

# Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista

di Stefano Giubboni

La crisi pandemica ci ha costretti a ristabilire un ordine di priorità che avevamo smarrito, rimettendo al centro il valore del lavoro e il ruolo dello Stato nel sistema economico. E nel portare alla luce la insostenibilità dello *status quo* neoliberale, ci invita a cogliere l'opportunità per un radicale cambiamento di prospettiva e di politiche, a partire dal rilancio del progetto europeo.

## 1. La riscoperta delle priorità / 2. Rilancio italiano / 3. Europa coesa / 4. In cerca di nuovi equilibri globali

### 1. La riscoperta delle priorità

L'emergenza pandemica ci ha costretti a riordinare in fretta, sotto la spinta della necessità, la scala delle nostre priorità: a distinguere ciò che è essenziale per la nostra comunità da ciò che non lo è. Nel decreto "Cura Italia" – il primo provvedimento organico di risposta all'emergenza sanitaria del Governo italiano<sup>1</sup> – quell'ordine di priorità assomiglia molto a quello che una innovativa proposta teorica e politica di questi anni ha chiamato «economia fondamentale»<sup>2</sup>, per designare l'insieme delle attività umane che costituiscono la base stessa del benessere e della coesione sociale di una comunità: servizi sanitari e di cura delle persone accessibili a tutti in condizioni di uguaglianza; quelle infrastrutture essenziali – materiali e immateriali – che determinano le precondizioni di funzionamento di un sistema economico evoluto, dai trasporti pubblici a una pubblica istruzione avanzata

e gratuita; un settore primario che assicuri mercati alimentari orientati al benessere dei consumatori e dei produttori di cibo, e così via. Il decreto-legge del Governo italiano ha fatto affidamento su questi settori vitali dell'economia fondamentale per fronteggiare la pandemia. E il più recente decreto "Rilancio"<sup>3</sup> rafforza queste misure, proiettandole oltre l'orizzonte della fase di gestione dell'emergenza sanitaria.

Ciò che accomuna queste misure – non soltanto nel nostro Paese – è una sorta di riscoperta della centralità del valore sociale del lavoro, anzitutto (ma non solo) in questi settori essenziali e, insieme, del ruolo dello Stato nell'economia. Al contempo, di fronte a una caduta senza precedenti del prodotto interno lordo, quelle misure mirano a dare prime ed essenziali risposte sociali – in termini di conservazione del posto di lavoro e del reddito – ai milioni di lavoratori che altrimenti perderebbero l'uno e l'altro, come sta avvenendo soprattutto in quei sistemi che

1. Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27.

2. Collettivo per l'economia fondamentale, *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino, 2018. Per una sintesi delle principali proposte vds. J. Froud - A. Salento - K. Williams, *Riprogettare il ruolo dello Stato: l'economia fondamentale*, in E. Mingione (a cura di), *Dieci idee per ripensare il capitalismo*, Feltrinelli, Milano, 2019, pp. 97 ss.

3. Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, attualmente in fase di conversione.

non conoscono un *Welfare State* ancora solido come quello esistente in buona parte degli Stati membri dell'Unione europea<sup>4</sup>.

E anche l'Unione europea, superata una prima fase di pericolosa inerzia, sembra finalmente avviata, pur tra perduranti resistenze e contrasti, a sostenere gli sforzi straordinari degli Stati membri – specialmente di quelli maggiormente colpiti dal coronavirus, come il nostro – in modo commisurato alla gravità della crisi. Anche nell'ambizioso piano di rilancio economico proposto dalla Commissione europea – oggetto in questi giorni di un serrato negoziato tra i governi nazionali – il lavoro sembra, pertanto, ritrovare quella centralità che esso aveva certamente perduto nel rigido predominio delle politiche di austerità con cui è stata invece affrontata la crisi economico-finanziaria deflagrata in Europa – e in Italia con conseguenze durature e particolarmente gravi – all'inizio dello scorso decennio<sup>5</sup>.

Sembra così finalmente matura – ed è questa, a ben vedere, l'opportunità che la drammatica crisi pandemica ci chiede ora di cogliere – la consapevolezza che la rinascita (civile, sociale ed economica) della nostra comunità nazionale, in seno a una ritrovata coesione europea, debba avvenire rimettendo al centro la questione del lavoro<sup>6</sup>: di quello che manca, prima di tutto, e che va urgentemente ritrovato con appropriati e lungimiranti investimenti pubblici, che guardino a un orizzonte lungo di sviluppo equo e sostenibile del Paese, senza farsi irretire dalla miopia dei tanti particolarismi alimentati dagli interessi micro-corporativi; e di quello che c'è, e che deve essere tuttavia meglio riconosciuto e garantito (retribuito e protetto, quindi), e anch'esso riqualificato e veramente “modernizzato”, ma in una logica del tutto opposta alle politiche di segno neoliberale per troppi anni coltivate – con esiti disastrosi<sup>7</sup> – anche in Italia.

4. Naturalmente, anche in Italia si è avuto un incremento della disoccupazione involontaria (oltre che del tasso di inattività), principalmente a causa del mancato rinnovo alla scadenza dei contratti a termine (e in genere temporanei), ma il massiccio intervento della cassa integrazione guadagni per il Covid-19, accompagnato dal parallelo divieto di ricorso ai licenziamenti (individuali e collettivi) per motivi economici, ha sin qui scongiurato conseguenze più gravi sul piano sociale. Si è trattato di un intervento necessario, che il Governo si accinge opportunamente a prorogare – sia pure in modo più selettivo – anche per quanto concerne il blocco temporaneo dei licenziamenti (attualmente in vigore sino al 17 agosto 2020). Una diversa valutazione traspare al riguardo da B. Caruso - R. Del Punta - T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, «Centre for the Study of European Labour Law» (CSDLE) “Massimo D'Antona”, Catania, 20 maggio 2020, p. 49 ([http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Webliography/Blogs/20200521-032536\\_Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treupdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Webliography/Blogs/20200521-032536_Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treupdf.pdf)), i quali criticano in particolare la previsione dell'art. 1, comma 2, lett. l, del decreto-legge (cd. “Liquidità”) 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni nella legge 5 giugno 2020, n. 40, che – a mio avviso del tutto opportunamente – vincola l'impresa che beneficia della garanzia creditizia pubblica ad assumere l'impegno a gestire i livelli occupazionali (e quindi, in primo luogo, gli eventuali esuberanti di personale) con accordi sindacali. La norma appare invero sacrosanta, laddove chiede all'impresa, che giustamente si avvale di risorse pubbliche (che sarebbero ordinariamente precluse dalla disciplina europea degli aiuti di Stato) in un momento di crisi eccezionale, un doveroso impegno alla “responsabilità sociale” – come la si potrebbe chiamare per utilizzare una formula in gran voga e persino abusata –, peraltro affidata, nei suoi contenuti concreti, alla negoziazione sindacale. A parere di chi scrive, anzi, non sarebbe stata inopportuna una indicazione persino più vincolistica in tema di disciplina della gestione delle eccedenze di personale, che (salvo naturalmente il blocco temporaneo dei licenziamenti) ad esempio imponesse alle imprese un piano sociale da concordare con il sindacato, in analogia con quanto previsto in altri ordinamenti. Bisogna infatti superare definitivamente la ricorrente tentazione – così spiccata nel capitalismo nostrano (ma non solo, per la verità) – a socializzare le perdite assicurandosi, al contempo, una facile privatizzazione dei profitti, una volta messa alle spalle la situazione critica.

5. Le radici del declino economico e sociale italiano sono profonde (cfr. A. Capussela, *Declino. Una storia italiana*, LUISS University Press, Roma, 2019), ma non c'è dubbio che la recessione seguita alla crisi finanziaria diffusasi dall'epicentro nordamericano nel 2008 abbia prodotto conseguenze particolarmente gravi nel nostro Paese, che hanno aumentato le distanze già significative rispetto alle principali economie della eurozona, accentuando la «spirale del sottosviluppo» (S. Allievi, *La spirale del sottosviluppo. Perché (così) l'Italia non ha futuro*, Laterza, Bari-Roma, 2020).

6. Cfr. più di recente F. Barca e P. Luongo (a cura di), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, il Mulino, Bologna, 2020 (spec. cap. V).

7. Disponiamo di analisi molto accurate sulle cause strutturali della penosa condizione in cui versa il Paese (vds., da ultimo, anche S. Rossi, *La politica economica italiana dal 1968 a oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2020, e C. Bastasin e G. Toniolo, *La strada smarrita. Breve storia dell'economia italiana*, Laterza, Bari-Roma, 2020, spec. pp. 82 ss.) e, naturalmente, in nessuna di esse la questione che ha assillato il frusto dibattito nazionale negli ultimi lustri – per farci infine approdare alle cure salvifiche del *Jobs Act* renziano (vds., massime, P. Ichino, *Il lavoro ritrovato. Come la riforma sta abbattendo il muro tra i garantiti, i precari e gli esclusi*, Mondadori, Milano, 2015) – assume una qualche consistenza. Il contro-riformismo unilaterale e ideologico di questi anni, dominato dall'ossessione neoliberale per la flessibilità e per il superamento delle supposte eccessive rigidità della nostra legislazione protettiva, non soltanto, e con ogni evidenza, ha fallito, sviando l'azione di governo dalle autentiche priorità, ma ha contribuito direttamente ad aggravare la spirale regressiva di impoverimento del Paese e certamente a peggiorare la condizione dei lavoratori (il sintomo più significativo di questo fallimento va colto proprio nella stagnazione della produttività del lavoro, e più ancora dei salari, che in Italia si protrae da oltre un ventennio, anche in grazia delle scelte sbagliate del nostro legislatore): vds., ad esempio, le efficaci sintesi divulgative di M. Fana, *Non è lavoro, è sfruttamento*, Laterza, Bari-Roma, 2018, e di M. Fana e S. Fana, *Basta salari da fame!*, Laterza, Bari-Roma, 2020. Onde appare francamente incomprensibile – avulsa com'è dalla situazione data, quasi in un estraniante “fuori contesto” – la riproposizione, sia pure con qualche *nuance*, delle consuete “ricette” da parte di P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Rizzoli, Milano, 2020.

## 2. Rilancio italiano

Nelle prossime settimane il Governo italiano sarà impegnato, con il coinvolgimento auspicato di tutte le forze politiche e delle parti sociali del Paese, a elaborare un piano strategico per il “rilancio” o la “rinascita”, come si è voluto dire, dell'Italia nel quadro di una ritrovata unità di azione europea. Dovrà essere questa la sede per far riemergere la centralità della questione del lavoro e per dare risposte adeguate alle sfide drammatiche cui siamo chiamati dalla crisi in atto. La stessa Unione europea – come diremo meglio più avanti – si trova a un tornante decisivo, dovendo scegliere una volta per tutte se ritrovare la strada della integrazione e dello sviluppo condiviso e realmente inclusivo o abbandonarsi a una altrimenti inevitabile disgregazione, con una separazione tra aree forti e periferie in declino che sarebbe, alla lunga, fatale anche per il blocco egemone (ed è a ben vedere questa consapevolezza ad aver convinto il Governo tedesco a mutare drasticamente strategia, appoggiando la proposta formulata dalla Francia con l'importante sostegno italiano).

Se si potesse esprimere un auspicio a questo riguardo, focalizzando l'attenzione sulle misure che paiono indifferibili, in Italia, sul versante della regolazione del mercato del lavoro in senso ampio, dovrebbero almeno essere affrontate talune priorità, che sono da troppo tempo rimaste inevase.

Serve un sistema finalmente universale e inclusivo di moderni ed efficienti ammortizzatori sociali. Le misure emergenziali assunte dal Governo<sup>8</sup>, pur straordinarie e senza precedenti per proporzioni finanziarie, hanno di necessità dovuto far leva sul quadro regolativo esistente, che è però – come tutti ormai riconoscono – inadeguato e farraginoso, oltre che gravato da vuoti di protezione non più sostenibili. Vanno dunque riformati gli ammortizzatori sociali – la cassa integrazione guadagni, in primo luogo, come si è proposto di fare il Ministro del lavoro in carica – in una

logica che, pur coinvolgendo le risorse collettive della bilateralità in funzione integrativa, poggi tuttavia su un solido sistema pubblico finalmente universale, organicamente collegato alle politiche attive del lavoro.

Gli sforzi di razionalizzazione compiuti – in sostanziale consonanza tra di loro – tra il 2012 e il 2015 hanno infatti mostrato tutti i limiti di una mancata riforma<sup>9</sup>. Condizionati (specie quello realizzato dalla legge n. 92/2012) da pressanti esigenze di bilancio, non hanno raggiunto l'obiettivo che pure, almeno negli intenti dichiarati, entrambi perseguivano, ovvero quello di una universalizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali, tanto in costanza di rapporto quanto per le situazioni di disoccupazione involontaria in senso tecnico. La frammentazione categoriale è persino aumentata – con l'ampia delega in funzione sostitutiva al sistema neo-corporativo della bilateralità – e l'universalismo «alluvionale» e «per sommatoria» all'italiana<sup>10</sup>, centrato com'è sulla tecnica e la logica assicurativa (anch'esse persino accentuate sia dalla “legge Fornero” che dal *Jobs Act*), hanno al solito lasciato fuori, o comunque ai margini, il mondo degli inoccupati e quello delle attività discontinue e marginali, oltre che – quasi per definizione (dati i limiti sostanziali al modello regolativo) – l'universo della nuova precarietà e povertà lavorativa che affligge sempre di più i prestatori autonomi, di vecchia e nuova generazione<sup>11</sup>.

Oltre a una tendenziale omogeneizzazione delle discipline e a un'universalizzazione del campo soggettivo delle misure, serve una ricalibratura funzionale degli strumenti, in particolare della cassa integrazione guadagni straordinaria, in funzione, come si direbbe, effettivamente proattiva, ovvero dinamicamente orientata a soddisfare quelle esigenze di riqualificazione ed eventualmente di riconversione professionale utili alla eventuale gestione delle transizioni occupazionali da settori in crisi o in declino ad ambiti nuovi o in crescita di produzione e occupazione (si pensi solo alla gigantesca sfida della *green economy*

8. Vds. *supra*, note 1 e 3. Per una prima analisi di tali misure, cfr. O. Bonardi - U. Carabelli - M. D'Onghia - L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 2020 (e, sul tema, in specie gli scritti di M. Faioli e F. Scarpelli alle pp. 167 e 229 ss.) e A. Pileggi (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, Roma, 2020 (ed *ivi*, in particolare, i contributi di D. Mesiti, G. Fiaccavento e C. De Marco, rispettivamente alle pp. 115, 129 e 141 ss.).

9. Cfr. G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 3/2015, [www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-via-italiana-alla-flexicurity\\_la-riforma-degli-ammortizzatori-sociali-nel-jobs-act\\_255.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-via-italiana-alla-flexicurity_la-riforma-degli-ammortizzatori-sociali-nel-jobs-act_255.php).

10. Per evocare l'icastica espressione di B. Veneziani, *La crisi del Welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, pp. 69 ss. L'altro aggettivo è preso, come ovvio, da G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1982, pp. 373 ss. (sul punto, p. 383).

11. L'estensione, per quanto parziale e selettiva, di strumenti *ad hoc* di sostegno del reddito a tali aree di precarietà e povertà lavorativa – diffuse nella sfera, un tempo ritenuta di per sé estranea a tali preoccupazioni, del lavoro autonomo e della piccola impresa – costituisce una delle novità più significative della normativa emergenziale anti-Covid. Occorre ora immaginare una strumentazione a regime in funzione anti-ciclica, con una forte base pubblica e il coinvolgimento della mutualità di categoria.

e del passaggio a una “economia circolare”). Se è vero che la grande trasformazione tecnologica in atto realizza un processo di “distruzione creatrice” senza precedenti per intensità e vastità, occorre attrezzare di conseguenza il sistema degli ammortizzatori sociali, ancora oggi concepito in una prevalente logica assicurativa, statica e passiva. L'utilizzo delle importanti risorse finanziarie messe a disposizione dal SURE<sup>12</sup>, di cui il Governo italiano si appresta forse per primo tra i Paesi dell'Unione a chiedere l'attivazione<sup>13</sup>, si auspica possa costituire un'occasione preziosa in questa direzione di riforma, che naturalmente deve coinvolgere la grande “incompiuta” italiana: la strutturazione su tutto il territorio nazionale, superando localismi e frammentazioni, di efficienti servizi pubblici per l'impiego, adeguatamente finanziati e dotati delle migliori competenze professionali, integrati in una logica cooperativa e non sottrattiva dagli operatori privati.

D'altro canto, la pandemia ha vieppiù dimostrato quanto sia necessario un reddito minimo garantito, una rete universale (il cd. “universalismo selettivo”) di contrasto dell'esclusione sociale e della povertà. Il reddito di cittadinanza – che ancora oggi, e nonostante il contributo dato in poco più di un anno alla riduzione

dello scandaloso tasso di povertà assoluta già toccato dall'Italia, rimane il bersaglio polemico privilegiato dei neoliberali di destra e (soprattutto) di sinistra (o presunti tali) – già struttura in modo robusto questa rete<sup>14</sup>, che va tuttavia potenziata nei suoi strumenti di azione e ulteriormente estesa per raggiungere quanti ne sono lasciati ancora ai margini (lo stesso Governo ha riconosciuto questa esigenza con la misura temporanea ed eccezionale del reddito di emergenza, prevista come noto dal decreto “Rilancio”).

Deve essere affrontata organicamente la “questione salariale”<sup>15</sup>, con due misure ormai non procrastinabili e tra di loro complementari, da tempo al centro del dibattito politico-sindacale e sulle quali lo stesso Ministro del lavoro attualmente in carica ha peraltro presentato proposte molto precise<sup>16</sup>: da un lato, un intervento volto a garantire a tutti i lavoratori una retribuzione minima per legge<sup>17</sup>, con il rinvio parametrico ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, a sua volta sostenuto dalla individuazione di una base minima esterna alla dinamica contrattuale<sup>18</sup>; dall'altro, una disciplina legislativa di misurazione della rappresentanza, quantomeno a questi fini<sup>19</sup>.

12. Commissione europea, «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19», COM(2020) 139 finale, 2 aprile 2020.

13. Vds. art. 36 dl n. 34/2020.

14. Cfr. S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni. Il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, Giappichelli, Torino, 2020 (ed *ivi*, in particolare, i contributi raccolti nella prima parte del volume, preceduti dalla introduzione di G. Bronzini, *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, pp. 3 ss.).

15. Vds. *ex plurimis* i contributi raccolti nel n. 1/2019 di *Lav. dir. – La povertà nonostante il lavoro –*, e nel successivo n. 2/2020 – *Minimi retributivi e retribuzioni al minimo –*, nonché P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 91 ss., e L. Corazza, *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 4/2019, [www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-diritto-del-lavoro-e-la-riscoperta-della-questione-redistributiva\\_702.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-diritto-del-lavoro-e-la-riscoperta-della-questione-redistributiva_702.php).

16. Vds. in particolare il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Catalfo *et al.*, *Disposizioni per l'istituzione di un salario minimo orario*, A.S. 658, comunicato alla presidenza il 12 luglio 2018 (e oggetto, come noto, di una laboriosa opera di mediazione politico-sindacale, protrattasi praticamente sino all'esplosione della pandemia, che ha portato a significativi affinamenti della proposta iniziale nella interlocazione con le parti sociali).

17. Senza naturalmente trascurare la questione della fissazione di un principio di equo compenso per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti: questione, questa, deliberatamente elusa dalla l. n. 81/2017 (vds. S. Giubboni, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 3/2017, pp. 471 ss., spec. pp. 492-493), in sintonia con la scelta di lasciar cadere la delega già prevista dalla lett. g del settimo comma dell'art. 1 della l. n. 183/2014 (peraltro mal congegnata e dunque quasi predestinata a restare lettera morta: vds. P. Pascucci, *Giusta retribuzione, op. cit.*, pp. 100 ss.), e affrontata successivamente in modo disorganico e frammentato, e come tale scarsamente efficace.

18. Che nella originaria proposta Catalfo (vds. nota 16) avrebbe come noto dovuto essere di 9 euro all'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali (art. 2, comma 1, ddl). Quello dell'individuazione di una base minima legale – comunque determinata (ad esempio, con la diversa tecnica del rinvio alle determinazioni di un organismo a partecipazione sindacale o a una certa percentuale del salario mediano annualmente calcolato) – ha costituito come ben noto l'ostacolo principale nella trattativa politico-sindacale. Ma si tratta di un nodo difficilmente aggirabile, considerando che la spirale autodistruttiva del *dumping* salariale – innescata da una frammentazione abnorme e patologica della contrattazione collettiva nazionale di categoria (che, a sua volta, risente della crisi di rappresentatività delle stesse organizzazioni datoriali, a partire da Confindustria) – ha in realtà finito per coinvolgere gli stessi contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, come dimostrano ad esempio inequivocabilmente i recenti casi giurisprudenziali del settore della vigilanza analizzati da C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 e salario minimo legale*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 4/2019, spec. pp. 24-25, [www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/669/qg\\_2019-4\\_04.pdf](http://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/669/qg_2019-4_04.pdf). Del resto, la disciplina del reddito di cittadinanza già oggi condiziona indirettamente tale profilo, nella misura in cui fissa una misura minima esistenziale al di sotto della quale non è accettabile alcuna offerta lavorativa.

19. V'è diffuso consenso su una legificazione “leggera” dei due criteri-chiave (riferiti al dato associativo e a quello elettorale) ormai saldamente acquisiti al sistema (vds. da ultimo la convenzione tra Inps, Inl, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil per l'attività di raccolta, elaborazione e

Essa va affrontata nell'ambito della più ampia "questione redistributiva", che eccede come tale i confini del diritto del lavoro come anche di quelli delle prestazioni di sicurezza sociale<sup>20</sup>, per investire ambiti diversi e più ampi (quale, elettivamente, quello di una riforma fiscale che riduca la pressione sui redditi da lavoro per aumentarla su rendite e patrimoni), tutti connessi al tema del contrasto delle disuguaglianze economiche, cresciute esponenzialmente a livelli intollerabili anche nel nostro Paese<sup>21</sup>.

Occorre inoltre rivedere la disciplina della flessibilità contrattuale (o tipologica) – frutto di una stratificazione sotto molti profili incongrua e disfunzionale – e insieme riformare la normativa sui licenziamenti, superando una volta per tutte il contratto a "tutele crescenti", che ha dato pessima prova di sé e sul quale pendono nuove questioni di legittimità dinanzi sia alla Corte costituzionale che alla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>22</sup>, e ripristinando una tutela sempre reintegratoria per tutti i casi di licenziamento (disciplinare o economico) ingiustificato nell'area applicativa

dell'art. 18 St. lav.<sup>23</sup> (che dovrebbe essere dunque riformato a sua volta, essendo esso stesso fonte di irragionevoli disparità di trattamento, oltre che di problemi interpretativi irrisolti e probabilmente irrisolvibili per genetico difetto di formulazione e impostazione)<sup>24</sup>.

Se per la disciplina del lavoro a tempo determinato è condivisibile l'idea, da più parti avanzata, di riaffidare alla contrattazione collettiva (nazionale) la modulazione dei margini di utilizzo flessibile dell'istituto, superando l'eccessiva rigidità delle causali come ridisegnate dalla legge n. 96/2018 (ma, al contempo, superando anche la a-causalità del primo contratto a termine di durata non superiore a 12 mesi), non convincono le proposte di «razionalizzazione della tutela normativa contro il licenziamento» autorevolmente prospettate da Bruno Caruso, Riccardo Del Punta e Tiziano Treu nel loro ambizioso *Manifesto*<sup>25</sup>. Ove mai attuate, infatti, quelle proposte integrerebbero, per molti versi, persino un arretramento rispetto al vigente – e del tutto iniquo e disfunzionale – assetto di tutele contro il licenziamento illegittimo<sup>26</sup>, di cui

---

comunicazione del dato associativo, nonché per l'attività di raccolta del dato elettorale e per la sua ponderazione con il dato associativo, sottoscritta il 19 settembre 2019).

20. Vds. ora i contributi raccolti nel n. 1/2020 di *Pol. soc. – Politiche di welfare e riduzione delle disuguaglianze sociali* – ed *ivi*, in particolare, l'introduzione di U. Ascoli, *Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali*, pp. 3 ss.

21. Vds. per tutti C. Saraceno, *Contrastare le disuguaglianze: condizioni più eque per tutti*, in E. Mingione (a cura di), *Dieci idee, op. cit.*, pp. 39 ss. Questo, naturalmente, non deve comportare una diminuzione dell'attenzione per quelle che potremmo chiamare le disuguaglianze nel riconoscimento, o di *status*, alle quali si rivolge elettivamente il diritto antidiscriminatorio, cresciuto in rilevanza (ma non ancora abbastanza in effettività) in questi ultimi anni. Le due dimensioni debbono essere coltivate congiuntamente, in quanto complementari: cfr. M. Barbera, *Il cavallo e l'asino. Ovvero dalla tecnica della norma inderogabile alla tecnica antidiscriminatoria*, in O. Bonardi (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, Roma, 2017, pp. 17 ss.

22. Quest'ultima, peraltro, pur essendosi appena dichiarata manifestamente incompetente (ord. 4 giugno 2020 in causa C-32/20, *Romagnuolo*) – con la discutibile motivazione che il tema esulerebbe dalla sfera applicativa della direttiva 98/50/CE (e, quindi, da quello dell'art. 30 della Carta di Nizza) – a decidere sul rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte d'appello di Napoli (ord. 18 settembre 2019), deve ancora pronunciarsi sul merito delle questioni sollevate, sempre sulla disciplina del licenziamento collettivo, dal Tribunale di Milano (ord. 5 agosto 2018), ancorché sotto la diversa angolatura offerta dalla clausola 4 dell'accordo allegato alla direttiva sul contratto a termine. Mentre la Corte costituzionale, che deve ancora pronunciarsi sull'altro corno della doppia pregiudiziale napoletana, ha appena dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 d.lgs n. 23/2015 con tecnica identica a quella impiegata nella sentenza n. 194/2018 per il primo comma dell'art. 3 (vds. il comunicato stampa del 25 giugno 2020). Rinvio a S. Giubboni, *I licenziamenti nel crogiolo delle "tutele multilivello"*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 2/2020, pp. 337 ss.

23. Parallelamente, va espunta dal sistema la tossina inoculata dall'art. 8 della legge n. 148/2011. La circostanza che essa abbia sin qui prodotto danni tutto sommato minori, per le note ragioni, non ne riduce la nocività e la urticante lesività dei principi cardine del sistema. Rimane quindi un *vulnus* da riparare.

24. Per una più articolata formulazione di tali proposte, rinvio a S. Giubboni, *Anni difficili. I licenziamenti in Italia in tempi di crisi*, di prossima uscita per i tipi dell'editore Giappichelli di Torino (di cui vds. in particolare l'introduzione e l'ultimo capitolo).

25. *Op. cit. supra*, nota 4 ([http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Webliography/Blogs/20200521-032536\\_Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treupdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Webliography/Blogs/20200521-032536_Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treupdf.pdf)).

26. Tale sarebbe certamente il caso della proposta di «chiarimento del regime del licenziamento ingiustificato del lavoratore disabile ritenuto inidoneo a tutte o parte delle mansioni, con previsione della tutela reintegratoria attenuata ma nel contempo senza escludere la valutazione dello stesso in termini di discriminazione, ove ne ricorrano i presupposti, come nel caso di omessa ricerca di accomodamenti ragionevoli» e ancor più quello della «estensione della disciplina sanzionatoria del licenziamento per giustificato motivo oggettivo alle ipotesi di illegittimità del licenziamento collettivo, nei suoi profili sia procedurali che sostanziali, secondo un criterio ispirato all'unicità del regime sanzionatorio indennitario per tutti i licenziamenti economici» (così a p. 51 del *Manifesto*). Anche la previsione, «nei casi di licenziamento economico ingiustificato, di una tutela esclusivamente economica, di massima impostata sull'indennità 12/24 mensilità» (*ivi*, p. 50), realizzerebbe un evidente regresso, anche sul piano semplicemente (ma, se è concesso, non banalmente) "quantitativo" delle tutele attualmente disponibili al lavoratore. Un'armonizzazione al ribasso dei regimi di tutela, dunque, che muove dal non condivisibile assunto di «ritenere quello dei licenziamenti, e in particolare del regime sanzionatorio degli stessi (oggetto di gran lunga prevalente del dibattito in Italia, con vistosi sovraccarichi simbolici), un tema non più centrale» (p. 48), ancorché certo non irrilevante. Assunto singolare

non supererebbero i principali tratti di criticità (e di contrarietà ai principi costituzionali).

Le politiche sociali e di *welfare* in senso ampio debbono – infine, e soprattutto – porre al centro con forza la più urgente delle questioni, quella che più di ogni altra incide negativamente sul declino socio-economico e demografico del Paese. Il lavoro delle donne e dei giovani deve essere la principale priorità nazionale, e ciò esige che esso sia favorito e incentivato con ogni mezzo, non solo di natura fiscale e contributiva, ma anche abbattendo le formidabili barriere che impediscono di conciliare vita professionale e impegni familiari e di cura e che tanto peso hanno – notoriamente – nel perpetuare l'insostenibile *gender gap* italiano<sup>27</sup>. Il tema – cruciale – è nell'agenda anche del Governo in carica, e tuttavia le indicazioni che provengono dal disegno di legge delega appena approvato dal Consiglio dei ministri – il cd. “*Family Act*” – non sembrano tutte all'altezza dei problemi da affrontare, anche in punto di disciplina dei congedi parentali, che pure ha un impatto modesto sulla finanza pubblica e sconta semmai persistenti ostacoli e limiti di carattere “culturale”<sup>28</sup>.

Anche le politiche pensionistiche vanno ripensate di conseguenza: da un lato, per correggere le tante disparità prodotte dalla labirintica e iniqua disciplina

attualmente in vigore; dall'altro, per progettare un sistema che garantisca in futuro pensioni adeguate anche alle generazioni che entrano oggi nel mercato del lavoro (il Ministro in carica ha affacciato la proposta di una pensione contributiva di garanzia, già allo studio di un tavolo tecnico)<sup>29</sup>.

### 3. Europa coesa

Le istituzioni sovranazionali, a cominciare dalla Bce, e ancor più i governi nazionali, *in primis* quello tedesco, hanno come noto inizialmente reagito alla crisi pandemica nel modo peggiore, spinti quasi da una coazione a ripetere gli errori che ci sono stati fatali nella gestione della grande crisi finanziaria ed economica di dieci anni fa. Anche grazie all'iniziativa discreta e tenace del Governo italiano, quell'atteggiamento è tuttavia mutato in tempo ancora utile: il punto di svolta, assieme al programma di acquisti straordinari deciso dalla Bce<sup>30</sup>, è venuto, sul piano politico, dall'accordo franco-tedesco del 18 maggio 2020 per un progetto di rilancio dell'Europa, che ha legittimato la Commissione europea a presentare un'articolata proposta, oggettivamente innovativa e ambiziosa<sup>31</sup>.

---

(oltre che singolarmente distonico rispetto alle teorie micro-economiche *mainstream*, che così tanto hanno influenzato il dibattito italiano di questi ultimi vent'anni), perché smentito, a tacer d'altro, proprio dall'accanimento ri-regolativo di questi infelici anni di contro-riforme a senso unico, che hanno prodotto «la situazione caotica» ora giustamente denunciata dagli stessi Autori. E invece quello dei regimi di tutela contro il licenziamento è, e rimane, un tema assolutamente centrale – beninteso, non solo in Italia (cfr. P. Emmenegger, *The Power to Dismiss. Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2014) –, perché resta il punto nodale della correzione della asimmetria di potere tipica, ancora oggi e per molti lavoratori specialmente oggi, del contratto di lavoro subordinato (in termini, ad esempio, L. Corazza, *Il diritto del lavoro*, op. cit., p. 9; G. De Simone, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 4/2019, pp. 633 ss., spec. pp. 655-656). Onde, se si vuole aumentare la *voice* dei lavoratori e prendere sul serio la questione redistributiva nel diritto del lavoro, prima che a piuttosto fumose prospettive collaborativo-partecipative, occorre pensare, più classicamente (o, se vogliamo, tradizionalmente), a forme efficaci di riduzione di quella asimmetria di potere, visto che è proprio la crescita incontrollata della “flessibilità numerica”, nelle sue varie configurazioni in entrata e in uscita, ad aver indebolito complessivamente la condizione dei lavoratori italiani, con i noti esiti distributivi. Per il dibattito internazionale è caldamente raccomandabile, a tale ultimo riguardo, la lettura di J.E. Stiglitz, *People, Power and Profits. Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, Allen Lane, Londra, 2019, spec. pp. 159 ss., e di M. Mazzucato, *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*, Allen Lane, Londra, 2018. Sulla disastrosa condizione della *working class* e, più in generale, della classe media americana vds., più approfonditamente, D. Weil, *The Fractured Workplace. Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2014, e K. Andrias e B. Rodgers, *Rebuilding Worker Voice in Today's Economy*, Roosevelt Institute, New York, 2018.

27. Stando ai dati di cui disponiamo, la pandemia ha, anzi, persino aggravato – peraltro non soltanto in Italia – questo *gap*, visto che ha avuto un forte impatto di genere a svantaggio delle donne, le più penalizzate sia per la sovraesposizione nei settori maggiormente colpiti dalla crisi, sia per il sovraccarico di impegni di cura e in genere domestici durante la fase del *lockdown*. Vds. ad esempio, D. Celentano, *Il lavoro diseguale: la lezione del virus*, in *MicroMega*, n. 4/2020, pp. 3 ss.

28. Vds. le considerazioni critiche di S. Scarponi, *Alla gender equality serve più del family act. Congedi di paternità, genitorialità e smart working*, in *inGenere*, 17 giugno 2020, [www.ingenere.it/articoli/gender-equality-serve-piu-del-family-act](http://www.ingenere.it/articoli/gender-equality-serve-piu-del-family-act).

29. Per qualche spunto in tema vds. anche B. Caruso - R. Del Punta - T. Treu, *Manifesto*, op. cit., pp. 65 ss.

30. Il «Pandemic Emergency Purchase Programme» (PEPP), sulle (innovative) caratteristiche e la (notevole) consistenza del quale vds. A. Viterbo, *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing the Sand in the Wheels of the ECB*, in *European Papers (European Forum)*, 26 giugno 2020, [www.europeanpapers.eu/it/europeanforum/pspp-judgment-of-german-federal-constitutional-court](http://www.europeanpapers.eu/it/europeanforum/pspp-judgment-of-german-federal-constitutional-court).

31. Per una sintetica formulazione dell'articolato pacchetto di misure proposto, vds. Commissione europea, «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione*», (COM)2020 456 finale, Bruxelles, 27 maggio 2020.

La novità di fondo – e di principio – è rappresentata dall'accettazione, da parte della Germania, dell'idea, di per sé opposta al rigorismo dogmatico delle politiche di austerità che hanno dominato la scena nell'ultimo decennio, della emissione di debito comune per sostenere – in una logica di parziale (ma già significativa) mutualizzazione dei rischi finanziari – gli ingenti sforzi che gli Stati membri, e soprattutto quelli maggiormente colpiti come l'Italia e la Spagna, dovranno affrontare per rilanciare le loro economie (e, dunque, lo stesso funzionamento del mercato interno). Al momento in cui si scrive è in corso un serrato negoziato tra i governi nazionali, con posizioni ancora distanti tra le parti. Esiste tuttavia una certa fiducia (anche dei “mercati”, come dimostra il favorevole andamento dello *spread* tra BTP italiani e *Bund* tedeschi a 10 anni) sul fatto che il Governo tedesco – che ha appena assunto la presidenza di turno dell'Unione – saprà trovare una equilibrata mediazione tra le diverse istanze in gioco<sup>32</sup>.

Al di là dell'incertezza presente su quale sarà questo punto di equilibrio, è certo che la proposta della Commissione realizza *in nuce* quello che si direbbe un mutamento del paradigma politico di gestione della crisi, retto finalmente da una logica di razionalità strumentale volta alla efficace soluzione dei problemi e non da un'astratta coerenza dottrinarica agli schemi interpretativi ordoliberali, che tanto peso hanno avuto sino ad oggi nel forgiare la disfunzionale costituzione economica europea. Il mutamento di prospettiva è tangibile soprattutto nel *design* innovativo del cd. “*Recovery Fund*” (che nella proposta della Commissione dovrebbe essere abilitato a erogare sovvenzioni fino a 310 miliardi di euro), ma non è assente neppure

nel già evocato SURE<sup>33</sup>, che concederà prestiti (sino a un massimo complessivo di 100 miliardi) agli Stati che vi faranno accesso.

La novità è duplice ed è molto rilevante, specialmente per l'Italia: essa sta, oltre che nella entità significativa delle sovvenzioni a fondo perduto ipotizzate, sia nel ricorso ampio all'emissione di debito comune europeo (che, grazie all'elevato *credit rating* della Commissione, scontrerà tassi di mercato decisamente più vantaggiosi di quelli che sarebbero consentiti a un Paese come il nostro), sia nella tendenziale riconfigurazione della condizionalità, che da vincolo restrittivo diviene potenzialmente indicazione proattiva di investimento sociale e di rafforzamento delle capacità di intervento e risposta del *Welfare State* nazionale<sup>34</sup>. Per questo non pare improprio scorgervi assonanze con la proposta di una Unione sociale europea (USE), da tempo presente nel dibattito teorico<sup>35</sup>. Infatti, come spiega il suo principale propugnatore, «*A European Social Union is not a European Welfare State: it is a union of national welfare states, with different historical legacies and institutions*»<sup>36</sup>.

La filosofia politica che sorregge tale proposta non è quella di un'entità statale europea di tipo federale, che realizzi una compiuta unificazione delle strutture portanti del *Welfare State* nazionale (a partire dai grandi schemi assicurativo-sociali, che costituiscono ovunque in Europa l'architrave dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri). Una tale prospettiva è evidentemente irrealistica sul piano storico-politico (nella misura in cui prefigura uno sviluppo del tutto opposto non solo rispetto alla situazione politica data nel Continente, ma anche rispetto al percorso che ha definito dalla nascita il processo di integrazione), oltre

32. Quella tedesca è una svolta ispirata da cogenti ragioni di pragmatismo politico: senza l'adesione alla proposta francese (e italiana), il rischio di una frattura della zona euro e della stessa tenuta della integrità del mercato unico sarebbe stato, questa volta, molto elevato. E poiché la tenuta della moneta unica e del mercato interno è nel primario interesse tedesco, *Kanzlerin* Merkel ha imboccato l'unica strada realisticamente disponibile al riluttante egemone europeo. Si tratta dunque di una svolta ispirata da una visione (finalmente) lungimirante dell'interesse nazionale (della Germania come potenza economica d'Europa), che ha il vantaggio di potersi perfino ammantare con il richiamo – non del tutto appropriato – alla solidarietà europea. È come al solito molto istruttiva, al riguardo, la lettura di W. Streeck, *L'Allemagne et l'Europe*, in *Le débat*, n. 5/2016, pp. 67 ss.

33. *Supra*, nota 12 e testo corrispondente (e, volendo, S. Giubboni, «*In a spirit of solidarity between Member States*». Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una “cassa integrazione guadagni europea”, in *Etica ed economia*, *Menabò* n. 122/2020, 6 aprile 2020).

34. Aspetto, questo, che appare invece, allo stato, molto più discutibile per il possibile accesso “agevolato” alla nuova linea di credito del Mes per spese sanitarie direttamente o indirettamente collegate alla crisi pandemica, visto che in quel caso la condizionalità mantiene, nella disciplina vigente, la decisa curvatura in chiave di stretto controllo sui poteri di bilancio del debitore (e, quindi, sulla relativa “sovrانità fiscale”) che ben conosciamo: cfr. M. Dani e A.J. Menéndez, *The European Stability Mechanism is a False Solution to a Real European Problem*, in *Verfassungsblog*, 4 aprile 2020. Mi limito a questa notazione “tecnica”, senza entrare nel merito di un dibattito a quanto risulta solo italiano, sul quale esiste come noto una netta divergenza di posizioni politiche (anche) all'interno della maggioranza che sostiene il Governo in carica.

35. Ne ho dato succintamente conto in S. Giubboni, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un Pilastro sociale europeo*, Key Editore, Milano, 2019, pp. 30 ss., spec. pp. 43-47. E vds. *amplius* M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, pp. 567 ss.

36. F. Vandenbroucke, *The Idea of a European Social Union. A Normative Introduction*, in F. Vandenbroucke - C. Barnard - G. De Baere (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 4.

che non desiderabile – né adeguatamente giustificabile – sul piano normativo<sup>37</sup>. L'idea di fondo è, piuttosto, quella di costruire un ambiente comune nel quale gli spazi sociali e le unità redistributive nazionali – ancora saldamente ancorati al ruolo di protezione sociale che connota, seppure secondo modelli assai diversificati, l'identità costituzionale dello Stato in Europa – possano convivere in una logica di mutuo riconoscimento e di sostegno reciproco, assicurando al contempo un'indispensabile base di legittimazione democratica allo stesso processo d'integrazione europea.

Attualmente, gli spazi sociali nazionali si trovano invece schiacciati dentro una «morsa»<sup>38</sup>, che la nuova *governance* economico-finanziaria dell'Unione – e della UEM in particolare – ha stretto ancora di più (con effetti destabilizzanti visibili soprattutto negli Stati maggiormente esposti alla crisi, ma in realtà registrabili anche nei sistemi più forti)<sup>39</sup>, assegnando una netta priorità costituzionale ai principi cardine della *Ordnungspolitik* ordoliberal (apertura del mercato e libertà di concorrenza; pareggio di bilancio e politiche di consolidamento fiscale assicurate da rigidi meccanismi sovranazionali, sia preventivi che sanzionatori; divieto generale di *bail-out* e assistenza finanziaria subordinata al rispetto di criteri di stretta condizionalità; definizione del mandato della Bce, costituzionalmente del tutto indipendente, in funzione dell'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi)<sup>40</sup>. La conseguenza è che gli spazi sociali nazionali sono stati convertiti – come è stato efficacemente osservato – «into adjustment variables whose main function is to contribute to the pursuit of EMU related objec-

*tives. This transformation alters the balance between the economic and the social dimension in the EU legal order, deforming one of the defining traits of its constitutional identity»*<sup>41</sup>.

Questa logica va allora ribaltata, costruendo uno spazio accogliente per i modelli sociali nazionali, che completi e renda sostenibile sul piano sistemico il livello di profondità raggiunto dall'integrazione economico-monetaria. In mancanza di questo approfondimento della logica integrativa in funzione di un effettivo e diretto sostegno dei sistemi sociali nazionali, è infatti davvero difficile immaginare che l'esperimento neoliberale di una moneta senza Stato sia sostenibile<sup>42</sup>. Ciò richiede la configurazione di un nuovo modello solidaristico di rapporti tra gli Stati (sociali) membri dell'Unione (e in primo luogo della UEM). Il principio di fondo della USE è infatti quello della solidarietà mutualistica – in una logica che potremmo chiamare meta-assicurativa<sup>43</sup> – tra i sistemi nazionali<sup>44</sup>, secondo uno schema che ripartisca in modo equo costi e benefici dell'appartenenza a quella originale comunità di rischio (se non di destino) costituita dall'Unione.

Gli elementi portanti di questo mutuo sostegno tra Stati sociali nazionali, prefigurato dalla USE, appaiono due<sup>45</sup>: da un lato, la fissazione di *standard* minimi comuni in materia di protezione sociale e di regolamentazione dei rapporti di lavoro; dall'altro, la previsione di forme istituzionalizzate di trasferimento fiscale e di (parziale) redistribuzione di risorse tra Stati, volte sia a fronteggiare crisi economico-finanziarie a impatto asimmetrico (con stabilizzatori automatici

37. Cfr. già S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 292 ss.

38. A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007 (seconda ed.), p. XIX.

39. Cfr. A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2017, spec. pp. 88 ss.

40. Cfr. per tutti J. Hien e C. Joerges (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Hart Publishing, Oxford-Portland (Oregon), 2017; O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.

41. F. Costamagna, *National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU: A Critical Legal Appraisal*, in *European Law Journal*, vol. 24, nn. 2-3/2018, p. 164.

42. È ormai maturato, a questo riguardo, un consenso pressoché unanime tra gli economisti: vds. la recente, e vorremo dire “conclusiva”, opera di A. Mody, *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press, Oxford, 2019, e, in termini maggiormente “propositivi”, J.E. Stiglitz, *The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton & Company, New York-Londra, 2016, nonché, più di recente, *Id.*, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Il Saggiatore, Milano, 2020.

43. Cfr. principalmente A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 33, n. 2/2013, pp. 213 ss.

44. In questa logica, ciò che risulta essenziale al livello dell'Unione è l'edificazione di meccanismi di solidarietà *tra* Stati membri, lasciando a questi ultimi la gestione delle forme di redistribuzione intersoggettiva delle risorse, tipica dei rispettivi, diversi sistemi di protezione sociale. Ciò non toglie che – come già avviene embrionalmente con taluni fondi (come ad esempio con quello di adeguamento alla globalizzazione) – l'Unione possa dotarsi di schemi di protezione sociale propri, vale a dire direttamente finanziati con proprie risorse: questo potrebbe essere il caso di una forma di riassicurazione europea contro la disoccupazione, che stabilizzi ed espanda lo schema provvisoriamente introdotto con il SURE per fronteggiare l'emergenza pandemica. Cfr. M. Ferrera, *The European Social Union: A Missing but Necessary Political Good*, in F. Vandenbroucke - C. Barnard - G. De Baere (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, op. cit., pp. 47 ss., spec. pp. 64-65.

45. Cfr. ancora M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, op. cit., p. 573.



finanziati da un adeguato bilancio comune), sia ad assicurare in modo strutturale la coesione sociale e territoriale in vista di uno sviluppo equo e sostenibile di tutti i Paesi dell'Unione. Insieme a una funzione di coordinamento (e naturalmente di disciplina) delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri – che rispetti peraltro (come in astratto già esigerebbe l'art. 9 del Tfeue) anche parametri e obiettivi di natura sociale –, l'Unione dovrebbe, inoltre, svolgere un ruolo di catalizzatore e di moltiplicatore di investimenti pubblici e privati, parzialmente finanziati con risorse proprie, in infrastrutture materiali e immateriali di interesse comune europeo, anche in tal caso in una prospettiva di equa condivisione di costi e benefici tra tutte le unità nazionali. Solo in una prospettiva di questo genere – di sostegno finanziario in vista del raggiungimento di comuni obiettivi di progresso sociale –, l'Unione sarebbe infatti in grado di guidare e coordinare percorsi virtuosi di vera “modernizzazione” dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri (ad esempio nella logica del cd. «*Social Investment Welfare State*»)⁴⁶, uscendo dalla spirale regressiva⁴⁷ che ha finora improntato le note raccomandazioni di “riforma strutturale” di tali sistemi⁴⁸.

Ora, paiono in effetti significative le assonanze tra questa proposta e l'impostazione complessiva di “Next Generation EU”. L'iniziativa della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen coinvolge del resto anche importanti aspetti relativi alla definizione di *standard* minimi per un “campo di gioco livel-

lato”: è stata, come noto, appena avviata la seconda fase delle consultazioni sulla possibile linea di azione europea in materia di salario minimo⁴⁹ e si è aperto il dibattito su come affrontare la questione – divenuta ormai ineludibile – del *dumping* fiscale nell'Unione europea⁵⁰. E si è già ricordato del *quantitative easing* straordinario deciso dalla Bce per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica, nel quale pure sono presenti forti elementi innovativi⁵¹.

Il limite di tutto ciò – ed è un limite strutturale che allo stato impedisce di spingere oltre tali assonanze e che deve per contro indurre l'osservatore alla massima cautela – risiede, tuttavia, come ci ha duramente ricordato la notissima decisione del 5 maggio 2020 del *Bundesverfassungsgericht* sul caso *Weiss*⁵², nel vigente assetto del diritto europeo o, per essere ancora più evocativi delle dimensioni del problema usando una tipica formula ordoliberal, della costituzione economica dell'eurozona. Senza un mutamento di questo assetto – con una revisione per quanto mirata e selettiva dei Trattati –, la incongrua e disfunzionale costellazione che ha sino a oggi retto le politiche di austerità, innescando la spirale disgregativa che ben conosciamo, continuerà a porre un ostacolo formidabile alla riconfigurazione dell'Unione e a qualunque piano di rilancio improntato a principi di democrazia e giustizia sociale⁵³.

Quelle regole vanno cambiate – se non si vuole proseguire sulla china di de-legalizzazione su basi puramente funzionali ed emergenziali della *ratio gubernativa* sovranazionale⁵⁴, con il vicolo cieco della

46. Cfr. N. Morel - B. Palier - J. Palme (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol University Press, Bristol, 2012. Vds. tendenzialmente in questa prospettiva, Commissione europea, «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*», COM(2020) 14 finale, Bruxelles, 14 gennaio 2020.

47. W. Streeck, *Progressive Regression*, in *New Left Review*, n. 118, luglio-agosto 2019, pp. 117 ss.

48. Ho discusso diffusamente tali questioni in S. Giubboni, *Europe's Crisis Law and the Welfare State – A Critique*, in *European Labour Law Journal*, n. 6/2015, pp. 4 ss., e in *Id.*, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XLVI, t. I, 2017, pp. 553 ss.

49. Commissione europea, «Documento di consultazione – Seconda fase della consultazione delle parti sociali ai sensi dell'articolo 154 del Tfeue relative a un eventuale intervento volto ad affrontare le sfide legate a un salario minimo equo», C(2020) 3570 finale, Bruxelles, 3 giugno 2020.

50. Per una discussione sul punto, vds. F. Gallo, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

51. La Bce si è data spazi di flessibilità molto più ampi che nei programmi precedenti, stabilendo ad esempio (a beneficio principalmente dell'Italia) la possibilità di acquisti “asimmetrici” dei titoli del debito pubblico dei singoli Stati, correlati al fabbisogno effettivo e non strettamente proporzionati alla loro quota capitaria, come anche di allentare (a beneficio principalmente della Grecia) i requisiti di *eligibility* per l'ammissione dei collateralizzati nelle operazioni di credito dell'Eurosistema.

52. Subito destinata a diventare la sentenza forse più commentata e giustamente criticata di quella Corte: sarebbe quindi del tutto fuori luogo fornire qui riferimenti al vasto dibattito suscitato in tutta Europa; ci limitiamo a richiamare, per la piena consonanza di valutazioni, gli autorevoli commenti di C. Joerges, «*Das Recht hört hier auf!*» – *Why and How Emergency Generates “Undecidability”*, di prossima pubblicazione in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2020, e di M. Dani et al., *At the End of the Law*, in *Verfassungsblog*, 15 maggio 2020.

53. Vds. la conversazione tra Y. Varoufakis e D. McWilliams nel *Guardian* del 6 maggio 2020: *There is a glimmer of hope: economists on coronavirus and capitalism* (oltre al notissimo intervento di Mario Draghi sul *Financial Times* del 25 marzo).

54. Evoco volutamente un concetto al centro della concezione schmittiana del politico: cfr. ad esempio C. Schmitt, *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar-Ginevra-Versailles 1923-1939*, a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 353 ss. E vds. G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, pp. 44 ss.

indecidibilità dei conflitti di competenza tra Corte di giustizia e Tribunale costituzionale federale<sup>55</sup> – con un rinnovato patto politico tra i popoli d'Europa, affrontando apertamente tutte le difficoltà e i rischi che ciò comporta. La Conferenza sul futuro dell'Unione soprattutto di questo dovrebbe occuparsi.

#### 4. In cerca di nuovi equilibri globali

La proposta della Commissione è peraltro significativa – e innovativa – anche là dove adombra quella che potremmo chiamare, almeno in embrione, la prospettiva di una diversa politica europea della globalizzazione<sup>56</sup>. Lo fa, in particolare, non tanto dove auspica con la consueta intonazione vagamente cosmopolitica un più forte ruolo dell'Europa nel mondo<sup>57</sup>, quanto piuttosto dove sottolinea l'esigenza di ridurre la dipendenza europea dalle catene di valore che hanno i loro terminali nevralgici in Cina e quando invoca la necessità di massicci investimenti dell'Unione in settori strategici (dall'intelligenza artificiale alle nuove frontiere delle tecnologie informatiche)<sup>58</sup>, che sono, oggi, saldamente dominati dalle due «potenze del capitalismo politico»<sup>59</sup>.

In tale importante passaggio si scorge la consapevolezza delle drammatiche conseguenze di lunga durata che la crisi pandemica è verosimilmente destinata a produrre sul modello insostenibile di globalizzazione neoliberale dominante da almeno un ventennio<sup>60</sup>, se vogliamo individuarne lo spartiacque storico nell'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale

del commercio (Omc). La pandemia ha, in particolare, drammaticamente accelerato la dinamica conflittuale tra USA e Cina: le due grandi potenze sono destinate a confrontarsi sempre più apertamente nella lotta per il predominio geopolitico ed economico.

Sono in molti a intravedere in ciò il punto di svolta di un processo di de-globalizzazione, che è ormai da tempo in atto e che negli ultimi anni ha portato al fallimento dei grandi negoziati multilaterali per il libero scambio, a partire da quello più ambizioso di tutti, grazie al *de profundis* intonato dall'amministrazione Trump, appena eletta, per il TTIP<sup>61</sup>. La ristrutturazione dell'ordine economico internazionale è stata già avviata dall'amministrazione americana in una logica di contenimento della potenza cinese. Le misure protezionistiche – dirette prioritariamente a contenere le esportazioni cinesi<sup>62</sup> – si sono peraltro intensificate nel corso del 2019, estendendosi anche verso l'Europa, per colpire principalmente il *surplus* commerciale tedesco. In tale nuovo corso, le grandi agenzie della globalizzazione, e in particolare gli attori del multilateralismo, a partire dalla Omc, stanno già sperimentando un ridimensionamento della loro funzione<sup>63</sup>.

La pandemia si è dunque abbattuta su un quadro già in forte sofferenza ed è con ogni probabilità destinata ad accelerare il processo di de-globalizzazione, spingendo gli Stati occidentali a incentivare la re-importazione all'interno dei propri confini di una serie di attività produttive che si rivelano vitali in contingenze critiche della interdipendenza economica internazionale<sup>64</sup>. Nella comunicazione della Commissione europea affiora questa consapevolezza: senza un'U-

55. C. Joerges, «Das Recht hört hier auf!», *op. cit.*, p. 6 del dattiloscritto.

56. Per una acuta discussione delle questioni sottese alle sommarie osservazioni conclusive che si stanno per fare nel testo, vds. A. Cantaro, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neomercantilismo "globale"*, in *Federalismi*, n. 16/2018, pp. 2 ss.

57. Vds. la citata comunicazione COM(2020) 456 finale, pp. 11 ss.

58. *Ivi*, pp. 6 ss.

59. Per evocare il titolo dell'illuminante analisi di A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina, La nave di Teseo*, Milano, 2020.

60. La insostenibilità sociale e ambientale – e l'ingiustizia fondamentale – di tale modello sono al centro di un importante dibattito internazionale, nel quale spiccano i lavori anticipatori di Dani Rodrik, di cui vds. più di recente *Straight Talk on Trade. Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2018.

61. Sul quale era peraltro fiorita un'assai spensierata e ottimistica pubblicistica: vds. M. Faioli, *Atlantic Transitions for Law and Labor: CETA First and TTIP Second?*, in A. Perulli e T. Treu (a cura di), *Sustainable Development, Global Trade and Social Rights*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, pp. 71 ss.

62. Fa il punto B.P. Amicarelli, *L'arte della guerra (commerciale) alla Cina: offensive cinesi e difese occidentali*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2/2019, pp. 219 ss.

63. Vds., ad esempio, le analisi di G. Sacerdoti, *Lo stallo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio davanti alla sfida di Trump: difficoltà passeggiere o crisi del multilateralismo?*, in *Dir. pubbl. eur. comp.*, n. 1/2018, pp. V ss.; *Id.*, *Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un "global public good" da difendere*, *ivi*, maggio 2019 (Speciale), pp. 685 ss.

64. Sono già molte le analisi in questa direzione: vds. ad esempio G. Tremonti, *Le tre profezie*, Solferino, Milano, 2020 (seconda ed. aggiornata); M. Gervasoni e T. Ocone, *Coronavirus: fine della globalizzazione*, ilGiornale (Società Europea di Edizioni), Milano, 2020.

nione coesa, il Vecchio continente rischia di rimanere semplicemente schiacciato nel confronto tra le grandi potenze del capitalismo politico; deve anzi recuperare – con il coinvolgimento attivo del pubblico potere europeo e nazionale – il terreno perduto sui grandi temi della nuova sfida tecnologica<sup>65</sup>.

Questa consapevolezza strategica chiama in causa un più forte ruolo europeo nella riscoperta della necessità di politiche industriali commisurate alla scala della competizione globale, rispetto alla quale i singoli Stati membri – Germania compresa – sarebbero, da soli, destinati a soccombere. E dunque chiama inevitabilmente in causa il ruolo dello Stato, sia pure nel quadro del concerto europeo. È in definitiva alla

riscoperta dell'intervento dello Stato in economia – dello Stato che torna a svolgere ovunque in Europa il ruolo di “salvatore” nella impellenza della crisi, e che sarà chiamato a svolgere quello dell’“innovatore”<sup>66</sup> nel guidare la rinascita coordinata delle economie del Continente – che la strategia della Commissione guarda per ridare all'Unione una voce autorevole nella difficile tessitura di nuovi equilibri globali dopo la pandemia.

Al giurista del lavoro – che sappia guardare oltre il fallimento della iper-globalizzazione neoliberale così come l'abbiamo conosciuta fino ad oggi<sup>67</sup> – si preannunciano, di nuovo, tempi difficili, ma per ciò stesso anche interessanti<sup>68</sup>.

65. Sono al riguardo davvero impressionanti i dati analizzati in S. Pieranni, *Red Mirror. Il nostro futuro si scrive in Cina*, Laterza, Bari-Roma, 2020.

66. D'obbligo il riferimento a M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public Vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, Londra-New York, 2013.

67. Per una valutazione pienamente sintonica con quella qui abbozzata vds. L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, «Centre for the Study of European Labour Law» (CSDLE) “Massimo D'Antona”, *working paper* n. 407/2020 ([www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/01/20200103-010343\\_Mariucci\\_n407-2020itpdf.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/01/20200103-010343_Mariucci_n407-2020itpdf.pdf)).

68. È persino ovvio il richiamo alla grande lezione di E.J. Hobsbawm, *Interesting Times. A Twentieth-Century Life*, Pantheon Books, New York, 2003.