità di disporre di diffuse e moderne infrastrutture materiali e immateriali, di un ampio e appropriato sistema della formazione e della ricerca. In sostanza, v'è stata una scarsissima attenzione all'incremento qualitativo dei fattori produttivi e s'è agito, quasi esclusivamente, sulla riduzione dei costi di impiego del fattore lavoro. E attraverso una sostanziale svalutazione del lavoro s'è, in pratica, compensata l'impossibilità di svalutare la moneta, a causa dei vincoli europei, in modo da sostenere la fragile competitività delle imprese italiane¹³.

Così le politiche del lavoro hanno abbandonato la tradizionale impostazione *pro-labour*, figlia delle fondamentali direttive costituzionali, volte a rimuovere le disparità sostanziali, e hanno adottato misure *pro-business*, con al centro le sole esigenze del mondo produttivo¹⁴. Con ciò s'è determinato un aumento, a tutti i livelli, della flessibilità dell'impiego della manodopera, con la costruzione di una sorta di supermarket di contratti precari, l'abbassamento delle tutele in caso di licenziamento ingiustificato nel rapporto a tempo indeterminato; e l'eliminazione di ostacoli effettivi

¹¹ U. ROMAGNOLI, *Controcorrente*, LD, 2015, 3 ss.; L. MARIUCCI, *Il diritto del lavoro al tempo del renzismo*, *ivi*, 13 ss.

¹² Cfr. C. TRIGILIA, *Introduzione*, in C. TRIGILIA (a cura di), *Capitalismi e democrazie*, Bologna, 2020, 40 ss.; P. TRIDICO, *Riforme del mercato del lavoro, concorrenza, produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, *Sindacalismo*, 2015, 81 ss.

¹³ Cfr. G. FORGES DAVANZATI – G. PAULI, *Precarietà del lavoro, occupazione e crescita economica: una ricostruzione critica del dibattito*, *Costituzionalismo.it.*, 2015; P. TRIDICO, *Riforme*, *cit.*, 97 ss.; M. MAZZUCATO, *L'abisso della disuguaglianza*, *la Repubblica*, 31 dicembre 2014, 33.

¹⁴ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Il lavoro*, *cit.*, 243 ss.; O. MAZZOTTA, *Poteri e contropoteri nello Statuto dei lavoratori cinquant'anni dopo*, LD, 2020, 769 ss.; C. SALAZAR, *Il diritto al lavoro e il Jobs Act: quale destino per il "principe dei diritti sociali"?*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, III, Torino, 2017, 2206 ss.; M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, *Jus*, 2008, 59 ss.

agli appalti di sola manodopera, alle pratiche di frantumazione del ciclo produttivo e di esternalizzazione di funzioni, aventi il solo scopo di risparmiare sul costo del lavoro¹⁵.

Per quanto vi sia chi, sedotto dal congenito meccanismo delle impostazioni neo-liberiste, continui a sostenere che non vi fosse alcuna alternativa alle politiche adottate, che si sono ridotte in un sostanziale abbassamento delle tutele del lavoro e in una crescita del lavoro povero sotto-retribuito, l'altra faccia della medaglia è rappresentata dal fatto che l'Italia è ormai uno dei Paesi in cui più sono aumentati i divari nella distribuzione dei redditi tra lavoro, da un lato, e profitti e rendite, dall'altro¹⁶; benché, come risulta da una recente ricerca, qui «si lavori comparativamente molto di più rispetto agli altri paesi» delle maggiori economie dell'Eurozona¹⁷.

Di fatto, «in Italia si lavora di più – a causa della scarsa capacità tecnologica e ai bassi investimenti in innovazione del nostro sistema economico – ma si viene retribuiti molto meno». In particolare, l'Italia è caratterizzata da una stagnazione salariale di lungo periodo; e, rispetto alle maggiori economie dell'Eurozona, non ha ancora recuperato il livello salariale precedente alla crisi del 2007-2008. Questa perversa dinamica retributiva, che pone una vera e propria «questione salariale», è alimentata dalla «struttura della forza lavoro occupata che, rispetto all'Eurozona, vede oggi una maggiore presenza delle professioni meno qualificate e, quindi, meno retribuite». A ciò si aggiunge che risultano evidenti disparità salariali tra i rapporti di lavoro non standard (tempo determinato, part-time e discontinuo) e quelli standard (tempo indeterminato, full-time e senza discontinuità)¹⁸. Il che è una chiara dimostrazione degli effetti perversi delle politiche in questione e dell'indiscutibile legame tra occupazione non standard, precaria e di bassa qualità con l'incremento del fenomeno dei *working poor* e della cosiddetta *in-work poverty*¹⁹ e, più in generale, delle diseguaglianze²⁰.

¹⁵ Cfr. F. SANTONI, *Le metamorfosi del diritto del lavoro*, DML, 2015, spec. 9 ss.; P. G. ALLEVA, *Un programma contro la precarietà*, MicroMega, 2011, n. 7, 72 ss.; M. ROCCELLA, *Lavoratori senza diritti*, *ivi*, 2010, n. 5, 141 ss.

¹⁶ Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., 243 ss.; P. TRIDICO, *Riforme*, cit., 72 ss. e 76; G. FORGES DAVANZATI – G. PAULI, *Precarietà*, cit.; L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011, 107 ss.

¹⁷ N. GIANGRANDE, *La questione salariale in Italia. Un confronto con le maggiori economie dell'Eurozona*, Roma, 2020, 5.

¹⁸ N. GIANGRANDE, *La questione*, cit., 9.

¹⁹ Cfr. P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, LD, 2019, 5 ss.

²⁰ Cfr. M. PIANTA, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 3, 35 ss. E, in particolare, sulla esponenziale crescita delle

Peraltro, come s'è già accennato, l'attuale crisi pandemica ha fornito la chiara dimostrazione che la capacità di reazione delle comunità nazionali a *shock* siffatti, che incidono in modo pervasivo su tutte le strutture sociali ed economiche, dipende soprattutto dell'efficienza e dalla solidità delle istituzioni pubbliche²¹. E così, dopo anni di mancati investimenti nella sanità pubblica e di esaltazione della primazia di fantasmagorici modelli privatistici, l'Italia è dovuta correre ai ripari cercando di recuperare il tempo perduto, avviando progetti di rivitalizzazione dell'offerta sanitaria pubblica ai vari livelli.

Più in generale, sembra appunto di assistere ad un nuovo protagonismo dell'intervento pubblico e, in particolare, dello Stato nell'economia volto a temperarne le distorsioni, nell'ottica di una maggiore giustizia sociale, di cui però non si potranno vedere gli effetti nell'immediato, tranne quelli relativi alla copertura delle situazioni di sofferenza e di disagio attraverso l'erogazione di sussidi monetari²².

2. I nuovi percorsi riformatori. Il problema del lavoro sommerso e irregolare.

Beninteso, una delle più significative manifestazioni dell'ideologia neo-liberista è stata quella della contestazione dei valori fondativi del diritto del lavoro e della rivendicazione dell'esigenza di integrare nel discorso giuslavoristico e nella relativa normativa le esigenze del mercato e quindi del datore di lavoro²³. Peraltro, questa rappresentazione è stata accompagnata, come strategia di *marketing*, da una forte valorizzazione del ruolo dell'autonomia individuale. Il messaggio è stato quello che la liberazione del mercato da vincoli e rigidità avrebbe favorito lo stesso lavoratore, il quale avrebbe avuto la possibilità di dispiegare appieno la propria personalità e arricchire la propria professionalità. Accanto a ciò s'è

diseguaglianze, che rappresenta uno dei frutti avvelenati delle politiche neo-liberiste, cfr. ampiamente M. FRANZINI – M. PIANTA, *Disuguaglianze*, Roma-Bari, 2016.

²¹ Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., 249 ss.; G. VIESTI, *Un nuovo modello di sviluppo*, il Mulino, 2020, n. 3, 385 ss.

²² Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., 249 ss.

²³ Cfr., per un ampio quadro del dibattito sull'attualità dei valori fondativi del diritto del lavoro e su alcune prospettive di riforma, A. GARILLI, *Le trasformazioni*, cit., 3 ss.; O. MAZZOTTA, *Poteri e contropoteri*, cit., 759 ss.; B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 20 maggio 2020; F. CARINCI, *Un invito alla discussione. Il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, ADL, 2020, 1039 ss.; P. TOSI, *Qualche riflessione a proposito del «Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile»*, LDE, 2020, n. 3; L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 400/2019, 1, ss.; M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, ADL, 2019, 279 ss.; L. MARIUCCI, *Culture e dottrine del giuslavorismo*, LD, 2016, 585 ss.

con pervicacia sostenuto che un aumento della flessibilità del mercato del lavoro avrebbe comportato una crescita dell'occupazione e della produttività²⁴.

Questa narrazione²⁵ s'è sciolta come neve al sole e ha dimostrato tutta la sua fallacia di fronte all'analisi delle prevalenti modalità effettive di svolgimento dei rapporti di lavoro, di nuovo conio o più tradizionali: laddove l'allentamento delle garanzie e l'aumento delle tipologie temporanee hanno prodotto, in prevalenza, solo sfruttamento e precarietà²⁶, senza alcuna reale valorizzazione della professionalità individuale e senza alcun significativo incremento dell'occupazione e della produttività del lavoro²⁷. Ciò ha realizzato una tale estensione del potere del capitale sul lavoro da produrre una sostanziale mercificazione di quest'ultimo, aggredendo il perno centrale delle ragioni dell'esistenza di un diritto speciale, come quello del lavoro, che è appunto fondato sul presupposto che il lavoro non può essere assimilato ad una merce, a causa del fatto che il rapporto coinvolge la persona del lavoratore²⁸. Il che peraltro, nella realtà effettuale, contraddice l'assetto risultante dai principi fondamentali della Costituzione che pongono il lavoro e la sua tutela in una posizione privilegiata²⁹.

D'altra parte, fino a quando, nel rapporto contrattuale, la posizione del lavoratore sarà quella di contraente più debole, assoggettato di fatto alla dittatura contrattuale del datore, allora non potrà essere smentita l'affermazione di Otto Kahn Freund. E cioè che «l'oggetto principale del diritto del lavoro è sempre stato, e mi azzardo a dire che sempre sarà, di costituire una forza di bilanciamento atta a compensare la diseguaglianza di potere contrattuale che è inerente, e tale non può non essere, al rapporto di lavoro»³⁰. In altri termini, «cambiano i modelli e le tecniche, ma al fondo la funzione del diritto del lavoro resta sempre quella di predisporre una rete

²⁴ Cfr., per un paradigma di un'impostazione siffatta, P. ICHINO, *Il lavoro ritrovato*, Milano, 2015.

²⁵ Cfr. L. MARIUCCI, *Riflessioni su «L'idea di diritto del lavoro, oggi»*, LD, 2016, 134 ss.; M. BARBERA, *Tre narrazioni della flexicurity*, RGL, 2018, I, 557 ss.

²⁶ Cfr. M. REVELLI, *Se un'ora di lavoro vale 4 euro*, *La Stampa*, 16 luglio 2020, 19; M. PANARA, *Lavoro, le ricette fallite*, *la Repubblica*, 31 gennaio 2020, 36; R. CARLINI, *I precari non finiscono mai*, *L'Espresso*, 22 luglio 2018, 48 ss.; M. FANA, *Non è lavoro, è sfruttamento*, Roma-Bari, 2018.

²⁷ Cfr. P. TRIDICO, *Riforme*, cit., 66 ss.; G. FORGES DAVANZATI, *Gli effetti perversi della moderazione salariale e la proposta di Stato innovatore di prima istanza*, in P. ELLERANI e S. CRISTANTE (a cura di), *Le scienze umane alla prova della distanza sociale*, Lecce, 2020, 103 ss.

²⁸ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in ID., *Lavoro legge contratti*, Bologna, 1989, 259 ss.

²⁹ Cfr. M. NAPOLI, *Le norme*, cit., 60 ss.

³⁰ O. KAHN-FREUND, *Labour and the Law*, 2^o ed., London, 1977, 6.

protettiva che corregga l'asimmetria contrattuale e tuteli i valori fondamentali dell'esistenza umana: la libertà, la dignità e l'uguaglianza»³¹.

Così, è urgente avviare un ampio progetto di bonifica del mercato del lavoro, allo scopo di rafforzare le tutele dei lavoratori e di dare adeguata protezione a chi non ne è affatto provvisto³². In questa direzione, qualcosa è stato realizzato, di recente, a partire dal cosiddetto «decreto dignità» del 2018, dagli ultimi due governi che hanno varato alcuni provvedimenti volti a temperare le manifestazioni più estreme della logica della flessibilità e della precarietà, come consacrata nel *Jobs Act* del 2015; ma il percorso è ancora lungo³³ e qui ci si limiterà a fissare alcune coordinate essenziali. Peraltro, proprio l'attuale emergenza pandemica ha «riportato il lavoro al centro della scena sociale»³⁴, dimostrando (come se ce ne fosse reale bisogno!) la sua assoluta importanza per la sopravvivenza dell'intero Paese; e questo conferma ulteriormente quanto sia irrinunciabile una nuova politica del lavoro che ripudi le ricette neo-liberiste e che abbia, invece, come obiettivo cardine la valorizzazione e la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, come prescritto dall'art. 35 Cost.

Anzitutto, va chiaramente sottolineato che gli interventi in materia di regolazione del lavoro, per essere efficaci, presuppongono un completo ribaltamento dell'assetto del sistema produttivo. Se l'impresa datrice di lavoro ha una competitività alquanto bassa, dovuta alla scarsa qualità dei suoi prodotti e dei suoi processi, è inevitabile che essa sia portata ad avvalersi di lavoro parimenti di scarsa qualità, temporaneo e sottopagato. Viceversa, solo l'impresa che opera in settori innovativi ed altamente specializzati, con elevati margini di profitto, abbisogna di manodopera con elevata formazione (di cui è peraltro necessaria la fidelizzazione agli obiettivi aziendali) ed è in grado di reggere i maggiori costi per assicurare dignitosi trattamenti economici e normativi. Pertanto, l'ammodernamento del tessuto imprenditoriale italiano è una condizione indispensabile per favorire la crescita del lavoro di qualità ed adeguatamente tutelato. Quest'obiettivo dovrebbe essere al centro delle politiche pubbliche, le quali

³¹ A. GARILLI, *Le trasformazioni*, cit., 8.

³² Cfr. le linee riformatrici, in gran parte condivisibili, contenute nella proposta di legge n. 1423, «Disposizioni in materia di società cooperative, appalto, somministrazione di lavoro e distacco dei lavoratori», presentata alla Camera dei Deputati il 6 dicembre 2018 dall'on. Costanzo e altri; e nei progetti di legge elaborati da P. G. ALLEVA, *Restituire diritti e dignità ai lavoratori*, Santarcangelo di Romagna, 2018; e dalla CGIL con la *Carta dei diritti universali del lavoro* del 2016. Cfr. anche L. MARIUCCI, *L'agenda desiderabile: idee per una nuova fase del diritto del lavoro*, LD, 2013, 167 ss.

³³ Cfr. L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 407/2020, 4 ss.

³⁴ A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, Labor, 2020, 455.

ovviamente non potrebbero prescindere dalla partecipazione attiva del ceto imprenditoriale privato³⁵.

Come è stato bene osservato, in termini più ampi, soprattutto tenendo conto dell'attuale drammatica situazione a causa della pandemia, «il futuro dell'Italia dipenderà dalla capacità della politica di disegnare interventi di rilancio tempestivi ed efficaci». E ciò «contemporaneamente per la crescita economica e la coesione sociale». Quindi, «non un mero elenco di spese, ma la capacità di disegnare un possibile "nuovo modello di sviluppo" per il Paese, nel quale i diversi interventi possano trovare ragionevole sintesi, rafforzarsi a vicenda, creare fiducia»³⁶.

Sul piano degli interventi specifici in materia di lavoro, è imprescindibile una prospettiva di ampio raggio che sappia adattarsi alle sfide offerte dalle innovazioni tecnologiche e organizzative, di cui l'espansione delle varie forme di nuovi lavori, come quello agile³⁷ o il lavoro attraverso le piattaforme digitali, rappresentano un chiaro esempio, e avendo di mira la primaria esigenza di evitare lo sfruttamento e di salvaguardare la dignità della persona che lavora³⁸.

Va poi aggredita l'estesa economia sommersa che peraltro produce un'ingente sottrazione di risorse agli enti fiscali e previdenziali: risorse che, stando ad alcuni studi, se fossero recuperate, seppure in minima parte, potrebbero essere destinate ad abbattere i deficit di bilancio e ad investimenti virtuosi³⁹.

La lotta contro il lavoro sommerso presuppone efficaci politiche pubbliche, costituite da una equilibrata miscela di misure premiali e repressive, che sostengano la regolarizzazione delle attività, al momento, illegali e che tengano conto delle specifiche peculiarità dei vari mercati del lavoro⁴⁰.

In questa prospettiva, un ruolo fondamentale gioca il rafforzamento degli apparati di vigilanza che scontano carenze di personale, di

³⁵ Cfr. N. GIANGRANDE – S. GRECO, *Rilanciare la produttività del lavoro attraverso la ricerca e lo sviluppo*, *www.dialetticaefilosofia.it*, aprile 2020, 1 ss.; P. BIANCHI, *Una politica industriale per ripartire*, *il Mulino*, 2020, n. 3, 415 ss.; M. PIANTA, *Diseguaglianze*, cit., 41 ss.; M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014.

³⁶ G. VIESTI, *Un nuovo modello di sviluppo*, *il Mulino*, 2020, n. 3, 385 ss.

³⁷ Cfr. M. NICOLOSI, *Le sfide del lavoro agile dopo l'emergenza pandemica*, in A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza*, cit., 89 ss.

³⁸ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Il lavoro*, cit. 240 ss.; M. BARBIERI, *Della subordinazione dei cicofattorini*, *LLI*, vol. 5, n. 2, 2019, 4 ss.; O. MAZZOTTA, *L'inafferrabile etero-direzione: a proposito di cicofattorini e modelli contrattuali*, *Labor*, 2020, n. 1, 3 ss.; G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, *DLRI*, 2019, 633 ss.

³⁹ Cfr. C. COTTARELLI, *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, 2019, 11 ss.

⁴⁰ Cfr. V. FERRANTE (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza*, Milano, 2017, 11 ss.; M. BROLLO – C. CESTER – L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016.

coordinamento e di dotazioni tecnologiche e di mezzi⁴¹. In effetti, il contrasto alle frodi nel mercato del lavoro richiede inevitabilmente un diffuso sistema di controlli, in modo tale che la possibilità stessa di essere sottoposta ad accertamenti induca l'impresa a muoversi nella regolarità. Né è da trascurare anche l'opportunità di aumentare i poteri degli organi di sorveglianza, in modo funzionale all'esigenza dell'accertamento degli illeciti e alla loro prova in giudizio.

In particolare, va detto che un sistema efficace di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria non solo permette di combattere l'evasione contributiva, ma svolge anche un'importante funzione dissuasiva a commettere illeciti e consente di dimostrare la presenza dello Stato e la sua vicinanza ai soggetti più deboli. Per fare ciò, è necessario correggere le distorsioni prodotte dalla riforma del 2015 del sistema di vigilanza, con l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, e tenere conto del fatto che queste attività sono profondamente diversificate. Perciò, va abbandonata l'idea della creazione di una sorta di «super-ispettore», competente in ogni materia, e invece vanno rimpolpati gli organici dei singoli corpi ispettivi dei vari enti previdenziali. Con ciò lasciando all'Ispettorato nazionale del lavoro la sola vigilanza in materia di lavoro e, semmai, incrementando le forme di coordinamento tra i vari enti coinvolti⁴².

Di conseguenza, speciale attenzione va dedicata all'abuso delle tipologie flessibili di contratti di lavoro e al cosiddetto falso lavoro autonomo. Oltre ad un'oculata riduzione delle forme di lavoro temporaneo⁴³, andrebbe aumentata la trasparenza del mercato del lavoro, rendendo pubblici tutti i contratti di lavoro subordinato ed autonomo stipulati dalle imprese⁴⁴. Il che favorirebbe un controllo diffuso sulla genuinità di questi rapporti, soprattutto se fosse prevista la possibilità di impugnare e contestare questi contratti da parte delle organizzazioni sindacali, oltre che dagli apparati pubblici di vigilanza. Per spingere gli interessati a contrastare direttamente l'irregolarità dei loro rapporti di

⁴¹ Cfr. M. REVELLI, *Politica assente. Sul lavoro si muore ancora*, *La Stampa*, 21 luglio 2020, 1.

⁴² Cfr. le risultanze dell'*Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva*, in corso presso la XI Commissione permanente della Camera dei Deputati (Lavoro pubblico e privato); e cfr. la lettera dell'11 novembre 2019 dell'Associazione professionale dei Funzionari ispettivi pubblici (Aniv), inviata alla suddetta Commissione.

⁴³ Cfr. P.G. ALLEVA, *Lavoro precario. L'ultimo assalto*, *il Fatto Quotidiano*, 1 luglio 2020, 21; F. SANTONI, *I modelli contrattuali nel lavoro che cambia*, *DML*, 2018, 3 ss.

⁴⁴ Cfr. L. MARIUCCI, *L'agenda*, cit., 178 ss.; P. G. ALLEVA, *Un programma*, cit., 75 ss.

lavoro, potrebbe essere prevista la misura secondo cui, in caso di trasformazione giudiziale di un contratto precario in rapporto a tempo indeterminato o di dichiarazione *tout court* della sussistenza di un contratto di lavoro, in queste ipotesi si applica, per un certo periodo, la tutela reintegratoria per il licenziamento ingiustificato, qualunque siano le dimensioni aziendali⁴⁵.

È nota ormai la diffusione di varie forme di lavoro autonomo genuino in condizioni di debolezza contrattuale. A questo proposito sarebbe opportuno andare oltre quanto realizzato dalla l. n. 81/2017 e introdurre più vaste protezioni per tale categoria di lavoratori per compensare la loro fragilità e soggezione economica, senza trascurare l'opportunità di un sostegno a specifiche forme di azione collettiva⁴⁶.

Altro campo d'intervento dovrebbe essere quello del riequilibrio delle tutele in caso di licenziamento ingiustificato nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Purtroppo, qui l'ideologia neo-liberista ha prodotto i suoi più perversi effetti e s'è in sostanza adottato un sistema generale di tutela obbligatoria, di tipo forfettario, anche laddove operava la tutela ripristinatoria. Nonostante che il recente intervento della Corte costituzionale, con la pronuncia n. 194/2018, e il cosiddetto «decreto dignità» abbiano temperato la rigidità e la tenuità dei meccanismi indennitari introdotti dal *Jobs Act*, resta che la tutela reintegratoria è ormai ridotta ai margini⁴⁷. Peraltro, come afferma la stessa Consulta, il legislatore ha la discrezionalità di prevedere un meccanismo di tutela, nei confronti del licenziamento illegittimo, solo risarcitorio-monetario, «purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza». Tuttavia, vi sono forti dubbi che la disciplina attuale, risultante dalla manipolazione della Corte costituzionale, rispetti effettivamente tale principio; e comunque essa è stata censurata dal Comitato europeo dei diritti sociali per violazione dell'art. 24 della Carta Sociale europea, il quale impone un risarcimento congruo, e non forfettizzato, del danno subito a causa del licenziamento illegittimo⁴⁸.

La soluzione più opportuna sarebbe quella di introdurre una tutela reintegratoria di portata generale nell'ipotesi di ingiustificatezza del licenziamento, e cioè che prescindendo dalle dimensioni dell'azienda. Semmai,

⁴⁵ Cfr. P. G. ALLEVA, "Nero", *appalti ed esuberi. Così si riforma il lavoro*, *il Fatto Quotidiano*, 11 giugno 2020, 11.

⁴⁶ Cfr. O. RAZZOLINI, *La subordinazione ritrovata e la lunga marcia del lavoro autonomo*, *LLI*, vol. 6, n. 2, 2020, 141 ss.; M. NAPOLI, *Le norme*, cit., 68 ss.

⁴⁷ Cfr. E. BALLETTI, *Indennità per il licenziamento illegittimo nel contratto di lavoro a tutele crescenti*, *GI*, 2020, 1238 ss.; R. SANTUCCI, «*Quel che resta*» della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro: un colpo mortale all'effettività del diritto leso, in AA.VV., *Il regime dei licenziamenti in Italia e Spagna: ordinamenti a confronto*, Napoli, 2017, 285 ss.

⁴⁸ Cfr. A. GARILLI, *Le trasformazioni*, cit., 17 ss.

potrebbero essere mantenute le attuali ipotesi di recesso *ad nutum*, collegate alla natura intrinsecamente fiduciaria dei relativi rapporti; e andrebbe avviata una vera riforma della giustizia del lavoro, soprattutto con l'immissione di nuovo personale, in modo tale da accelerare i processi e fare sì che le decisioni arrivino in tempi rapidissimi.

3. Il sistema della contrattazione collettiva e il salario minimo legale.

Va poi dato un riassetto al sistema della contrattazione collettiva, che andrebbe dotata di efficacia generale, alla stregua dell'art. 39 Cost.; o, quantomeno, introducendo una forma di salario minimo legale che faccia riferimento ai trattamenti economici contenuti nei contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Con il che, da un lato, si semplificherebbe il sistema contrattuale il quale, al momento, riscontra l'interferenza di più contratti collettivi negli stessi ambiti; e, dall'altro, si eliminerebbe il fenomeno della contrattazione collettiva «pirata», alquanto diffusa in molti settori, caratterizzata dalla presenza di contratti collettivi, stipulati da organizzazioni di dubbia rappresentatività, che prevedono trattamenti peggiorativi rispetto a quelli dei sindacati più rappresentativi.

Così, la fissazione legale di misure salariali omogenee, per rami merceologici o di attività, secondo la tradizione delle relazioni industriali italiane, avrebbe l'effetto virtuoso di assicurare retribuzioni dignitose ad ampie fasce di lavoratori che attualmente sono dipendenti da datori di lavoro che non applicano i contratti collettivi genuini o che operano ai margini della legalità e che talvolta fanno uso di contratti «pirata». Peraltro, i meccanismi qui suggeriti avrebbero l'effetto di ridurre la piaga dei bassi salari, attualmente alquanto diffusa, e agevolerebbero l'attività degli organi ispettivi che saprebbero già *a priori* quale sia il contratto di riferimento per ogni azienda sottoposta a vigilanza, senza incontrare l'ostacolo, come spesso oggi accade, di eventuali e lunghe contestazioni, in sede giudiziaria, del datore di lavoro⁴⁹. Sul piano più generale, un salario minimo legale così congegnato rafforzerebbe la funzione della contrattazione collettiva quale strumento di regolazione del mercato e della concorrenza⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, DRI, 2019, 767 ss.; M. FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del ccnl*, *ivi*, 838 ss.; U. CARABELLI, *Riflessioni e considerazioni operative sul c.d. salario minimo*, 3 luglio 2019, www.comma2.it.

⁵⁰ Cfr. P. G. ALLEVA, *Il salario minimo aiuta pure i sindacati*, *il Fatto Quotidiano*, 20 giugno 2019, 13; P. TOSI, *Concorrenza, lavoro, diritti (aspetti collettivo-sindacali)*, ADL, 2017, 1337 ss.

È peraltro indispensabile che un intervento siffatto debba anche riguardare sia l'area dei rapporti di collaborazione a cui, in forza dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, si applica la disciplina del lavoro subordinato, sia le collaborazioni di cui all'art. 409 c.p.c., sia forse alcune tipologie di lavoro autonomo genuino, caratterizzate da un'accertata soggezione economica del prestatore d'opera. In questi casi, il contratto collettivo parametro dovrebbe essere, in relazione al tipo di attività svolta, quello per il lavoro dipendente, in mancanza di una specifica contrattazione collettiva per i soggetti destinatari dei compensi minimi.

4. Gli appalti e le esternalizzazioni.

Quanto, invece, al contrasto delle operazioni opportunistiche e, nella peggiore delle ipotesi, fraudolente, di disintegrazione del ciclo produttivo, la strada della protezione del lavoro passa ormai, principalmente, attraverso la regolazione dei rapporti tra le imprese, in vario modo legate da processi di polverizzazione e di integrazione organizzativa che comunque incidono sulle relazioni di lavoro⁵¹.

Ciò allo scopo di evitare che i suddetti processi siano motivati dalla sola esigenza dell'abbattimento dei costi e non dalla ricerca di un valore aggiunto sul piano della qualità dei processi e dei prodotti. Il che è particolarmente evidente nella cosiddetta «catena degli appalti», in cui l'impresa *leader* (cioè l'appaltante), grazie alla sua forza di mercato, impone ai propri fornitori prezzi di acquisto dei beni e servizi non in grado di consentire a questi ultimi di assicurare trattamenti dignitosi ai rispettivi lavoratori.

Qui si assiste allo sviluppo di forme di lavoro precario generate dallo spaccettamento del ciclo produttivo e dall'imputazione dei rapporti di lavoro a soggetti distinti da chi effettivamente si avvale delle prestazioni di lavoro. Tale fenomeno è stato definito come «fessurazione dei luoghi di lavoro»⁵², proprio per designare il peggioramento delle condizioni di lavoro che consegue dalle esternalizzazioni. Queste offrono l'opportunità all'impresa *leader* di non assumere direttamente la manodopera, ma di utilizzarla lo stesso attraverso varie tipologie contrattuali, tra cui *in primis* l'appalto: con ciò, come s'è appena detto, scaricando tutti i costi di gestione addosso alle imprese appaltatrici che, a causa della loro endemica

⁵¹ Cfr. L. DORIGATTI, *La precarietà invisibile*, il Mulino, 2018, n. 4, 56 1 ss.; D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi*, Milano, 2018, 17 ss.; D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, 2018, 31 ss.

⁵² Cfr. D. WEIL, *The Fissured Workplace. Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Harvard, 2014.

debolezza, e pur di ottenere margini di guadagno, sono portate ad applicare trattamenti estremamente bassi ai rispettivi lavoratori.

In sostanza, l'impresa *leader* invece di svolgere l'intero ciclo produttivo con proprie maestranze, alle quali andrebbero attribuite condizioni di lavoro omogenee, coglie l'opportunità di affidare parte delle lavorazioni ad altri soggetti, i quali possono legittimamente decidere di applicare ai propri lavoratori condizioni diverse rispetto a quelle operanti nell'impresa *leader*, fino ad arrivare a vere e proprie forme di sfruttamento. Ciò dipende soprattutto dal fatto che, con il d.lgs. n. 276/2003, è stato abrogato il principio della parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore che svolgono le medesime mansioni⁵³. Ed è evidente l'assoluta urgenza di reintrodurre una regola siffatta che comporterebbe una maggiore responsabilizzazione delle imprese *leader* in ordine alla selezione dei contraenti, rispetto a quanto oggi consegue dalla sola applicazione del vigente principio della responsabilità solidale. L'esenzione dalla regola della parità di trattamento potrebbe operare, in via di eccezione, solo per gli appalti di attività temporanee, rapsodiche e non connesse con il ciclo produttivo dell'impresa appaltante, ovvero per gli appalti in cui l'appaltatore offra opere e servizi che presuppongono il possesso di specializzazioni e *know how* particolari⁵⁴.

Rilevante è poi intervenire sulla disciplina del trasferimento d'azienda e di ramo d'azienda. Per un verso, si tratta con chiarezza di prevedere, come regola generale, che la successione di appalti rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 2112 c.c., in presenza delle condizioni fissate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁵; e, in caso contrario, comunque garantendo ai lavoratori coinvolti apposite salvaguardie. Per altro verso, va precisato esplicitamente che la cessione del ramo d'azienda non può riguardare un cosiddetto scatolone vuoto, senza alcuna autonoma capacità produttiva preesistente al trasferimento⁵⁶.

Più in generale, nonostante che le forme dello sfruttamento sembrino mutare e talvolta siano difficili da smascherare, in effetti si ripresenta sempre la vecchia storia in cui il capitale e i suoi attori principali dimostrano di possedere infinite risorse di adattamento ai nuovi contesti, ma restando fedeli al motto: *business as usual*.

⁵³ Cfr. U. CARABELLI, *La responsabilità del datore di lavoro nelle organizzazioni di impresa complesse*, *DRI*, 2009, 91 ss.

⁵⁴ Cfr. le proposte di P. G. ALLEVA, *Restituire diritti*, cit., 63 ss. e della Cgil, *Carta dei diritti universali del lavoro*, cit.

⁵⁵ Cfr. M. ROCCELLA – T. TREU – M.P. AIMO – D. IZZI, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 8° ed., 2019, 392 ss.; L. ARIOLA, *Subentro nell'appalto labour intensive e trasferimento d'azienda*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro*, vol. II, Torino, 2017, 209 ss.

⁵⁶ Cfr. P. ALLEVA, *Restituire*, cit., 66 e 68; M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, Torino, 2012, 108 ss.

Sicché, le strategie di contrasto degli *animal spirits* e i tentativi di rafforzare un'effettiva tutela dei lavoratori devono adeguarsi a tali atteggiamenti camaleontici. E oggi, pertanto, assume estrema importanza, proprio ai fini di una reale protezione del lavoro, la ricerca di tecniche adeguate e innovative che si concentrino sulla regolazione del mercato delle imprese e dei loro cangianti rapporti. In quest'ottica, andrebbero previste forme di controllo rapido e costante sulle imprese, come quelle cooperative, che risultano fornitrici di opere e servizi per altre aziende, in modo da verificare la loro affidabilità complessiva e la loro capacità di rispettare gli standard economici-normativi. La tecnologia moderna, per esempio, consente di svolgere indagini mirate nei settori dove è più frequente la nascita e la mortalità delle imprese, fenomeni che possono nascondere operazioni di sottrazione di risorse al fisco e alla previdenza⁵⁷.

5. Gli ammortizzatori sociali. La metodologia delle riforme.

Quanto alle garanzie fuori del rapporto di lavoro, non va trascurata l'esigenza di consolidare la rete di protezione finale in caso di perdita del lavoro e di inoccupazione. Il che richiede un perfezionamento degli attuali ammortizzatori sociali, attraverso una loro semplificazione e una reale impostazione universalistica che abbracci anche chi non abbia mai lavorato e sia in cerca di lavoro⁵⁸. Il che richiede la previsione di forme di sostegno al reddito anche a favore dei lavoratori autonomi; semmai adattando tecniche e misure e distinguendo tra le fasce deboli del lavoro autonomo (quelle ai margini della subordinazione oppure in condizioni di dipendenza economica) e gli autonomi *tout court*⁵⁹. Quanto al contrasto della carenza di occasioni di lavoro, oltre alle indispensabili politiche pubbliche e private, ovviamente non sono sufficienti solo le politiche passive a tutela del reddito. È necessario altresì un forte rinnovamento delle politiche attive per volgerle pienamente a valorizzare la persona in cerca di lavoro, mediante un'effettiva assistenza all'elaborazione dei propri percorsi di vita in cui un

⁵⁷ Cfr. A. LILLA, *Contrasto all'evasione contributiva: l'Inps ricorre all'intelligenza artificiale collettiva*, *Ipsa quotidiano*, 8 febbraio 2019.

⁵⁸ Cfr. C. DE MARCO, *Gli strumenti di sostegno al reddito per situazioni di non lavoro dovute all'emergenza epidemiologica*, in A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza*, cit., 45 ss.; D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, Modena, 2020, 1 ss.; A. PERULLI, *Covid-19*, cit., 460 ss.; e cfr., anche, la *Proposta di riforma degli ammortizzatori sociali* del Centro studi e ricerche dell'Ordine dei consulenti del lavoro di Milano del 23 dicembre 2020.

⁵⁹ Cfr. A. PERULLI, *Professioni, basso profilo sulla Cig*, *il Sole 24 ore*, 29 dicembre 2020, 23.

ruolo fondamentale sia svolto da una reale formazione continua e da una permanente socializzazione in contesti produttivi dinamici e stimolanti.

Last but not least, va fatta una breve considerazione sul metodo delle riforme. È noto che l'area dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali coinvolge interessi di vario genere e, per definizione, in aperta contrapposizione.

Fondamentale è quindi il compito dell'attore politico nella sua opera di mediazione e di coinvolgimento delle grandi rappresentanze degli interessi. D'altra parte, è altresì risaputo che le riforme, per essere realmente efficaci, presuppongono anche il coinvolgimento attivo dei loro destinatari. Si pensi al discusso art. 8 della l. n. 148/2011, la cui portata, così tanto eversiva di assetti consolidati del sistema nazionale di diritto del lavoro e delle tradizioni delle relazioni industriali, ha fatto sì che questa disposizione sia stata in sostanza rigettata e sia caduta in desuetudine⁶⁰. Infatti, l'applicazione dell'enunciato è stata rifiutata pure dalle organizzazioni imprenditoriali, che peraltro se ne sarebbero potute avvantaggiare, pur di non compromettere gli instabili equilibri con la controparte sindacale. E ogni tanto questa disposizione appare come un fantasma in qualche isolata e avventata sentenza o fa capolino in qualche accordo, più o meno occulto, sottoscritto da soggetti di dubbia rappresentatività e di cui è discutibile la complessiva legittimità⁶¹.

Viceversa, proprio l'esperienza dell'attuale crisi sanitaria ha dimostrato quanto sia stata importante la collaborazione tra le parti sociali, guidata dall'attore politico, per gestire l'emergenza, per stemperare i conflitti e per assicurare l'effettività della tutela della salute dei dipendenti; in particolare, quanto all'adeguamento delle misure di sicurezza al peculiare contesto della pandemia.

Non è da trascurare l'ampia «finestra di opportunità» che si apre con la rinnovata sensibilità sociale dell'Unione europea di cui un chiaro segnale proviene dalla proposta della Commissione di una direttiva sul salario minimo⁶² e, in particolare, dal piano europeo di rilancio (*Next Generation EU, Recovery Fund*) per finanziare la ripresa di tutti i Paesi colpiti dalla crisi

⁶⁰ Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, 10° ed., Milano, 2018, 92; M. MAGNANI, *Il rapporto tra legge e autonomia collettiva*, *DRI*, 2017, 7 ss.; G. FERRARO, *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità del punto di vista giuridico*, *ADL*, 2016, 39.; U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti con il passato)*, *LD*, 2013, 3 ss.

⁶¹ Cfr. A. RANFAGNI – I. PETRONE, *Derogare si può: principi costituzionali e fonti internazionali alla prova del contratto di prossimità*, *Diritti&LavoroFlash*, 2019, n. 6, 8 ss.; App. Firenze 20 novembre 2017, *RIDL*, 2017, II, 979 ss.; T. Firenze 4 giugno 2019, n. 529, *DRI*, 1221.

⁶² Cfr. A LO FARO, *Al andar se hace camino: la proposta di direttiva sul salario minimo tra ottimismo della volontà e...*, *Menabò di Etica ed Economia*, 14 gennaio 2021, www.eticaeconomia.it.

economica, scaturente dalla pandemia da Covid-19⁶³. Si tratta di segnali importanti verso l'abbandono delle dannose politiche dell'*austerità*, ma ciò ovviamente non è sufficiente. Ciò perché è necessario il consolidamento definitivo di scelte siffatte, vale a dire un vero cambio di passo nella costruzione europea. E questo richiede anche una radicale modifica della *governance* europea, e quindi del suo assetto istituzionale e dei suoi meccanismi decisionali⁶⁴.

Per quanto concerne l'Italia è indispensabile che le risorse europee, in linea con le indicazioni comunitarie, siano destinate a concreti programmi nazionali (*Recovery Plan*) per la ripresa economica, l'arricchimento delle dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali, la sostenibilità ambientale e la tenuta della coesione sociale⁶⁵. Nel fare ciò un indiscutibile valore aggiunto sarà fornito dal maggiore coinvolgimento possibile delle parti sociali (e cioè dalla rivitalizzazione del valore della concertazione), il cui apporto, come dimostra la storia recente e no, è sempre stato responsabile e fruttuoso per il successo delle grandi scelte di politica economica d'interesse generale⁶⁶.

I persistenti fallimenti delle molteplici riforme della pubblica amministrazione, avviate senza interruzione a partire dagli anni novanta del secolo scorso, dimostrano l'insufficienza di un approccio meramente regolatorio e autoritario, e quindi la necessità che il riformatore adotti un atteggiamento dinamico basato su negoziazioni e su sperimentazioni continue per diffondere, in ogni ambito, la piena condivisione dello spirito stesso dell'esigenza della riforma e del cambiamento. E cioè, per legare e coinvolgere tutti gli interessati lungo il difficile percorso della realizzazione di obiettivi comuni. Ciò richiede un potere politico preparato e paziente, che sappia progettare il futuro e pensare al bene delle generazioni che verranno. Un potere politico che pratichi effettivamente la via della cosiddetta «democrazia negoziale»⁶⁷, caratterizzata da diffuse pratiche di concertazione, in cui le spinte anarchiche del capitale trovino adeguate barriere e discipline, in cui gli interessi deboli abbiano sufficiente rappresentanza e in cui il contrasto delle diseguaglianze rappresenti la stella polare dell'azione pubblica.

⁶³ Cfr. A. RICCOBONO, *Un «salto di specie» per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, in A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza*, cit., 181 ss.; F. SARACENO, *L'economia europea tra lockdown e fondo per la ripresa*, il Mulino, 2020, n. 3, 422 ss.

⁶⁴ Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche*, cit., 250 ss.; G. VIESTI, *Il futuro delle regole fiscali europee e la «solitudine» dei riformisti*, *Menabò di Etica ed Economia*, 14 gennaio 2021, www.eticaeconomia.it; F. SARACENO, *La crisi e l'Europa. Un'opportunità per uscire dall'impasse?*, ivi, 30 settembre 2020.

⁶⁵ Cfr. G. VIESTI, *Un nuovo*, cit., 393 ss.

⁶⁶ Cfr. G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003, 39 ss.

⁶⁷ Cfr. C. TRIGILIA, *Quale democrazia*, cit., 196 ss.

D'altra parte, la ricerca più attenta ha messo in luce che «i problemi che ostacolano la riproduzione e l'estensione di uno sviluppo inclusivo» - e cioè una crescita affiancata da una diminuzione delle diseguaglianze sociali⁶⁸ - «sono più di natura politica che economica»: vale a dire «chiamano maggiormente in causa le capacità dell'assetto politico-istituzionale di trovare e mobilitare il consenso per operare delle scelte regolative a sostegno di uno sviluppo inclusivo»⁶⁹.

Allora, se «l'ideale è costruire un mondo in cui lo sviluppo civile e sociale non sia il sottoprodotto dello sviluppo economico ma un obiettivo coscientemente perseguito»⁷⁰, è assolutamente urgente un cambio di passo. In altri termini, come ebbe a scrivere John Maynard Keynes, in una famosa lettera al Presidente Roosevelt, è necessario «saltare il crepaccio prima che faccia buio».

⁶⁸ Cfr. P. GUERRIERI, *Per una crescita inclusiva: analisi e proposte*, in C. DELL'ARINGA – P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita*, Bologna, 2019, 9 ss.; M. MAZZUCATO, *Costruire lo Stato innovatore: un nuovo quadro per la previsione e la valutazione di politiche economiche che creano (e non solo aggiustano) il mercato*, *Economia & Lavoro*, 2014, n. 3, 7 ss.

⁶⁹ Cfr. C. TRIGILIA, *Introduzione*, cit., 56.

⁷⁰ F. CAFFE', *Intervista*, in G. AMARI (a cura di), *Federico Caffè. La dignità del lavoro*, Roma, 2014, 37.