

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Diretta da Umberto Carabelli

Q

11-2/2025

La democrazia sociale:
nuovi rischi
nella trasformazione globale



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
11-2/2025

La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale

a cura di

Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi e Umberto Carabelli



Il volume raccoglie gli atti del convegno «La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale», tenutosi il 16 giugno 2025 presso l'Università degli Studi di Milano. Si tratta del secondo dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia» programmati dalla Rivista per il 2025, il cui documento generale di progetto è disponibile a questo indirizzo internet: <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-0-2025-quattro-convegni-su-lavoro-e-democrazia/>.

© Futura, 2025

Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it

06 44870283 - 06 44870325

futura-editrice@futura.cgil.it

Indice

<i>Umberto Carabelli</i>	
Saluti e presentazione	11

<i>Olivia Bonardi</i>	
Introduzione	15

SESSIONE I

Il modello sociale europeo tra trasformazioni del capitalismo
e sfide globali: quale ruolo dell'Unione europea?

<i>Maurizio Ferrera</i>	
Nuovi sentieri per il modello sociale europeo?	23

<i>Elena Granaglia</i>	
Il modello sociale europeo tra trasformazioni del capitalismo e sfide globali	36

SESSIONE II

Il principio di eguaglianza sostanziale
tra distribuzione e riconoscimento

<i>Marzia Barbera</i>	
L'eguaglianza dalla svolta identitaria all'età della rivalsa	55

<i>Piera Loi</i>	
Vecchi e nuovi rischi nel rapporto di lavoro alla luce del principio di eguaglianza sostanziale	70

SESSIONE III

Verso un nuovo modello di welfare partecipato e multilivello?

Giuseppe Bronzini

Welfare ed autoregolazione sociale nella transizione digitale 85

Dario Guarascio

Lavoro, cambiamenti strutturali e politiche: alcune riflessioni 99

SESSIONE IV

Le nuove declinazioni della solidarietà
– nuovi sentieri per riconfigurare il welfare

Madia D'Onghia

La crisi dello stato sociale e la necessità di nuove policy
nel prisma della solidarietà 111

Matteo Jessoula

Trent'anni dopo la riforma Dini: equità «stella polare»
per risolvere il duplice trilemma delle pensioni 136

Sonia Tosoni

Contrattazione collettiva e welfare:
l'esperienza di una categoria 158

DIBATTITO

Opinioni a confronto sul futuro
della democrazia sociale in Italia e in Europa

Adriana Apostoli

Considerazioni sul futuro della democrazia sociale
in Italia e in Europa 171

Daniela Barbaresi

Democrazia sociale: il sindacato e la contrattazione del welfare 178

Maurizio Cinelli

Sui livelli di democraticità delle tutele sociali:
le criticità derivate

184

Chiara Saraceno

Non può esserci democrazia sociale
se lo stesso welfare è disegualizzante

198

Tiziano Treu

Europa democrazia sociale

204

CONCLUSIONI

Alessandro Bellavista

227

La democrazia sociale:
nuovi rischi nella trasformazione globale

*Umberto Carabelli**
Saluti e presentazione

Sono molto contento di aprire, con i miei saluti, i lavori di questo Convegno dedicato a Cecilia Assanti. Una Maestra della nostra disciplina che ho avuto il piacere di conoscere e frequentare in occasione di alcuni convegni internazionali e, soprattutto, della quale ebbi l'onore di recensire la prima edizione del suo noto *Corso di diritto del lavoro* per il *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

Questo di Milano rappresenta il secondo dei quattro Convegni che, insieme con il Collegio dei condirettori della Rivista giuridica del lavoro e della Previdenza Sociale abbiamo programmato per il 2025 sul generale Tema del *Lavoro e Democrazia*. Del progetto posto a fondamento delle quattro iniziative è stato redatto un documento che abbiamo fatto circolare ampiamente, nel quale abbiamo cercato di delineare il percorso scientifico che si intendeva seguire, scandendo il Tema predetto nelle quattro prospettive fondamentali in cui esso può essere declinato: politica, sociale, economica, sindacale. La premessa, peraltro, è stata la chiara e netta esplicitazione dei riferimenti culturali e politico-ideologici ispiratori del progetto, nonché dell'ambizione di far affiorare dal dibattito di esperti e studiosi idee, se non proprio proposte di riforma, da offrire alle forze politiche storicamente vicine al mondo del lavoro, a sostegno della preparazione di un programma di azione politica volto a restituire piena centralità al lavoro ed alle sue tutele dopo il declino inarrestabile conosciuto nel corso degli ultimi 40 anni di neoliberalismo sempre più radicale.

In effetti, lavoro e democrazia sono stati considerati, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione e fino quasi alla fine dello

* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

scorso secolo, un binomio indissolubile, rispetto al quale si è sempre evidenziata la profonda connessione, anzi integrazione, tra l'uno e l'altro elemento di cui si compone, come affermato a nette parole dall'art. 1, co. 1, Cost. («L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»). Nell'epoca più recente, tuttavia, ciascuno dei due elementi del binomio è entrato in profonda crisi, e ciò ha prodotto una frattura dolorosa tra di essi, accentuatasi sempre di più nel corso degli ultimi anni, che ha messo in crisi anche il valore (assoluto) di quel precetto costituzionale ai fini ordinamentali.

Dell'aspetto politico di questa frattura si è discusso nel primo di tali Convegni, che si è tenuto a Bologna il 23 maggio u.s., nel quale si è cercato di esaminare le ragioni per cui le profonde mutazioni del sistema capitalistico sul piano tecnologico, economico e politico stanno incrinando il nesso tra persona, lavoro e cittadinanza, sfaldando il convincimento che ha retto la Repubblica dalla fine della seconda guerra mondiale: e cioè che il lavoro è il fondamento stesso della democrazia politica, al punto che quest'ultima non può (r)esistere senza il primo.

Il Convegno odierno si pone in una successione logica immediata con queste riflessioni: se il lavoro perde la sua funzione identificativa della persona come componente del sistema politico democratico, creando la frattura di cui ho detto, non può non risentirne l'altra dimensione che ha caratterizzato il binomio lavoro e democrazia nell'esperienza post-bellica del nostro paese, ma in generale dell'Europa nonché dell'intero mondo occidentale. Mi riferisco ovviamente alla dimensione della democrazia sociale, ovvero dello stato sociale (più puntualmente del *welfare* tendenzialmente universale), la cui invenzione e successiva diffusione, nonché rafforzamento, sono stati la base per l'essenziale compromesso «socialdemocratico» (mi si perdonerà l'asciuttezza di queste affermazioni, data la brevità del mio saluto introduttivo), che ha assicurato uno sviluppo relativamente equilibrato del sistema capitalistico, garantendo nel contempo una progressiva integrazione ed emancipazione delle classi lavoratrici. Insomma, sostenendo, si può dire in termini giuridico-istituzionali, la lenta e faticosa marcia per il superamento del – pur essenziale – principio di eguaglianza for-

male di cui all'art. 3, co. 1, Cost., nella ricerca dell'attuazione di quello dell'eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, co.2, Cost.

Detto in altre parole, l'interrogativo che si pone è: se si indebolisce il valore del lavoro come elemento fondativo della democrazia politica, quanto e come può resistere lo stato sociale, e cioè la variabile sociale di quel binomio, finalizzata a sostenere, attraverso il processo emancipativo, il riconoscimento alla persona che lavora dei diritti di cittadinanza e, quindi, a garantire la sua effettiva partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»?

Non intendo invadere il campo di Olivia Bonardi, che ringrazio sentitamente per averci aiutato ad organizzare nella sua sede universitaria di Milano questo Convegno. La nostra ospite, con l'aiuto di Alessandro Bellavista (entrambi condirettori della Rivista), darà conto più analiticamente della struttura di questo convegno, chiarendo le specifiche prospettive nelle quali gli organizzatori hanno programmato di far muovere il confronto.

Mi preme però segnalare, concludendo questo mio breve intervento di saluto, quanto già affiorato nel Convegno di Bologna, e cioè che, fino ad oggi, nemmeno l'innesto dell'esperienza italiana su quella europea ha prodotto, sul piano politico, contributi «rivoluzionari» nella difesa del binomio lavoro e democrazia politica da cui siamo partiti. Anzi, l'emersione in più paesi UE di un mix di nazionalismo e autoritarismo, sembra essersi rivelata un fattore distorsivo del processo di integrazione, che ha contribuito addirittura ad accelerare la frattura tra lavoro e democrazia, di cui ho parlato in precedenza. Nel Convegno odierno è previsto che si discuta della grave crisi dei sistemi di protezione sociale anche nella dimensione europea: credo che, inevitabilmente, la riflessione si connetterà alle questioni dell'attuale inadeguatezza dell'UE affiorate nel confronto bolognese, e ciò anche rispetto ad alcuni aspetti riguardanti la conservazione, l'adattamento e l'innovazione dei sofferenti sistemi di welfare, quali quelli correlati alle tematiche fiscali e in generale della redistribuzione della ricchezza.

Auspicando un confronto utile ed arricchente, formulo a tutte/i gli auguri di una buona giornata di lavoro e passo la parola a Olivia Bonardi per la sua Introduzione.

Anzitutto, ringrazio tutti gli intervenuti in questa sessione pomeridiana per le stimolanti suggestioni offerte.

Poi, esprimo il mio personale ringraziamento nei confronti del Direttore della nostra rivista, Umberto Carabelli, per avere avuto il coraggio di lanciare l'idea di ben quattro convegni sulle varie declinazioni del rapporto tra «lavoro e democrazia» nella società contemporanea. E qui oggi s'è svolto il secondo appuntamento programmato (dopo il bel convegno bolognese sul tema «il lavoro come fondamento della democrazia») avente come titolo «la democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale».

Ora è evidente che la vastità dei temi affrontati e la profondità di analisi adottata da tutti i relatori del convegno, implicherebbero delle conclusioni che, da un lato, superano le mie capacità personali; e che, dall'altro, vanno al di là del tempo limitato che mi è concesso. L'intera giornata è stata veramente ricca di idee e di emozioni intellettuali che, per fortuna, troveranno adeguata memoria negli atti che verranno presto pubblicati.

Il convegno si è sforzato di collegare l'aspetto centrale della partecipazione democratica, politica e sociale nella definizione del welfare futuro e costruibile, secondo una chiara linea programmatica tale da proteggere la persona dai vecchi rischi e soprattutto da quelli nuovi che sorgono a seguito delle straordinarie trasformazioni (economiche, ambientali, digitali) che coinvolgono l'odierna società.

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Palermo

Quindi, io, insomma, in circa un quarto d'ora, farò alcune osservazioni che avranno il loro sfondo nell'osservazione *hard* fatta, all'inizio della mattinata, da Olivia Bonardi: e cioè «discutere di democrazia sociale significa quindi definire come una società decide di organizzarsi – o è da altri organizzata – per fare fronte ai bisogni di assistenza di ciascuno di noi. In sostanza si tratta di definire chi si prende cura di chi».

Pertanto, la questione centrale è sempre quella di capire come si afferma oggi il principio fondamentale di liberazione dal bisogno che poi è il nucleo fondamentale dello Stato sociale eretto dalla Costituzione nell'ottica della società prefigurata dal suo art. 3, c. 2. Va sempre ricordato che la liberazione dal bisogno è una precondizione per l'effettivo godimento e per l'esercizio dei diritti civili e politici, nonché rappresenta, nel disegno costituzionale, un interesse generale dell'intera comunità.

Oggi, la questione della democrazia sociale ha avuto risposte sfaccettate e variegate, collocabili nell'ambito di un *continuum* dove, ai poli estremi, da un lato, ci sono gli «apocalittici», dall'altro ci sono gli «integrati»; e poi ci sono coloro i quali si trovano lungo la linea dello stesso *continuum*. Peraltro, il tema è stato declinato facendo interagire l'ordinamento eurounitario con quello nazionale, senza trascurare le pratiche messe in campo ai vari livelli (unionale, nazionale e territoriale) tramite l'azione sindacale.

Importante è stata l'attenzione dedicata al modello sociale europeo, di cui sono state messe in evidenza le attuali criticità, sia sul piano di un possibile ritorno alle logiche dell'*austerità* sia sotto il profilo della persistenza dei noti deficit sociali e decisionali. E qui vanno ricordate le accurate osservazioni di Maurizio Ferrera, di Elena Granaglia, di Madia D'Onghia, di Tiziano Treu.

In questo quadro, fatto di luci e di ombre, vi sono segnali positivi come la indiscutibile sensibilità delle due ultime Commissioni europee (la Commissione Juncker e la prima Commissione von der Leyen) nei confronti delle problematiche sociali; la messa in campo di un chiaro programma di attuazione del Pilastro sociale europeo del 2017; il varo di un grappolo di direttive di significativa importanza sotto il profilo della tutela della persona che lavora e

dell'introduzione di vincoli di sostenibilità (sociali, ambientali e di *governance*) all'azione dell'impresa; il fitto coinvolgimento della Confederazione europea dei sindacati (Ces) nell'interlocuzione con le istituzioni europee. Non possono, però, essere trascurati gli elementi negativi. L'impegno nell'Unione nelle politiche sociali non è stato irrilevante, ma le disparità territoriali e le disuguaglianze continuano ad aumentare; la povertà assoluta è diffusa in tutta l'Europa, ma essa raggiunge cifre drammatiche nei paesi più deboli.

Tutto ciò richiede l'attivazione di programmi sociali di tipo *hard* ed impone di incrementare i finanziamenti per gli obiettivi di coesione sociale. A questo riguardo, le ricette sono semplici, ma ne è complessa l'attivazione sul piano politico. C'è bisogno, come è stato rilevato, di una stretta connessione tra la dimensione sociale e l'economia; di introdurre forme di condizionalità sociale (legate ai principi del Pilastro sociale) per l'accesso ai finanziamenti europei, di politiche industriali orientate al benessere sociale; di una «produzione» di welfare europeo; di un'offerta di infrastrutture sociali e di beni comuni europei. In effetti, per esempio, è paradossale, perché di per sé contrario ai presupposti del mercato unico, che nell'Unione esistano ancora veri e propri paradisi fiscali.

Ritengo però che, se si volgono gli occhi al recente passato, sia possibile guardare al futuro con una certa dose di ottimismo. Infatti, non si può negare che, soprattutto a seguito della pandemia, ci sia stato un netto risveglio sociale dell'Unione europea.

Cosa è il *Next Generation Ue* se non una massiccia riemersione delle politiche keynesiane volte all'aumento della domanda aggregata? D'altra parte, nella stessa prospettiva si muove la direttiva sui «salari minimi adeguati» che mira a favorire la crescita delle retribuzioni, ritenendo ciò una condizione indispensabile per lo sviluppo economico e, quindi, verso la cosiddetta via alta alla competitività.

Il *trait d'union* dei recenti interventi dell'Unione è quello di tracciare le linee di un nuovo modello di sviluppo improntato alla sostenibilità. Questa è stata messa al centro delle politiche pubbliche. Ma non solo. Di straordinaria importanza è il fatto che, come s'è poc'anzi accennato, la sostenibilità opera anche come

vincolo all'attività di impresa, come limite alla discrezionalità imprenditoriale. Insomma, ciò significa che le grandi transizioni in atto devono essere «giuste», specie nelle loro ricadute sociali ed ambientali.

La stessa Corte di giustizia ha da tempo abbandonato una pura impostazione mercatista, e non ha preso più posizioni riconducibili al preoccupante *Laval quartet*. Anzi, la stessa Corte ha chiaramente avallato la logica *antidumping* della nuova direttiva sul «distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi», valorizzando la cosiddetta «clausola sociale orizzontale» dell'art. 9 del Tfue. Così sono stati rigettati i ricorsi di quegli Stati che volevano difendere i loro vantaggi competitivi, derivanti dai bassi costi del lavoro delle imprese ivi stabilite. Inoltre, nella stessa direttiva sul distacco, e nella precedente direttiva cosiddetta *enforcement*, è contenuta un'apposita «clausola di salvaguardia» dell'azione collettiva che, secondo l'interpretazione più ragionevole (proprio perché tali direttive non richiamano il limite del rispetto del diritto comunitario), è vista come un'apertura attraverso la quale potrebbe consolidarsi una legittimazione dell'azione sindacale oltre i confini fissati dalla Corte di giustizia con la sentenza *Laval* e con le altre che si muovono lungo lo stesso percorso.

Certo, ha ragione Tiziano Treu che, insieme ad altri, ha messo in evidenza come l'afflato sociale dell'Unione corra il rischio di essere compromesso dalle recenti tendenze dell'attuale *governance*. Ci si riferisce al cosiddetto pacchetto *omnibus* presentato dalla seconda Commissione von der Leyen che potrebbe determinare un reale annacquamento dell'effettività delle garanzie sociali assicurate dall'attuale normativa europea in materia di sostenibilità: come la cosiddetta direttiva *Due diligence* e la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità. Quest'ultima, al momento, induce l'impresa a rendere trasparenti molteplici informazioni sulla sua gestione in grado di aprire immensi nuovi scenari per lo sviluppo delle relazioni industriali.

Ecco, a mo' di esempio, si può riprendere una bella frase di Massimo Luciani, secondo cui «abbiamo una grande Costituzione, ma per farla vivere ed operare occorrerebbe un grande popolo». Qui

Luciani si pone il problema di dove sia il popolo. In questa sede ci si può chiedere dove sia il soggetto che sul piano politico difenda l'effettività della dimensione sociale europea. È logico che ciò richiede un rafforzamento della rappresentanza politica a livello europeo (e non solo) la quale si possa contrapporre sia alle riemergenti soluzioni deregolative, di stampo neoliberista, come unica ricetta per fronteggiare le crisi e le turbolenze dei mercati, sia alle pessime proposte di stampo sovranista, che, alla lunga, indebolirebbero soltanto l'Unione e la esporrebbero sempre di più ai capricci dei giganti finanziari e degli altri grandi Stati mondiali.

Ma v'è di più. La difesa e l'ampliamento del modello sociale europeo dipende anche dall'impegno dei soggetti sociali che se ne fanno portatori e che agiscono a favore di esso. E qui va sottolineato (come già è stato segnalato) il fortissimo ruolo svolto in questi ultimi anni dalla Ces, il sindacato europeo che ha partecipato, in vario modo, all'elaborazione della legislazione europea più innovativa in materia sociale degli ultimi anni. E se questa normativa è migliore di quanto ci si aspettasse alle origini, il merito è sicuramente del lavoro svolto dal sindacato europeo, attraverso molteplici forme di mobilitazione collettiva, di pressione politica, di partecipazione dal basso. Inoltre, la Ces, al momento, sta agendo (insieme alle federazioni sindacali settoriali europee) su piani articolati per cercare di introdurre nuove tutele sociali al livello dell'Unione, come una disciplina europea sulle catene degli appalti, ma anche per contrastare ogni tentativo di marcia indietro su quanto già conquistato.

L'azione collettiva, peraltro, potrebbe contribuire a orientare, in senso più favorevole alla tutela dei diritti fondamentali, l'interpretazione e l'applicazione della normativa europea improntata al cosiddetto «approccio basato sul rischio» derivante dall'uso di una tecnologia o di un modello organizzativo. Infatti, è diffuso il timore che tale sistema di regolazione possa limitarsi a produrre effetti *soft*: e cioè, ridursi solo alla mitigazione (attenuazione) e non alla completa eliminazione del rischio di un impatto negativo sui suddetti diritti. Quindi, v'è il concreto pericolo che tali diritti siano spesso sacrificati di fronte alle esigenze aziendali. Ciò soprattutto

se le procedure di valutazione del rischio vengono gestite dal *management* in modo autoreferenziale, senza l'adeguata partecipazione dei rappresentanti degli *stakeholders* (tra cui i lavoratori) e in assenza di pregnanti controlli da parte di organi esterni ed indipendenti. Questa preoccupazione giustifica la forte rivendicazione della Ces di un'apposita direttiva sul *management* algoritmico e sull'uso dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro. Una direttiva che, rafforzando ed estendendo quanto già previsto nella direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali, cristallizzi una piena partecipazione sindacale alla *governance* delle nuove tecnologie. Comunque, di fronte a queste nuove frontiere, l'approccio più ragionevole dovrebbe essere quello indicato, con lungimiranza, da Stefano Rodotà, secondo cui il valore primario attribuito alla persona impone una risposta negativa alla domanda: «se tutto quel che è tecnicamente possibile sia pure eticamente lecito, politicamente e socialmente accettabile, giuridicamente ammissibile».

Come si vede, in buona sostanza, in ogni ambito, è sempre presente una continua dialettica tra due modi differenti di concepire la costruzione europea. Da un lato, v'è l'Europa dei mercanti e, dall'altro, c'è l'Europa dei cittadini. Tocca al «popolo» europeo, attraverso la sua mobilitazione, il compito di fare sì che sia quest'ultima, alla fine, a prevalere e a ribadire la sua primazia.

È stato bene messo in evidenza, come il sistema di welfare nazionale sia in ritardo rispetto alle nuove esigenze protettive, alle maggiori ibridazioni tra lavoro e non lavoro. Peraltro, è stata richiamata l'attenzione sulla circostanza che l'organizzazione attuale del welfare non solo rispecchia le disuguaglianze esistenti nella società, ma le intensifica, perché produce impatti discriminatori per genere e nazionalità. A ciò si collegano le criticità del mercato del lavoro italiano. Qui la legislazione degli ultimi anni (di cui il paradigma è rappresentato dal *Jobs Act*) ha realizzato una moderna mercificazione del lavoro, perché ha favorito un'abnorme utilizzazione di tipologie flessibili di rapporti di lavoro fragili e a basso costo, nonché forme di decentramento produttivo, attraverso le catene degli appalti, che comportano il peggioramento delle condizioni dei lavoratori ivi impiegati. Il che ha prodotto effetti siste-

mici, perché ha agevolato un modello di economia basato sulla competitività del costo del lavoro e concentrato sui settori a basso valore aggiunto. Un modello, quindi, che si inserisce in quella che è definita la via bassa allo sviluppo, che consente alle imprese di scarsa qualità di restare sul mercato e che disincentiva l'innovazione. D'altra parte, come ha rilevato Dario Guarascio, la diffusa presenza di bassi salari e di lavoro povero è, nello stesso tempo, causa e conseguenza del declino economico italiano. Insomma, è vero che la qualità del lavoro è una componente essenziale dello sviluppo sostenibile. Ma la qualità del lavoro dipende dalla qualità dell'impresa datrice di lavoro. Perciò, affinché si possano diffondere le imprese di qualità, è necessario modificare l'attuale prevalente modello di sviluppo: che al momento è di perverso sottosviluppo. In sintesi, si tratta di smettere, come ammonisce Massimo Giannini, di smettere di ubriacarsi «bevendo il sangue dei meno protetti dal Sacro Graal della flessibilità»!

Sicché, i nuovi sentieri per la riconfigurazione del welfare devono interconnettersi con una profonda riforma della regolazione del lavoro e del sistema di relazioni industriali.

È chiaro che l'attuale contesto politico non è favorevole a politiche *pro-labour*. Un esempio eclatante, ha detto bene Papi Bronzini, è costituito dall'abolizione del reddito di cittadinanza che, come dimostrano le ricerche disponibili, ha prodotto alcuni effetti virtuosi sul funzionamento del mercato del lavoro, perché ha reso i poveri meno deboli rispetto ad offerte di salari indecenti e comunque non ha determinato l'aumento del lavoro sommerso. Certo, l'istituto del reddito di cittadinanza produceva molteplici distorsioni, acutamente segnalate dal comitato di valutazione presieduto da Chiara Saraceno. Ma, di fronte a tutto questo, la risposta del governo di centro-destra è stata quella tipica di un contesto in cui domina il *marketing* politico e l'esigenza della politica di dare la sensazione di ascoltare la propria *constituency*. Così, sono state recepite le istanze dei benpensanti turbati dal diffuso scandalo (montato ad arte con unilaterali campagne di stampa) dei cosiddetti «divanisti»: ovvero di coloro che, benché occupabili, preferivano rifiutare di svolgere alcuna attività e vivere a spese della comunità.

Sicché, lo strumento è stato sostituito da nuove misure estremamente fragili, che riducono drasticamente la platea dei beneficiari; e soprattutto di stampo ottocentesco, perché improntate all'idea che la povertà e la disoccupazione sono fenomeni che dipendono dalla colpa e dalla responsabilità di chi si trova in questo stato: e che quindi ci sono sempre occasioni di lavoro per chi intende veramente lavorare! La cosa particolarmente grave è che, in questa drastica ristrutturazione, permeata da un'ossessione lavoristica, non è stata posta la dovuta attenzione all'impellente necessità di favorire l'inclusione sociale di chiunque sia affetto da forme di disagio e di deprivazione (che ostacolano o rendono impossibile l'accesso al mercato del lavoro), nonché di rendere veramente efficaci, per chi sia in grado di lavorare, le politiche attive del lavoro e della formazione. La debolezza di tutte queste politiche sia per l'inclusione sia per il lavoro è ancora oggi una drammatica patologia da curare con urgenza e coraggio.

Peraltro, non solo per ciò che concerne il quadro europeo, ma anche riguardo alla situazione nazionale, il convegno è stato ricco di idee originali (proprio in una direzione progettuale), di cui un decisore politico socialmente orientato dovrebbe fare tesoro. Come: trarre insegnamento dagli esperimenti più avanzati esistenti in altri paesi; l'enfaticizzazione, quale linea guida, del principio di solidarietà, prescindendo dalla caduca distinzione tra previdenza ed assistenza; mettere l'adequatezza di ogni trattamento al centro dei relativi interventi; accompagnare le persone nei loro molteplici processi di transizione; privilegiare il ruolo delle istituzioni pubbliche rispetto alla retorica del welfare familiare; valorizzare il lavoro di cura; demistificare la continua narrazione della mancanza di risorse e coltivare l'ambizione di costruire una fiscalità generale veramente improntata a principi solidaristici e di progressività.

Non si può nascondere che, com'emerso nel nostro convegno, sul piano nazionale, sono stati raggiunti importanti risultati attraverso la contrattazione sociale territoriale. Beninteso, la pregnanza di tali successi è direttamente proporzionale dalla disponibilità al dialogo delle istituzioni pubbliche territoriali. Purtroppo, l'esperienza dimostra che, tranne le dovute eccezioni, il ceto politico non

ha mostrato particolare attenzione alle istanze avanzate dalle organizzazioni sindacali. Basti ricordare l'esempio dei cosiddetti protocolli di legalità negli appalti, di cui i migliori prodotti sono nati nelle zone dove vi sono governi sensibili ai problemi sociali, e quindi soprattutto nella parte del paese amministrata da schieramenti politici progressisti. Ma sicuramente anche laddove gli sbocchi finali non sono stati esaltanti, il problema è stato posto, è stato portato alla luce del sole, grazie all'attivismo sindacale. Ecco, qui si ha la conferma della tradizionale lezione del diritto del lavoro, della materia che molti di noi insegnano. E cioè, che solo l'azione collettiva rappresenta la vera garanzia di effettività dei diritti dei ceti subalterni. E quindi, per il futuro, è necessario che ciò non venga dimenticato. Pertanto, come ricordava Luigi Mariucci, qualche anno fa, il lavoro deve riconquistare la sua voce attraverso nuove declinazioni del «principio di solidarietà che è all'origine dei grandi movimenti collettivi che hanno segnato, in tutti i paesi, i cicli alterni della lotta sindacale». In effetti, egli si chiedeva: «dove va il mondo se non nella direzione di intrecciare la dimensione individuale con quella collettiva, i destini del singolo con la comunità a cui appartiene? Si pensi ai temi ambientali, alla riconversione ecologica dell'economia, alla necessità di stabilire regole globali in materia di disciplina finanziaria ed economica».

D'altra parte, anche la contrattazione collettiva di secondo livello ha consentito di raggiungere importanti conquiste sul piano del welfare aziendale. Ma è anche vero che questa contrattazione collettiva è presente solo in una piccola parte delle imprese italiane (quelle più grandi ed innovative) ed è soprattutto concentrata nel centro-nord del Paese. Soprattutto nel Mezzogiorno, e nelle altre aree depresse del territorio nazionale, il sindacato ha già il problema primario, e non facile, di fare applicare i contratti collettivi nazionali e di impedire la diffusione della contrattazione collettiva pirata o al ribasso.

Certo, come s'è detto, a livello nazionale, la situazione non è sicuramente *pro-labour*. Sono noti a tutti gli atteggiamenti dell'attuale governo fortemente oppositivi ad ogni vero dialogo con le grandi organizzazioni sindacali. Ciò spiega anche la grande batta-

glia portata avanti dalla Cgil con i referendum di questa tarda primavera. La battaglia è stata persa. Ma, riprendendo in termini positivi una suggestione di Miriam Golden, si può dire che essa è stata una «sconfitta eroica», perché ha consentito di riportare all'attenzione del dibattito politico le questioni del lavoro e delle sue tutele, e ha messo in chiaro che esiste una notevole parte della società che crede ancora in un mutamento dello *status quo*.

Insomma, l'azione politica, sindacale, culturale, come risulta dagli interventi che qui si sono succeduti, deve essere quella di fare entrare sempre di più la dimensione sociale nell'economia. E ciò significa che la regolazione e la costruzione del mercato devono avvenire in stretta considerazione delle esigenze sociali. Di conseguenza, anche qui a mo' di metafora, bisogna allontanare lo spettro di Hayek, che ancora popola i sogni di molti *policy makers* nostrani, e non solo, e ritornare a Keynes. In effetti, quest'ultimo parlava giustamente del primo «come l'uomo confuso più autorevole d'Europa». In questa direzione, vanno dissolti i miti ideologici del cosiddetto libero mercato che ancora resistono e condizionano soprattutto una parte della crisalide tecnocratica delle istituzioni europee. L'inefficace o insoddisfacente protezione dei diritti fondamentali degli individui, tra cui rientrano la garanzia della sicurezza sociale e la liberazione dal bisogno, non è colpa del mercato o dell'inafferrabile capitalismo finanziario e mimetico, bensì della politica, di una certa (cattiva) politica. A qualunque livello, è giunto il tempo che la politica ritorni a fare il suo mestiere, nello spirito della Costituzione e dei valori sociali fondamentali dell'Unione, rifuggendo dai rigurgiti sovranisti e neoliberalisti, e dando forma al mercato, in modo che la coesione sociale e gli interessi delle persone in carne ed ossa siano la stella polare che orienti ogni decisione di governo della società.

Un chiaro attuale esempio di costruzione sociale del mercato è rappresentato dall'attuale codice degli appalti pubblici. Esso è sopravvissuto al recente tentativo dell'attuale governo, con un apposito decreto correttivo, di attenuarne la portata garantistica soprattutto sotto il profilo della tutela dell'equo trattamento dei lavoratori impiegati negli appalti. Ma non bisogna mai trascurare i pro-

cessi reali. E questo significa che l'effettività di tale disciplina protettiva dipenderà da un'accorta vigilanza del sindacato sulla sua corretta applicazione. E ciò è quello che in effetti quest'ultimo sta facendo, attraverso la cosiddetta «contrattazione d'anticipo», volta ad impegnare le stazioni appaltanti a seguire un'apposita e pre-negoziata *road map* nell'affidamento degli appalti pubblici.

In questo percorso, è importante il ruolo dell'intellettuale, di ogni scienziato sociale e anche del giurista. Come ha detto bene Marzia Barbera, «bisogna guardare le maschere deformate dall'ideologia». È questo l'insegnamento di Giovanni Tarello, di cui troviamo un chiaro riflesso nelle parole di Umberto Romagnoli nel suo fondamentale commento al comma 2 dell'art. 3 Cost. Egli, infatti, afferma che «per il giurista, dunque, non si tratta di violentare le parole, ma di assumere a regola direttiva del proprio lavoro il “modello di società prefigurata” dal capoverso dell'articolo in questione mobilitando le risorse del “mestiere” a favore e sostegno (almeno) di quegli obiettivi idonei a costruirlo che la Costituzione ha determinato. Bisogna vedere, si potrebbe allora replicare, di quale “principe” il giurista sceglie di essere consigliere, o meglio: la coscienza critica».

Non a caso, Umberto Romagnoli, nel suo commento, citava Lelio Basso che, com'è noto, ha materialmente scritto il comma 2 dell'art. 3 Cost., insieme a Massimo Severo Giannini, e con il contributo della Madre Costituente Teresa Mattei, la quale difese l'inserimento nel testo della decisiva parola «di fatto». E Lelio Basso diceva: «quando i lavoratori italiani hanno fatto uno sciopero generale in tutto il paese per ottenere delle riforme legislative atte ad assicurare a tutti una casa decente e a buon mercato, io ho potuto sostenere che essi, con la loro forza e la loro lotta, riscrivevano nella realtà quegli articoli della Costituzione, che noi, all'indomani della guerra, avevamo scritto soltanto su un labile pezzo di carta». Basso si riferiva allo sciopero generale del 19 novembre 1969, proclamato unitariamente dalle confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil proprio su temi del diritto alla casa. Ma, com'è stato sottolineato in questa sede, quello della casa resta ancora oggi uno dei più grandi e drammatici problemi sociali, sul quale è indiscutibile

che il sindacato ha mantenuto la sua attenzione. E se questo nodo, ma anche tutte le altre criticità dell'attuale sistema di welfare, troveranno, nel futuro, soluzioni migliori dipenderà anche e soprattutto dalla capacità dello stesso sindacato di continuare ad affrontarle e di mobilitare l'intera società civile verso questi obiettivi.

