Il Mulino - Rivisteweb

Tiziano Treu

Diritti sociali europei: dove siamo

(doi: 10.1441/4496)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)
Fascicolo 3, estate 2000

Ente di afferenza:
Società editrice il Mulino (mulino$_c$ampus)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Osservatorio comunitario e internazionale

Diritti sociali europei: dove siamo

di Tiziano Treu

Sommario: 1. Diversità e incertezze dei diritti sociali nelle Costituzioni nazionali. - 2. La difficile costruzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo. - 3. Tendenze comuni e divergenze nelle proposte di costituzionalizzazione dei diritti sociali europei. - 4. Le Carte sociali europee e i diritti collettivi. - 5. La sfasatura fra diritti sociali e istituzioni dell'Unione europea. - 6. Incertezze delle competenze e delle armonizzazioni europee. - 7. Strumenti e attori delle politiche sociali europee. - 8. Ricerca di un nuovo welfare e instabilità del modello sociale europeo. - 9. Diritti e politiche sociali.

1. *Diversità e incertezze dei diritti sociali nelle Costituzioni nazionali*

Affrontare su scala europea il tema dei diritti fondamentali e dei diritti sociali in specie è un esercizio difficile. Tanto più cercare di tradurre in termini operativi le possibili soluzioni teoriche. I motivi delle difficoltà hanno a che fare con le diverse storie e culture nazionali in cui tali diritti sono radicati, nonostante il loro universalismo (affermato spesso più che realizzato): sono dall'altra parte accresciuti dalle particolarità dell'assetto istituzionale dell'Europa.

È eccessivo sostenere che in particolare «i diritti sociali sono identificabili solo in un determinato contesto storico, e in determinate condizioni socio-economico-politiche» e questi non sono «catalogabili» (Bognetti 1995, p. 87). Il loro nucleo principale è formato da diritti che è difficile non considerare come referenti costanti dello Stato sociale (Mengoni 1998, p. 4).

Ma questa affermazione va essa stessa circostanziata. È vera oggi per quelle Regioni del mondo, come l'Europa, che hanno adottato il modello dello Stato sociale. Ma è già messa in discussione, insieme con questo modello, sia da chi lo vuole smantellare, sia da chi lo vuole rivedere per

Questo scritto riproduce, con integrazioni, la relazione tenuta l'8 maggio 2000 al seminario dell'Esade di Barcellona, diretto dal prof. A. Marzal.

salvarne i contenuti essenziali a fronte delle critiche del neoliberismo e delle esigenze della *new economy*. Anche all'interno degli Stati europei più impegnati nell'adozione del modello, la formazione e la costituzionalizzazione dei diritti sociali presentano storie nient'affatto lineari, con esiti in buona misura diversa.

Il che conferma quanto essi siano legati non solo alle tradizioni socio-culturali delle nazioni, ma alla storia degli Stati nazionali. Non a caso anche quando la loro giustificazione e il loro rango costituzionale sono emersi chiari dal superamento delle concezioni dello Stato liberale, sono rimasti a lungo incerti i loro contenuti e i confini, nonché le modalità della loro penetrazione negli ordinamenti giuridici: è risultata insicura la loro efficacia come il loro rapporto con i cittadini titolari e beneficiari (Mengoni 1998, p. 6 ss.; Baldassarre 1989, p. 6 ss.; Ferrajoli 1988, pp. 3-33; Jori 1999, pp. 25-48; Zolo 1999, pp. 3-24).

È nota la diversità di contenuti fra le Costituzioni che identificano un catalogo organico e dettagliato di diritti sociali (nel caso della Costituzione italiana persino ipertrofico) e una Costituzione, come quella germanica del 1949, ove non si ritrova una catalogazione di diritti sociali (di prestazione), ma la qualità di Stato sociale è attribuita alla Repubblica, mediante una clausola generale (art. 20, comma 1) vincolante generalmente il legislatore ordinario. Altrettanto diversificati sono i tipi di efficacia riconosciuta a tali diritti, specie ai c.d. diritti di prestazione o di ripartizione, che, contrariamente a quanto avviene per i diritti di libertà, non sempre si traducono in pretese individuali esercitabili in via giudiziaria.

La predisposizione ad opera dei legislatori nazionali, degli strumenti organizzativi e finanziari necessari per la loro effettività, è legata strettamente alle condizioni politiche e istituzionali dei singoli Stati nei diversi momenti storici.

Gli stessi margini di discrezionalità del legislatore, in rapporto soprattutto alle risorse finanziarie impiegabili per la realizzazione dello Stato sociale, e quindi i criteri di contemperamento fra diritti sociali, altri valori costituzionali ed esigenze di bilancio sono alquanto variabili a seconda oltre che delle epoche storiche, della struttura e dei contenuti dei singoli diritti sociali (Modugno 1995, p. 70 ss.; Calamandrei, p. 149 ss.; Ferrajoli 1998, p. 25)[1].

[1] Il bilanciamento dei diritti sociali con le esigenze di bilancio, e con gli altri valori costituzionali è un tema critico che impegna con alterne vicende le Corti costituzionali nazionali. L. Ferrajoli ritiene tecnicamente possibile una garanzia costituzionale dei diritti sociali attraverso la previsione nella Costituzione di poste minime di bilancio per i vari capitoli della spesa sociale, anche se avverte la difficoltà politica di realizzare tale garanzia.

Questi sono alcuni dei principali nodi teorico-politici rinvenibili negli assetti costituzionali dei singoli Stati europei, solo in parte risolti; in realtà sono rimessi in discussione ad ogni fase di cambiamento delle storie economico-politiche. Lo si vede bene oggi all'avvio di un nuovo millennio che registra, o meglio accelera, cambiamenti profondi non solo nell'economia e nella società, ma negli assetti e nella stessa sostanza del potere statale di fronte alla dirompente globalizzazione dei mercati.

La diversificazione dei lavori, con il conseguente oscurarsi della fattispecie tipica del lavoro subordinato che ha fondato l'identità del diritto del lavoro e dei suoi protagonisti unita alla erosione dei poteri statali che hanno contribuito in modo decisivo a costruire la disciplina tipica del lavoro sono due fattori che mettono in crisi l'intero assetto della materia.

Gli effetti si riflettono inevitabilmente sul concetto e sulla formazione dei diritti sociali, anche qui peraltro con implicazioni controverse. Certo sottolineano la necessità di estendere i diritti sociali oltre lo *status* di lavoratore tipico, e oltre l'ambito degli occupati per legarli ai lavoratori in quanto cittadini. Altrimenti se lo Stato non saprà provvedere una rete di sicurezza di tipo universalistico il diritto del lavoro si troverà a proteggere un numero sempre più ridotto di persone per un periodo sempre più ristretto della loro vita (Balandi 1995, p. 10; Romagnoli 1997a, p. 464 s.).

Se questa tendenza fa irrompere la idea di cittadinanza nell'arena del diritto del lavoro (Barbera, p. 6)[2] e richiede un riorientamento dei suoi strumenti tradizionali, sia di regolazione del rapporto di lavoro sia di raccordo con il welfare statale, non sono (ancora) univoche le conseguenze in ordine al contenuto e alla effettività dei diritti sociali del lavoratore-cittadino. Incerti sono parallelamente i rischi e le responsabilità per la loro attuazione. Si danno previsioni diverse circa la possibilità di mantenere le funzioni tipiche attuative dei diritti sociali all'interno del rapporto di lavoro, ancorché con una accentuazione degli aspetti promozionali dell'occupazione rispetto a quelli protettivi degli *insiders*, ovvero circa la necessità di esternalizzare le funzioni protettive distributive all'area dei doveri dello Stato, o appunto della cittadinanza sociale (Balandi 1995, p. 10; De Simone 1995, p. 27; Pedrazzoli 1999, p. 122; Galgano 1993, p. 32).

Né manca chi preconizza un ritrarsi dei diritti sociali non solo dal

[2] Una diversa distribuzione dei diritti sociali, a seconda del loro legame con le varie forme di lavoro (da quelle gratuite a quelle atipiche a quelle subordinate) è proposta dal rapporto *Trasformation of labour law and future of labour law in Europe*, redatto da A. Supiot per la Commissione europea (cfr., una sintesi in *RIDL*, 1999, III, p. 127 ss.) ove si configura anche una nuova categoria di tali diritti, c.d. *social drawing rights*, (diritti di approvvigionamento) che ciascun soggetto eserciterebbe, sulla base di una provvista acquisita previamente per soddisfare bisogni ricorrenti a fronte delle discontinuità dell'impiego.

rapporto di lavoro ma anche dalla cittadinanza, sotto l'influenza dei due fattori sopra ricordati, fino a ridiventare meri principi programmatici o *conditional opportunities* soggette alla contingenza di un mercato non più regolato dal potere statale (Perulli 1998, p. 258 ss.; Barbera).

Sono temi che si ripropongono in sede europea, con le incertezze e le complessità indotte dalle diverse prospettive statali e lavoristiche presenti nell'Unione, ma anche con l'aspirazione di poter ricostituire a livello sovranazionale una comunità dotata di poteri e di ideali capace di ridare senso a questi diritti sociali.

L'indebolimento dello Stato nazionale, che è stato l'involucro storico dei diritti sociali (Rodriguez-Piñero 1995, p. 35)[3], non rende più facile rivederne o riaffermarne lo statuto in qualche forma sovranazionale. Certo si può convenire che la globalizzazione rafforza l'esigenza di principi giuridici comuni capaci di superare le debolezze del potere statale. Ma richiederebbe altresì la parallela, se non precedente, costituzione di assetti istituzionali e di politiche sovranazionali in grado di fornire contenuti ed effettività a tali principi, anche se con modalità che non riproducono il modello statale.

2. *La difficile costruzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo*

I problemi emersi nella storia costituzionale dei singoli Stati si presentano, se possibile, accentuati quando si vogliano ricostruire questi diritti sociali all'interno di un ordinamento come quello dell'Unione europea, non solo diverso e più debole rispetto a quelli degli Stati nazionali, ma del tutto originale rispetto alle forme istituzionali finora sperimentate e soggetto a una elaborazione progressiva. Le difficoltà aggiuntive sono in larga parte note, ma non per questo adeguatamente valutate e affrontate.

La più significativa è ancora quella derivante dal carattere parziale e incompleto dell'ordinamento europeo, incompleto non solo nella configurazione istituzionale e nella legittimazione democratica, ma negli stessi ambiti di competenza e nelle funzioni fondamentali (il diritto comunitario non è un sistema, ma «a partial superimposed order and remains so» (Simitis, Lyon-Caen 1996, p. 3; Weiler 1985).

L'origine settoriale, prevalentemente economica, delle comunità, con la parallela tendenza a enfatizzare la fiducia nel mercato è stata contrasta-

[3] Non a caso anche i più convinti sostenitori della costituzionalizzazione dei diritti sociali in Europa, come Rodriguez Pinero, sottolineano che l'azione statale è stata sempre essenziale «per colmare il deficit di diritti che la società genera» (e prima della società, il mercato).

ta con qualche successo. Ma le resistenze a superare questa impostazione sono lungi dall'essere superate e sono maggiori di quanto non indichi l'indubbio cambiamento di linguaggio riscontrabile nei documenti ufficiali nel corso degli anni, fino alle ultime indicazioni del vertice di Lisbona (Arrigo 1998, cap. V, p. 197 ss.).

Non voglio ridurre l'attenzione di cui è oggi circondato il modello sociale europeo a mero tributo verbale; ma resta evidente la sfasatura fra l'impegno istituzionale e politico e i risultati dell'Europa nel settore economico-finanziario, anzi nel secondo più che nel primo, rispetto alla determinazione riscontrabile nel sostenere e diffondere il modello sociale, di cui i diritti fondamentali sono (o dovrebbero essere) la pietra angolare, nonché rispetto ai risultati conseguiti. Su questo tornerò più avanti.

Nel dibattito attuale sui diritti sociali europei è ricorrente l'argomento che una Costituzione sociale rafforzerebbe e darebbe base unitaria a un ordinamento comune del lavoro (Rodriguez Piñero 1996, p. 26 ss.: Simitis, Lyon-Caen 1996, p. 14; Simitis 1994, p. 654; Due, Gulmann 1998, p. 421 s.). Il richiamo è corretto nel senso che la Costituzione non ammette recessi unilaterali, come i trattati, e quindi anche per questo rafforzerebbe lo statuto dei diritti, inoltre fornirebbe all'Europa principi unitari sanciti al massimo livello istituzionale. Ma anche una simile unificazione dovrebbe per sempre fare i conti con la incompletezza e la fragilità istituzionale dell'ordinamento europeo.

All'incompletezza dell'ordinamento europeo si aggiunge appunto la sua fragilità istituzionale, visibile oltre che nei meccanismi organizzativi e di decisione democratica, nella ripartizione delle *competenze* fra Stati membri e istituzioni dell'Unione, compreso il Parlamento, emblematizzato dalla debolezza e dall'ambiguità del principio di sussidiarietà.

Non a caso la applicazione di questo principio in ambito sociale ha mantenuto saldamente nell'ambito dei poteri statali il nucleo essenziale delle politiche e delle legislazioni del lavoro, che sono il corpo del modello sociale e dei diritti che lo fondano. Infatti nelle storie nazionali l'affermarsi dei diritti sociali a livello costituzionale segue, non precede, una intensa attività del legislatore ordinario nel riconoscerne in varia misura i contenuti e nel predisporre gli strumenti per la loro effettiva fruizione da parte dei cittadini; anche se il successivo riconoscimento costituzionale eleva il rango di tali diritti, sottraendone l'essenza, se non le modalità applicative, alla discrezionalità del legislatore ordinario (Baldassarre 1989, p. 2 ss.).

Non stupisce allora il persistere di una asimmetria di fondo nella storia e nel dibattito europei sui diritti fondamentali rispetto alle vicende con cui i diritti fondamentali si sono affermati negli ordinamenti degli

Stati nazionali. In particolare si comprende come la loro emersione, progressiva, incompleta e, a detta di tutti, tortuosa, sia opera essenzialmente della Corte europea di giustizia; mentre il «costituente» europeo anche nei momenti di maggiore impegno, come da ultimo ad Amsterdam, si è limitato a richiami indiretti, se non vaghi e scoordinati (Arrigo 1998, p. 215 ss.; Foglia 1998, I, p. 61 ss.). Altrettanto conseguente è che la definizione dei contenuti e delle modalità di esercizio degli stessi diritti sia stata lasciata alla giurisprudenza della Corte, per tutti gli aspetti rilevanti, compreso il punto decisivo, specie in alcuni diritti di libertà, del contemperamento fra il loro esercizio da parte degli individui titolari e l'interesse pubblico (Mancini 1989, p. 1 ss.; Mancini 1993, p. 601 ss.; Mancini 1998b; Foglia 1992, p. 753 ss.; Roccella 1997): un contemperamento che negli ordinamenti statali rappresenta viceversa la responsabilità prima del legislatore (ordinario e costituzionale).

Il ruolo della Corte di giustizia è adatto a una elaborazione che cresce negli interstizi degli ordinamenti. Ha tutti i vantaggi della progressività e della riflessività, che sono utili in materia così delicata quale la statuizione e definizione dei diritti sociali. Ma ha d'altra parte quei limiti di visibilità, di certezza e quindi anche di organicità e di incisività, ampiamente denunciati dagli esperti che si sono occupati del tema e che sono stati chiamati a più riprese dalle istituzioni europee a fare proposte ufficiali per pervenire a un assetto costituzionale più soddisfacente (Sciarra 1999, p. 489 ss.; Muckenberger *et al.* 1996)[4].

L'opera meritoriamente avviata dalla Corte di giustizia si misura in tutta la sua difficoltà se si considerano la già richiamata diversità delle tradizioni nazionali in materia di diritti fondamentali, sociali in particolare, e la profondità dei nodi teorici e politici tuttora esistenti nelle attuali configurazioni. L'obiettivo di una armonizzazione in materia (qui la convergenza non basta e forse non ha senso) si profila alquanto ardua anche per un Costituente determinato e provvisto di poteri normativi più consistenti di quelli propri dell'attuale Unione europea. Difficilmente può essere affidato alle deboli, anche se autorevoli, indicazioni di una Corte di giustizia. Tale difficoltà è ora accresciuta dalle controversie che investono le prospettive e le concezioni stesse del welfare, sotto la spinta dei forti mutamenti sociali e della globalizzazione dei mercati: e che stanno met-

4 *Pour une Europe des droits civiques et sociaux, Rapport du comité des Sages*, Lussemburgo, Cee, 1996, *Affirming fundamental rights in the European Union, Report of the Expert group on Fundamental Rights*, Lussemburgo, Cee, 1999; vedi anche la proposta elaborata da Blanpain, Hepple, Sciarra e Weiss in *DRI*, n. 2, 1996; e il *Manifesto for a social Europe*, a cura di U. Muckenberger, A. Supiot, B. Bercusson, S. Deakin, P. Koistinen, Y. Kravaritou, B. Veneziani, Bruxelles, Etui, 1996.

tendo in crisi gli equilibri delle più consolidate politiche sociali nazionali (Rodriguez Piñero 1996, p. 30; Simitis 1994, p. 654 s.)[5].

3. *Tendenze comuni e divergenze nelle proposte di costituzionalizzazione dei diritti sociali europei*

Sulla base di queste osservazioni si possono valutare le diverse evoluzioni suscettibili di verificarsi nella normativa e nella prassi costituzionale europea, oltre che nelle loro traduzioni sul piano della legislazione ordinaria e delle politiche del lavoro dell'Unione. Le riserve rivolte a più riprese all'attuale riconoscimento solo giurisprudenziale dei diritti fondamentali sono da condividere. È difficile ritenere che dopo oltre trent'anni di elaborazione della Corte di giustizia la strada interstiziale così seguita possa comportare ulteriori positivi sviluppi. I rinvii a tale elaborazione giurisprudenziale introdotti nei recenti trattati, da Maastricht ad Amsterdam, costituiscono riconoscimenti importanti; ma è improbabile che forniscano stimolo sufficiente per evoluzioni ulteriori sia nei contenuti dei diritti, sia ancora più nella loro effettività nei rapporti con gli Stati membri (per non parlare dei rapporti con i cittadini europei).

Il rilievo è comune, e secondo alcuni riguarda tutto il diritto comunitario che sembrerebbe aver sfruttato ogni possibilità di intervento e di nuova incisività (Rodriguez Piñero 1996, p. 41 ss.; Simitis 1994, p. 653). Da una parte la oscillazione e la disomogeneità dei rinvii contenuti nei testi Comunitari ai contenuti di questi diritti, già rilevate dalla dottrina, sono fattori di debolezza. Essi potrebbero essere rimediabili dall'opera creativa della giurisprudenza se non fosse che riflettono divergenze profonde circa la portata degli stessi diritti, influenzate dalle eterogenee tradizioni costituzionali dei vari Stati membri e dalla evoluzione in corso nelle politiche sociali di tutti gli Stati. Il dibattito appena aperto sul welfare e sulla necessità di una sua revisione è significativo.

Non che manchino importanti elementi comuni costruiti sulla base della elaborazione della Corte e dalle riflessioni dottrinali. Anzitutto è acquisita l'idea che i diritti sociali partecipano di uno statuto comune con quelli civili, in quanto si caratterizzano come questi per il carattere sovraordinato e quindi vincolante rispetto al legislatore ordinario: anche se la identificazione e i poteri del legislatore europeo sono diversi da quelli

[5] L'ovvio rilievo che la Corte di giustizia ha il compito di applicare i diritti e non di crearli acquista particolare peso a fronte delle incertezze politiche e di principio presenti nel dibattito sul modello sociale europeo.

noti alla tradizione statale. Da questa convinzione discende l'opportunità, sottolineata dai comitati di esperti istituiti in sede europea, nel 1996 e nel 1999, di dare una configurazione completa e omogenea a entrambe queste categorie di diritti nella prospettata revisione dei trattati europei[6]. Su questa linea di trattazione unitaria dei diritti civili e dei diritti sociali, si muove ora il gruppo di lavoro che sta elaborando, su mandato del Consiglio europeo un progetto di carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, appunto in vista di una sua integrazione nei trattati.

Si è altresì largamente recepita all'interno dei diritti sociali la distinzione fra diritti sociali programmatici o di indirizzo al legislatore, ma anche ad altri attori collettivi, e diritti direttamente azionabili, con procedure e modalità peraltro non univoche, data la complessa geografia delle istituzioni e dei poteri comunitari.

È significativo che in questo dibattito e nelle proposte conseguenti, compresa quella più recente in corso di elaborazione dal gruppo di lavoro sopracitato, sembra prevalere l'opinione favorevole all'individuazione di un catalogo specifico di diritti, piuttosto che quella, pur rappresentata nelle tradizioni nazionali (tedesca in specie), di un riconoscimento per clausole generali.

Da ultimo si è rilevata dai medesimi esperti europei la esigenza di superare la configurazione tradizionale dei diritti sociali, che li riferisce esclusivamente al lavoro subordinato, per allargarne l'ambito verso altri soggetti socialmente deboli (quali disoccupati, giovani, anziani e anche lavoratori atipici) e la portata tematica per includere una nuova generazione di diritti rivolti alla tutela dell'ambiente, delle nuove generazioni, della privacy, della bioetica[7].

Su questo secondo versante l'area dei diritti sociali si sovrappone o si identifica con quella dei diritti civili collettivi, e trova poco appoggio sia nella tradizione sia nell'approfondimento teorico, che sono entrambi ancora deboli. Anche l'allargamento, pur necessario, dell'ambito soggettivo a nuove figure solleva questioni di confini e di contenuti inesplorati dalla tradizione costituzionale, per la stessa novità delle figure. Richiede quindi approfondimenti non esauribili in tempi brevi, se si vuole evitare di cadere

[6] Questa tesi trova largo consenso anche nella dottrina già citata, Il rapporto dei saggi del '96, cit., osserva come la separazione fra diritti sociali e diritti civili presente nelle dichiarazioni del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite fino ad anni '60 inoltrati, sia largamente legata alla guerra fredda e alla diversa valutazione di queste due categorie da parte del blocco comunista. I materiali del gruppo di lavoro *Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union Europeenne* sono pubblicati a cura del Consiglio europeo (fundamental.rights@consilium.eu.int).

[7] *Affirming fundamental rights in the European Union*, cit., p. 24.

nell'indistinto o peggio di traslare indebitamente a nuove figure vecchie tutele (come si profila in alcuni ordinamenti, fra cui quello italiano)[8].

Se di approfondimenti c'è bisogno per queste nuove categorie di diritti, anche in riferimento alle categorie più consolidate, restano diversità consistenti o comunque elementi bisognosi di importanti chiarimenti che si riflettono sulle incertezze già rilevate nei testi comunitari (e ancora più nelle prassi e nelle politiche relative). Non a caso queste divergenze si accentuano via via che si procede da un primo nucleo di diritti, più vicini a quelli civili, che per la loro applicazione richiedono solo o prevalentemente atti normativi e comportamenti negativi, come *in primis* il principio di non discriminazione, verso i diritti sociali che richiedono prestazioni determinate.

4. *Le Carte sociali europee e i diritti collettivi*

Le divergenze appaiono in tutta evidenza solo che si scorrano le due Carte sociali europee del 1961 e del 1989, le quali presentano liste alquanto eterogenee, con grado diverso di specificità, rispetto sia ai diritti sociali c.d. programmatici sia a quelli immediatamente azionabili. È da notare come la Carta sociale del 1961 contenga un catalogo di diritti più analitico e completo della Carta del 1989 (Roccella, Treu 1995, p. 21 ss.; Arrigo 1998, p. 135 ss.; Watson 1991, p. 37; La Macchia 1990, p. 769; Wedderburn 1992; Kahn-Freund 1976, p. 182; Sciarra 1999a, p. 480)[9]. Sembra potersene inferire che la elaborazione trentennale e la riflessione sulle complesse vicende dell'Europa sociale abbiano suggerito maggiore cautela nell'affrontare il tema, o maggiore consapevolezza circa i rischi di una costituzionalizzazione ipertrofica degli stessi diritti. Ma la debolezza della carta 1989 è anche un segno dei tempi, cioè della difficoltà dell'Europa sociale di trovare risposte adeguate alle proposte e alle politiche liberiste di quegli anni. Questa cautela in ogni caso, si riscontra nei rapporti degli esperti comunitari sia del 1996 sia del 1999, dove è ben presente la preoccupazione di rispondere alle critiche nei confronti di una

8 Mi riferisco alla proposta attualmente in discussione al Parlamento italiano (AC 5652) che contiene una disciplina dei lavori c.d. atipici, fortemente influenzata dalle tutele proprie del lavoro subordinato tradizionale e che adotta una definizione di tali lavori alquanto indifferenziata.

9 Proprio la Carta sociale del 1961 dà un primo riconoscimento ad alcuni diritti collettivi, che sono invece trascurati dall'approccio prevalentemente individualistico della Convenzione europea dei diritti umani del 1950.

eccessiva espansione dello Stato sociale. Personalmente condivido queste cautele e vi ritornerò tra breve.

Va peraltro rilevato che le valutazioni circa ambiti e limiti di uno statuto comune dei diritti sociali in Europa restano diverse, anche nelle ultime elaborazioni degli esperti, e secondo logiche non del tutto univoche. Ad esempio il rapporto del 1996, mentre è alquanto attento nel definire il catalogo dei diritti sociali azionabili, con motivi simili a quelli qui accennati e sottolinea la necessità di una concezione attiva dei diritti sociali, ritiene di includere fra questi anche il diritto a un reddito minimo di cittadinanza (*Pour une Europe des droits*, p. 18); lo stesso diritto trova riscontro, anche se ancora incerto, nel progetto di Carta dei diritti fondamentali in corso di elaborazione per il Consiglio. La ragione addotta per una simile scelta è la urgenza di far fronte alla gravità del fenomeno disoccupazione in Europa, e consegue alla (realistica) considerazione che esso non è rimediabile nel breve periodo, neppure con politiche occupazionali più coraggiose di quelle attuali. Resta il fatto che il reddito minimo di cittadinanza è una delle misure più controverse, meno univocamente sperimentate e comunque più difficili da gestire e verificare nelle sue ricadute sui costi e sulla configurazione del welfare (Geroldi 1999, p. 163 ss.; Treu 1997, p. 11 ss.; Balzarotti, Ponti, Selva 1996, p. 545 ss.; Dehez, Fitoussi 1996). In un simile contesto proporne la costituzionalizzazione è, almeno per me, motivo di seri dubbi.

Per altro verso il rapporto del 1999, che pure sottolinea la necessaria gradualità del processo di riconoscimento dei diritti sociali, e lo valuta realisticamente come destinato ad avere una elaborazione lunga, inserisce fra i diritti sociali azionabili i diritti di negoziazione, associazione e azione collettiva, nonché quelli dei lavoratori di essere informati, consultati e di partecipare circa le decisioni che li riguardano. Tali diritti collettivi sono ripresi, ad eccezione di quello di partecipazione, nel progetto di carta dei diritti sopra ricordato. Il problema posto da queste proposte è diverso rispetto all'esempio appena sopra ricordato. I diritti di associazione collettiva e di negoziazione sono unanimemente riconosciuti negli Stati membri dell'Unione e anzi nella quasi totalità degli Stati aderenti all'Oil; anche se il senso da attribuire specie al secondo, nei rapporti fra le parti collettive è ampiamente controverso (Ilo 1998; Bartolomei de la Cruz, Von Potobsky, Swepston 1996).

Viceversa mentre è acquisito che il diritto di azione collettiva è riconosciuto dal lato dei lavoratori, con la sanzione del diritto di sciopero, è molto controverso se possa riconoscersi lo stesso statuto giuridico alla serrata. Anzi l'opinione al riguardo in Europa è prevalentemente negativa, nonostante l'ambiguo riferimento alla serrata contenuto nella Carta

sociale europea del 1961 e nello stesso art. 118 del protocollo di Maastricht (Treu 1980, p. 215; Mengoni 1969, p. 20)[10].

Analogamente i diritti di informazione dei lavoratori trovano un consenso ben più vasto negli Stati membri, salvo le divergenze circa l'opportunità di sanzionarli per legge o solo per contratto collettivo. Invece il consenso si riduce nei confronti dei diritti di consultazione e di partecipazione in senso stretto, nonché sulle modalità della loro realizzazione nell'impresa.

In ogni caso due di questi diritti riguardano materie per le quali la competenza dell'Unione è esclusa. A dire il vero i motivi di tale esclusione non sono particolarmente stringenti, in quanto si riconducono all'affermazione che contrattazione collettiva e sciopero sono componenti essenziali dei sistemi di relazioni industriali e quindi sono fortemente legati alle specificità nazionali. La tesi equivale a negare la rilevanza comunitaria di questi strumenti che sono invece essenziali se si vuole trasferire, come si è inteso avviare a Maastricht, il metodo negoziale e concertativo a livello europeo, e sono tanto più necessari, se si vuole ricostruire un diritto del lavoro sovranazionale in grado di competere nel quadro del mercato unico e della globalizzazione.

In realtà i motivi così addotti mostrano come la sussidiarietà possa essere applicata in senso nazionalistico; e possa ridursi a un puro e semplice omaggio alla tradizione e alla conservazione di specificità nazionali ritenute immodificabili.

Emerge chiara una contraddizione comune ad altri aspetti dell'ordinamento comunitario e ad altri diritti che la dovrebbero riparare. Si verifica cioè una sfasatura fra obiettivi dichiarati comuni e sanciti, o che si vorrebbero sancire, al massimo livello costituzionale e la mancanza di strumenti istituzionali e di procedure decisionali atti a renderli operativi nei rapporti intracomunitari e negli ordinamenti nazionali.

La contraddizione si acuisce quanto più i diritti e i principi in questione, come nel caso dei diritti di negoziazione e azione collettiva, si considerano universalmente riconosciuti e sono addirittura ritenuti azionabili.

Il riconoscimento costituzionale in sede europea della contrattazione e dell'azione collettiva in quanto diritti azionabili realizzerebbe un influsso

[10] Si noti che la Carta sociale del 1989 sancisce la libertà sindacale negativa, ma non la serrata. Il progetto di Carta dei diritti in corso di elaborazione per il Consiglio si esprime pure con qualche ambiguità, riconoscendo ai «lavoratori e datori di lavoro il diritto di ricorrere in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive, eventualmente a livello dell'Unione, compreso il diritto di sciopero».

diretto dell'ordinamento comunitario su quelli nazionali attraverso la mediazione esclusiva della Corte di giustizia europea, di portata potenzialmente enorme[11]. L'uso di questo veicolo non è totalmente privo di riscontri negli ordinamenti nazionali. L'Italia è un caso significativo di valorizzazione dei diritti sociali ad opera della giurisprudenza costituzionale in presenza di astensionismo legislativo, deliberatamente perseguito o politicamente necessario. La regolazione del diritto di sciopero e della serrata sono gli esempi estremi di questo diritto giurisprudenziale. Ma anche qui il legislatore italiano è dovuto intervenire direttamente, nel 1990, con la legge 146, e poi nel 2000, con la legge 83, a fronte delle manifestazioni più difficili del conflitto consistenti negli scioperi nei servizi essenziali (Relazioni al congresso Aidlass dell'11-13 maggio 2000 di Treu e Romagnoli).

Meno evidente è l'esempio della libertà sindacale, che ha richiesto per essere operativa in rapporti tra privati di una legge «pesante» come lo Statuto dei lavoratori. Nell'area della contrattazione collettiva permane una diffusa situazione di *abstention of the law*, e la Corte costituzionale italiana ha evitato di forzare l'impianto «liberale» dell'ordinamento italiano escludendo ad esempio l'esistenza di obblighi a trattare in capo alle parti.

La via italiana rappresenta peraltro un caso se non eccezionale, certo non comune. C'è da chiedersi se esistono spazi, e quali possono essere, per un attivismo della Corte di giustizia europea che volesse far uso diretto dell'azionabilità di questi diritti collettivi nei confronti degli Stati membri, a fronte delle diversità esistenti nei sistemi di relazioni industriali operanti all'interno di questi. La storia degli ordinamenti nazionali, e le stesse vicende italiane, che pur hanno registrato un notevole attivismo della Corte costituzionale nei rapporti collettivi di lavoro, mostrano come

11 L'intervento della Corte si è già avvicinato alquanto ai confini anche di questi diritti, sia pure per vie diverse; particolarmente significativa è la decisione del 9 dicembre 1997 (causa C-265/95), secondo la quale il principio di libera circolazione delle merci comporta l'obbligo per gli Stati membri di rimuovere gli ostacoli a tale circolazione ancorché provenienti da azioni di privati. Il principio è potenzialmente applicabile anche a ipotesi diverse da quella configurata (azioni organizzate da agricoltori francesi contro l'importazione di prodotti stranieri) comprese azioni di conflitto, in quanto ostative degli scambi. Nonostante il regolamento comunitario (n. 2679/98) adottato in materia preveda che la normativa dello stesso «non può essere interpretata in modo da pregiudicare l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri, compreso il diritto o la libertà di sciopero», la decisione della Corte conferma come il principio della libera circolazione delle merci nel mercato europeo possa aver rilevanti effetti limitativi nei confronti dell'esercizio del diritto di sciopero, ed esercitare pressioni sugli Stati a operare in tal senso. Il che è tanto più singolare, o significativo, in quanto lo sciopero è materia estranea alle competenze formali dell'Unione, è protetto da riconoscimenti costituzionali nella quasi totalità degli Stati membri e indirettamente negli stessi trattati europei.

una simile via sia impervia. Tanto è vero che la stessa Corte europea si è astenuta dal procedere su questo terreno, pur avendo a disposizione i principi delle Carte sociali con i ripetuti richiami ad essi operati nei trattati di Maastricht e di Amsterdam.

Il *self restraint* della Corte europea ha riguardato non solo quei diritti, come la serrata, il cui statuto giuridico resta diversamente apprezzato nei vari ordinamenti nazionali, ma anche libertà sindacale e di contrattazione collettiva che sono invece unanimemente riconosciute. Queste indicazioni di prudenza risultano avvalorate dall'esperienza dei diritti di informazione e consultazione, che rappresentano un'area dei rapporti collettivi, anch'essa sufficientemente esplorata negli ordinamenti degli Stati membri, più del diritto di partecipazione dei lavoratori in senso proprio. Le diversità di questi ordinamenti, infatti, sono state finora sufficienti a fermare i ripetuti tentativi avviati fin dal 1970, da parte del legislatore comunitario, pur in ipotesi provvisto della competenza di decidere a maggioranza con direttive; si è ritenuto di poter seguire il principio di decisione di maggioranza anche per i diritti di partecipazione dei lavoratori nell'impresa, legandoli alle regole valide per lo statuto dell'impresa europea (Blanpain 1983; Arrigo 1990, p. 43 ss.; Arrigo 1976, p. 187 ss.)[12]. La frustrazione pluridecennale dei tentativi di europeizzare per direttiva questi argomenti la dice lunga sulla resistenza degli ordinamenti nazionali di relazioni industriali all'eteroregolazione: e la Corte di giustizia europea si è ben guardata dal provarci. Non a caso le stesse proposte dei saggi che sostengono la costituzionalizzazione europea dei diritti sociali, avvertono come nei temi sociali il principio di sussidiarietà deve essere rigorosamente osservato al fine di lasciare agli Stati nazionali il ruolo principale nella loro regolazione.

5. *La sfasatura fra diritti sociali e istituzioni dell'Unione europea*

Il caso dei diritti collettivi suggerisce una riflessione generale sul tema. La sfasatura fra gli obiettivi riconosciuti nel modello sociale europeo e le competenze istituzionali dell'Unione è un problema prioritario e ineludibile. L'uso dei diritti costituzionali per superarlo può sembrare

12 Le ragioni e le illusioni di questi tentativi sono state ampiamente visitate dalla dottrina, invero con poca fortuna. Gli ultimi tentativi di introdurre forme di partecipazione dei lavoratori nell'impresa si sono attuati all'interno del regolamento sullo statuto dell'impresa europea, spostandosi così su un terreno dove l'Unione europea è competente a decidere a maggioranza: ma questa modifica di strumentazione, invero discutibile, non è stata sufficiente a sbloccare l'*impasse*.

una scorciatoia utile. Ma occorre avere ben presente la gravità della forzatura. Seguendo tali strade si affiderebbe alla Corte il compito di forzare gli ordinamenti nazionali su questioni delicatissime, che gli organismi comunitari deputati alla costruzione comunitaria, hanno voluto riservare agli stessi Stati, proprio per la loro complessità e per le radicate diversità storiche. Un ordinamento sia pure parziale e *in fieri* come quello europeo può difficilmente sopportare una alterazione così vistosa delle regole costituzionali: sul piano dell'efficacia oltre che su quello della legittimità.

La sfasatura rilevata si presenta in termini diversi, ma non meno gravi, a proposito dei diritti sociali che, a differenza di quelli collettivi ora esaminati, implicano la erogazione di prestazioni determinate, come il diritto al reddito minimo di cittadinanza e molti dei diritti c.d. programmatici (diritto al lavoro, all'istruzione permanente, ecc.). Tutti questi diritti richiedono la predisposizione delle risorse e dell'organizzazione necessarie alla loro implementazione; in una parola presuppongono *politiche* pubbliche adeguate, nazionali, europee e ora in misura crescente regionali.

Qui vale più che mai il richiamo al principio di sussidiarietà e a quelli di proporzionalità e specificità nazionale. Infatti la valutazione degli strumenti, dei costi e delle risorse necessari alla implementazione, comporta scelte politiche non solo graduali ma di compromesso fra diversi obiettivi economici e sociali: implica la ricerca di equilibri politici e di valore diversi da quelli applicabili ai diritti di libertà dove il compromesso e anche la gradualità sono in sé sospetti.

Inoltre la applicazione concreta di tali diritti deve fare i conti non solo con le tradizioni e con le risorse dei vari Stati nazionali, ma con i mercati, locali ed internazionali, cioè con le esigenze della competitività globale.

Non a caso il protocollo sociale di Maastricht, e poi la sua ripresa ad Amsterdam, pongono l'accento oltre che sugli obiettivi sociali comuni al modello europeo, sulla strumentazione necessaria per il loro perseguimento, che viene alquanto migliorata (Barbera 2000, n. 2; Biagi 1998, p. 437 ss.; Sciarra, 1999b; Weiss 1998, p. 3 ss; Blanpain 1998, p. 11 ss.)[13]. Si pongono entrambi essenzialmente in un'ottica promozionale. Opportunamente arricchiscono la gamma degli interlocutori, coinvolgendo nei compiti e nelle responsabilità relative non solo i poteri pubblici, ma gli attori collettivi, come giustamente auspicano anche gli esperti europei. Per al-

[13] Soprattutto con il rafforzamento dei poteri del Parlamento, con la inclusione dell'Accordo sociale all'interno del Trattato e con la previsione in questo di un apposito capitolo sull'occupazione. A tali innovazioni la dottrina ha dedicato grande attenzione riponendovi molte speranze.

tro verso gli stessi testi europei ribadiscono che la applicazione di questi diritti sociali, configurati più come obiettivi che come garanzie, è compito prioritario degli Stati membri e accompagnano la individuazione dei principi e degli obiettivi con l'avvertenza che la loro traduzione in scelte operative deve tener conto degli imperativi della competitività internazionale[14]. Anche la proposta di Carta dei diritti fondamentali in corso di elaborazione su mandato del Consiglio sembra adottare una linea simile. Da una parte è alquanto analitica nell'indicare i vari diritti sociali, secondo il modello della Carta sociale, compresi ad esempio quelli ad eguale retribuzione per eguale lavoro, al riposo e alle ferie annuali, a una tutela in caso di licenziamento, alla formazione e all'orientamento professionale. Dall'altra parte adotta significativamente la doppia dicitura diritti/obiettivi, con la stessa preoccupazione di sottolineare la necessità di adeguati strumenti per dare consistenza ai diritti; e infatti alle indicazioni dei vari diritti fa seguito una serie di impegni di azione economica, politica e normativa che le istituzioni europee devono assumere appunto per garantire l'effettivo esercizio di tali diritti.

6. *Incertezze delle competenze e delle armonizzazioni europee*

Se questo è vero, si vede in modo netto come la predisposizione di politiche coerenti e di istituzioni europee adeguate costituisca condizione essenziale per dare credibilità alle dichiarazioni anche costituzionali dei diritti sociali; per evitare, come si è avvertito, che essi degradino da programmi ad aspirazioni o peggio a illusioni.

Il richiamo a scelte e istituzioni coerenti ai principi non è politicamente scontato, anche se è verbalmente frequente; inoltre richiede precisazioni politicamente e culturalmente nient'affatto univoche se si vuole renderlo significativo. Le precisazioni riguardano sia le istituzioni sia le politiche necessarie a far prendere sul serio i diritti sociali europei; esse subiscono un test di estrema delicatezza in rapporto alle questioni della

[14] In tal senso si esprimono gli autori citati a nota 12. Ma ad esempio il rapporto del 1996, pur sottolineando l'importanza di riconoscere al Consiglio europeo il potere di decidere a maggioranza nelle materie sociali, perché questo conferisce vera efficacia al riconoscimento dei diritti, poi ammette eccezioni, cioè il principio di decisione all'unanimità per temi «sensibili» come la sicurezza e la protezione sociale, la partecipazione dei lavoratori, (*Pour une Europe des droits*, p. 19) e propone solo forme di coordinamento fra le politiche nazionali dell'occupazione, cioè il più debole degli strumenti possibili di collaborazione europea.

promozione della (piena) occupazione e del nuovo welfare, prioritarie anche nei vertici dei Capi di Stato.

Sul piano istituzionale la questione di fondo riguarda la ripartizione di competenze fra Stati membri ed istituzioni europee, in ordine alle politiche necessarie per rendere effettivi i diritti sociali. Il tema tocca la stessa concezione dell'Europa, prima ancora che dell'Europa sociale. In rapporto specifico a questa ultima, il percorso attuativo dei diritti sociali è molto più controverso e problematico di quanto non sembri dagli omaggi verbali agli stessi tributati.

Le indicazioni più comuni, anche da parte dei sostenitori della costituzionalizzazione dei diritti sociali, propongono di rafforzare i poteri decisionali dell'Unione ampliandone le competenze all'intero ambito delle politiche del welfare e del lavoro e generalizzando la regola di maggioranza nelle medesime decisioni. Parallelamente si propone di rafforzare il ruolo e il coinvolgimento degli attori collettivi nel processo di elaborazione delle politiche, attraverso il metodo della concertazione, già sperimentato e che dovrebbe estendersi agli ambiti di nuova competenza dell'Unione (*Pour une Europe des droits* 1996, p. 18). Ulteriori rafforzamenti dovrebbero essere previsti per gli strumenti istituzionali con cui l'Unione può influire sulle politiche del lavoro e dello sviluppo, a cominciare dall'utilizzo dei fondi strutturali.

Questo rafforzamento di competenze non è un aggiustamento marginale. Presuppone una evoluzione radicale dell'Unione verso l'obiettivo di costituirsi come ordinamento giuridico completo: in realtà postula la evoluzione verso una comunità economica e politica a pieno titolo. A tacer d'altro, infatti, un rafforzamento dei poteri in ordine alle politiche del lavoro sarebbe poco produttivo senza una parallela evoluzione delle politiche economiche e fiscali che influiscono «a monte» sullo sviluppo e quindi sulla creazione di lavoro nonché sulla struttura del welfare. Da tale evoluzione discenderebbero conseguenze di analoga portata in ordine all'intero assetto istituzionale dell'Unione (formazione democratica degli organismi comunitari, rapporti fra Parlamento e Consiglio, ecc.).

Ma a voler restare all'ambito specifico dell'Europa sociale, la strada indicata presuppone che nell'attuazione dei diritti sociali si riservi un ruolo decisivo alle politiche comunitarie, cioè si punti alla armonizzazione delle politiche nazionali, secondo direttive più o meno stringenti dell'Unione, *soft law* o direttive strette a seconda dei casi. Senonché questa scelta è tuttora ampiamente contrastata, nonostante i progressi realizzati dopo Maastricht e Amsterdam. Non è affatto chiaro quanto si intenda procedere a un'armonizzazione degli ordinamenti nazionali o per coordinamento degli stessi, ovvero addirittura per certi aspetti si accetti, più o

meno apertamente, un confronto per «competizione» che è la base del «mutuo riconoscimento» fra diversi ordinamenti statali e sociali.

Le formule utilizzate sia dai documenti ufficiali dell'Unione europea sia dalla dottrina sono oscillanti, a conferma dell'incertezza che circonda questi processi. I termini coordinamento e collaborazione sono indefiniti e comunque sembrano indicare interventi volontari per avvicinare in qualche modo i vari ordinamenti in linea con una concezione della sussidiarietà che esclude o riduce al minimo forzature europee delle competenze nazionali. La convergenza può indicare un effetto di tali interventi, ma anche qui meno impegnativo dell'armonizzazione, che richiama forme più incisive di avvicinamento fra gli ordinamenti nazionali ad opera delle fonti comunitarie. Le *guidelines* sull'occupazione emanate a seguito del vertice del Lussemburgo sono una strumentazione intermedia, che non intacca la volontarietà delle politiche nazionali dell'impiego; ma può essere una forma più incisiva di coordinamento in quanto intende orientare le politiche nazionali a obiettivi comuni con forme di pressione politica e morale, quali il monitoraggio comunitario, la sorveglianza e le valutazioni comunitarie periodiche più o meno efficaci (Biagi 1998; Sciarra 1999b). In realtà la prassi della Commissione, sotto l'influenza dei governi nazionali, tende ad escludere valutazioni specifiche negative su singole politiche statali, per adottare esortazioni e giudizi generali (quindi meno incisivi).

Un elemento chiave per valutare il senso dell'europeizzazione delle politiche del lavoro riguarda gli *obiettivi* dell'armonizzazione, del coordinamento o della convergenza. L'armonizzazione nel progresso o verso alti standard di tutela, di cui si parla nei documenti europei fino all'Atto unico, è altra cosa dalla ricerca di standard *minimi comuni* agli Stati membri (di armonizzazione minima parla l'art. 1 dell'Accordo sulle politiche sociali). Ma non sempre è facile instaurare una corretta comparazione fra sistemi di tutela e promozione non solo quantitativamente, ma qualitativamente diversi, per giudicare quale è più o meno utile al progresso della causa dei lavoratori (e di quali lavoratori). La debolezza delle attuali politiche comunitarie in tema sociale sarebbe visibile, secondo molte critiche, nel progressivo spostamento di enfasi dal primo tipo di armonizzazione ambiziosa verso forme riduttive se non minimaliste di convergenza, che equivarrebbero ad una concorrenza al ribasso tra i diversi sistemi (Simitis, Lyon-Caen 1996, p. 18 ss.). Altri tuttavia notano come non sia da sottovalutare la capacità di pressione sugli Stati membri di questi strumenti indiretti di convergenza e dei poteri relativi della Commissione europea (Barbera 2000; Biagi 1998).

Anche gli orientamenti più recenti, compreso il vertice di Lisbona, sembrano aver dato indicazioni non univoche. Pur avendo indicato agli

Stati membri obiettivi molto ambiziosi in tema di occupazione (innalzamento dei tassi di occupazione e correlativamente riduzione della disoccupazione) hanno ribadito la priorità delle competenze statali in materia. Questo lascia ampi margini non solo alle diversità, ma alla competizione fra modelli statali divergenti (Streeck, Schmitter 1992, p. 142; Guarriello 1992, p. 142; Lo Faro 1993, p. 136)[15], e persino opposti, con conseguenze di grande portata anche per l'effettività dei diritti sociali. Basti pensare a scelte cruciali come quelle in materia di costo del lavoro, di sicurezza sociale, di protezione contro i licenziamenti che sono escluse dalle competenze comunitarie o che richiedono decisioni all'unanimità da parte degli Stati membri. Mantenere la prioritaria responsabilità statale in questi ambiti significa riconoscere che gli obiettivi occupazionali si possono raggiungere con un *mix* diverso di politiche sociali e quindi con gradi di compromessi diversi in ordine ad aspetti importanti di diritti sociali quali la sicurezza sociale, il welfare in genere e la tutela del posto di lavoro. Le implicazioni saranno anche più marcate se si affermeranno in molte di queste materie le tendenze, già visibili, al decentramento regionale delle politiche e delle regole in tema di lavoro.

7. *Strumenti e attori delle politiche sociali europee*

L'argomento va approfondito, ma mi porta a ribadire il nesso inestricabile fra diritti sociali e politiche corrispondenti e a sottolineare la rilevanza prioritaria dell'europeizzazione delle politiche se si vuole dare corpo alla costituzionalizzazione dei diritti, cioè renderli effettivamente accessibili ai cittadini degli Stati membri. Anni di esperienza politica oltre che di riflessione teorica dovrebbero convincere di quanto sia cruciale l'accessibilità dei diritti (Dahrendorf 1989), in paesi sviluppati come i nostri, che mentre riconoscono da decenni tali diritti, escludono dall'accesso al loro godimento percentuali consistenti di cittadini. I cambiamenti intervenuti nei tradizionali assetti di potere (statale) e di classe, a causa da una parte della globalizzazione dei mercati e dall'altra della diversificazione dei lavori e delle strutture produttive, radicalizzano i termini del problema. Perdono rilievo i temi della titolarità dei diritti (lavoratori-cit-

[15] Le difficoltà dell'armonizzazione normativa inducono alcuni autori a ritenerla impraticabile o controproducente auspicando il ricorso al mutuo riconoscimento. Ma gli effetti di questa tecnica sono evidentemente diversi e rischiosi; ed è arduo pensare di controllarli richiedendo che la sua applicazione rispetti il limite dell'equivalenza fra le disposizioni nazionali nonché i diritti fondamentali.

tadini; dipendenti autonomi, ecc.) e anche del loro contenuto (rapporto fra diritti di libertà e altri diritti); il dilemma fondamentale sembra essere diventato quello delle condizioni che rendono possibili tali diritti (nel senso della loro effettività) e dei soggetti che debbono e possono garantirne il soddisfacimento (Barbera).

La coerenza fra diritti sociali riconosciuti e politiche praticate, fra istituzioni e comunità di riferimento che li devono soddisfare è altresì essenziale per evitare che la applicazione di questi diritti sia lasciata alla mediazione non politicamente responsabile della giurisprudenza costituzionale. La natura gradualistica del processo di implementazione di tali diritti, soprattutto nel contesto dei mercati attuali, può suggerire l'uso degli strumenti della *soft law* – *guidelines* e simili – piuttosto che di regolazioni rigide. Del resto se l'esigenza di regolazioni flessibili si sente nell'ambito degli ordinamenti statali, essa deve operare a maggior ragione per l'avvicinamento europeo dei diritti nazionali pur nell'ambito di coordinate fondamentali comuni.

Anche qui gli argomenti degli europeisti puri (o impazienti) li portano a preferire gli strumenti dell'*hard law*, secondo una logica in sé ineccepibile; anzi qualcuno nota che persino strumenti morbidi come le direttive sono spesso stati usati a fini di regolazione stretta, cioè come regolamenti, e sono stati ritenuti così applicabili dalla Corte. Ma la forza del realismo conduce europeisti altrettanto convinti a ritenere più producente il ricorso a forme indirette e morbide di influenza, anche più flessibili delle stesse direttive come appunto le linee *guides* con *peer-review*: tipiche dell'ultimo approccio in tema di politiche dell'impiego, perché tali strumenti sarebbero capaci di superare meglio le resistenze nazionali alla europeizzazione del diritto del lavoro.

L'uso dei vari tipi di *soft law* ha valenze diverse e può essere rischioso. Si presta a essere una via di minore resistenza o peggio un alibi quando la resistenza dei nazionalismi o la pressione dei mercati potrebbero portare a una corsa al ribasso nella scelta di regole più dure come le direttive: il rischio di una sorta di «regulatory minimalism» (Simitis, Lyon-Caen 1996, p. 19). Ma l'argomento è purtroppo reversibile. Se è vero che queste pressioni non si eludono cambiando strumenti, non è vero neppure che le regole europee possano attingere a maggiore effettività solo mantenendo ferma la scelta delle direttive strette rispetto a strumenti *soft*.

Oltretutto lo stesso solenne riconoscimento di principi costituzionali, non sostenuto da politiche e da istituzioni europee coerenti, è esposto al medesimo rischio di restare una specie di *soft law* al massimo livello: un rischio che neppure una Corte di giustizia autorevole può sventare, ope-

rando una sorta di *upgrading* giudiziario di questi principi (Simitis, Lyon-Caen 1996, p. 20).

L'effettività può essere solo il portato delle condizioni strutturali e istituzionali che devono sostenere la nuova Europa, politica oltre che economica e sociale. Anche per questo verso si può ribadire, citando questa volta un politico, che l'impegno di valorizzare i diritti fondamentali non sta nel consegnarli a forme o dichiarazioni pur solenni, quanto nel «predisporre gli strumenti che nelle mani dei cittadini rendono effettivi i diritti riconosciuti sulla carta» e che solo così la Carta non sarà una ripetizione di quanto già previsto nelle Costituzione nazionali e in alcune convenzioni internazionali, (ma) ... assumerà un preciso valore vincolante e dovrà giovarsi della forza delle istituzioni e delle garanzie dell'Unione (Dini 2000).

Una questione di fondo, sottesa anche alla scelta degli strumenti *soft* o *hard* per l'europeizzazione del diritto del lavoro riflette la esigenza di trovare un difficile equilibrio fra nuclei comuni ai diversi ordinamenti sociali e diversificazioni necessarie a renderli politicamente agibili nonché adattabili alle diverse esigenze dei mercati e delle Regioni d'Europa (Wedderburn 1992, p. 273)[16]. Tale equilibrio è legato a variabili politiche e socio-economiche complesse ed è mutevole nel tempo e nei vari contesti territoriali, così da sconsigliare ogni approccio rigido nell'uso degli strumenti regolativi, ma prima ancora nel merito della regolazione e nelle ripartizioni di competenze fra ordinamento europeo, Stati membri e Regioni.

Un'opera così difficile come l'europeizzazione delle regole, al di là dei termini utilizzati (armonizzazione, convergenza o coordinamento) richiede anzitutto una realistica comprensione delle diversità su cui intervenire, con strumenti di analisi e di regolazione conseguenti. Richiede una strumentazione che è solo inizialmente sperimentata nelle vicende europee e che deve essere più sofisticata di quella richiesta dalle abitudini internazionalistiche e dalle indagini comparatistiche (Haberle 1996, p. 29)[17]. Postula una piena comprensione degli adattamenti che i modelli, storici e normativi, finora esistenti subiscono nel momento in cui vengono trasposti in una dimensione sovranazionale. I rischi di trasposizioni fuorvianti si vedono già nelle pur caute *guidelines* per la convergenza delle politiche del lavoro, seguitesi dopo il vertice del Lussemburgo. Esse ri-

16 Perché come giustamente rileva B. Wedderburn, la regolazione europea deve riflettere una *diversity built on a common floor of standards*.

17 Il processo di unificazione europea rende la comparazione un indispensabile veicolo creativo («quinto metodo interpretativo» la definisce Haberle), ma richiede di affinarne gli strumenti.

sentono di approcci costruiti sui modelli e sulle realtà dei mercati del lavoro nord-europei. Di qui ad es. la proposta di rimedi alla disoccupazione vista come fenomeno dipendente dall'offerta di lavoro, oltre che da eccessivi sostegni di welfare passivo, rimedi che non sono meccanicamente riferibili a realtà del mercato del lavoro come quella italiana, caratterizzata da fenomeni di disoccupazione strutturale e da gravissimi divari di sviluppo regionali (Barbera 2000; questo punto è sottolineato in tutti i piani italiani dell'occupazione seguiti al vertice del Lussemburgo).

Come si vede, la costruzione dell'Europa sociale richiede il concorso di condizioni istituzionali, civili e politiche particolarmente complesse, per la diversità non solo degli interessi e delle culture coinvolti, ma degli attori pubblici e privati collettivi e delle strategie politiche in discussione (v. oltre).

Il tutto è reso più difficile per la pluralità degli ordinamenti giuridici fra loro interagenti: quello europeo, quelli nazionali e ora quelli regionali (per non menzionare l'influsso delle fonti e dei mercati internazionali).

Non c'è da sorprendersi che tale costruzione, come tutta la storia europea, abbia seguito un percorso cosparso di incertezze e di *impasse*. Il richiamo all'urgenza di riaffermare i valori fondamentali che devono guidare tale processo, elevandoli a livello costituzionale, riflette (anche) una comprensibile impazienza critica verso i ritardi e le accondiscendenze delle politiche e avanza una giusta istanza di riorientamento rivolta a tutti gli attori dell'azione comunitaria volta a promuovere quella che è stata chiamata armonizzazione di *tipo coesivo*, intenzionata cioè a correggere il mercato alla luce degli stessi valori fondamentali (D'Antona 1994, p. 695 ss.; Barbera in corso di stampa).

Ma l'impazienza e la tensione utopica che ispirano tali richiami non devono oscurare la critica; né possono portare ad illudersi circa l'utilità di possibili semplificazioni e scorciatoie, ancorché di ordine costituzionale, per promuovere una armonizzazione efficace.

L'incertezza sui modi (o sull'*an*) delle armonizzazioni, i contrasti fra diversi sistemi nazionali, le attuali divergenze sulle politiche del lavoro e del welfare che toccano i confini fra diritti fondamentali, i rapporti fra le istituzioni nazionali ed europee; la loro legittimità reciproca e assoluta sono problemi critici della costruzione europea, non eludibili se si vuole che i principi fondamentali diventino misura di politiche effettive e non perdano il loro valore orientativo.

Non a caso la difficoltà di questi problemi frena da anni non solo le singole politiche e competenze comunitarie, ma la stessa traduzione in sede costituzionale dei valori di riferimento (come è stato nella storia degli ordinamenti nazionali).

La sfiducia nelle politiche e nelle istituzioni europee può essere una tentazione fondata (non necessariamente più di quella riferibile ai sistemi nazionali). Ma essa non si supera con la tentazione opposta di caricare impropriamente di fiducia e di compiti politici i diritti costituzionali e le Corti che li devono applicare. Il rilievo secondo cui la costituzionalizzazione dei diritti comporta la crescita del potere politico della Corte (Kahn Freund 1979, p. 79) ha valore generale, ma ha implicazioni particolarmente stringenti nel caso dei diritti sociali; e ancora più qualora essi vengano analiticamente e organicamente costituzionalizzati. Come ricorda Mengoni (*Diritti sociali* 1998, p. 5), costituzionalizzare un catalogo organico e dettagliato di diritti sociali significa trasformare la realizzazione dello Stato sociale, per la quale è prioritaria la decisione circa le risorse finanziarie disponibili, da questione di valutazione politica in una questione di interpretazione costituzionale ... significa dunque spostare in parte la competenza dal Parlamento al potere giudiziario. Se questo è un «inconveniente» da evitare, come ritiene lo stesso autore riferendosi alle Costituzioni nazionali e in particolare a quella italiana, ove diritti come quelli in tema di retribuzione e di pensione sono così articolati da somigliare «più a regole che a principi», la cautela si impone a maggior ragione quando il riconoscimento costituzionale dei diritti debba essere sancito in un ordinamento europeo così fragile e in un contesto di grande incertezza sulle questioni critiche dello Stato sociale.

La cautela vale per il legislatore costituente, ma anche per la Corte di giustizia. L'auspicio di un *self restraint* della Corte europea può essere condiviso anche da coloro che più hanno apprezzato il suo ruolo per l'affermazione di alcuni principi fondamentali nell'ordinamento europeo, ma che sono stati indotti a maggiore prudenza, se non a delusione, da alcune decisioni di questi ultimi anni. Mi riferisco ai giudizi in tema di rapporto fra funzioni sociali pubbliche (es. collocamento) e tutela della concorrenza, ove emerge un orientamento secondo il quale alla eliminazione delle cause di distorsione della concorrenza si può procedere, non solo con l'armonizzazione verso l'alto delle tutele sociali, come affermato in precedenti occasioni, ma agendo in senso deregolativo, cioè facendo convergere le legislazioni nazionali verso un minimo comune denominatore (Barbera, in corso di stampa).

Se questi sono i presupposti per una effettiva costruzione dell'Europa dei diritti e le condizioni di incertezza in cui essa va perseguita, non c'è da sorprendersi che il percorso da seguire sia impervio e che per il suo avanzamento debbano operare insieme tutti gli attori e tutte le istituzioni comunitarie in una paziente opera di miglioramento incrementale.

La condivisione di principi fondamentali, che va sanzionata nei diritti

sociali, fornisce la base costituzionale del modello europeo. Si tratta di una base utile per rafforzare emblematicamente tale modello anche nei confronti della globalizzazione (Sciarra 1999a, p. 488 ss.), ma che non esaurisce il compito dell'europeizzazione delle regole. Né può essere presa come una scorciatoia per superarne le difficoltà. La realizzazione di tale disegno costituzionale non può essere infatti lasciata né solo alla Corte di giustizia né alle sole dichiarazioni solenni dei ricorrenti vertici dei capi degli Stati membri. Esso richiede una definizione storicamente circostanziata degli obiettivi programmatici dell'Unione cui gli stessi diritti sociali si devono richiamare per essere apprezzabili: questo è il compito dei vertici politici, che lo stanno esercitando con crescente convinzione.

L'effettività di questi obiettivi e dei diritti di riferimento postula inoltre una coerente strumentazione normativa e operativa ad opera delle istituzioni dell'Unione – un Parlamento e un governo europei entrambi rafforzati – che siano espressioni di un ordinamento democraticamente legittimato e dotato di adeguate competenze.

A queste istituzioni, operanti con autonomia e discrezionalità politica, spetta di modulare di volta in volta le politiche congrue agli obiettivi fissati e anche costituzionalmente sostenuti, distinguendo fra quelle proprie di tutta l'Unione e quelle da mantenere in capo agli Stati e alle Regioni.

È richiesto infine il sostegno di attori collettivi riconosciuti dall'Unione, che possano contribuire con ruoli distinti, ma concorrenti, alle decisioni comuni. La partecipazione delle parti sociali alla definizione delle politiche comunitarie, secondo prassi concertative tripartite sperimentate in alcuni Stati membri, ha sollevato diffidenze e problemi costituzionali nelle stesse esperienze nazionali (Regini 1998; Streeck 1992, p. 97 ss.). Molti ritengono che queste prassi siano criticabili; i costituzionalisti più rigorosi le disdegnano apertamente (Simitis 1994, p. 658 s.), ma la storia degli ultimi anni indica che il loro utilizzo, ancorché non amato, è inevitabile per sostenere le istituzioni pubbliche nei difficili arbitraggi fra gli interessi organizzati nelle nostre società (Crouch 1998, p. 65; Romagnoli 2000). Se ciò vale per le istituzioni nazionali, che hanno una diretta legittimazione democratica, si comprende come le istituzioni comunitarie, la cui legittimazione è più debole, abbiano sentito ancora più acutamente il bisogno di praticare la concertazione tripartita e di sancirla solennemente nei trattati, come sostegno riconosciuto alla formazione delle politiche sociali europee.

Semmai il problema riguarda l'efficacia del metodo concertativo. Esso funziona in modo diseguale a seconda delle materie: è più efficace nel sostenere politiche dei redditi e di risanamento che non nel promuo-

vere politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale. Inoltre le parti sociali hanno una debole organizzazione a livello europeo e in molti paesi, specie i sindacati, non godono di buona salute organizzativa né di solida rappresentatività (Schmidt 1999, p. 259 ss.).

Il test a cui sono sottoposte le politiche necessarie per ottenere tali risultati, e le istituzioni competenti a definirle sarà anche più severo di quello cui è stato sottoposto il processo di risanamento e di unificazione monetaria dell'Europa. L'obiettivo ultimo è infatti di realizzare, nelle diverse condizioni delle varie Regioni d'Europa, quella compatibilità fra le ragioni dello sviluppo e della competitività del continente e le esigenze di una società ispirata a quell'*aequa libertas* cui tendono i diritti sociali (Mengoni 1998, p. 9; Baldassarre 1989, p. 8-11)[18]: un compito immane anche per gli Stati europei da più tempo impegnati nella ricerca di questo equilibrio, i quali lo hanno perseguito sotto la guida di costituzioni sociali sperimentate, con il contributo di forti istituzioni democratiche e di attori collettivi nazionali fortemente organizzati e responsabilizzati rispetto ai loro principi costituzionali.

8. *Ricerca di un nuovo welfare e instabilità del modello sociale europeo*

Questo ci porta a un ultimo tema di fondo, che attiene ai contenuti delle politiche del lavoro e di welfare e quindi all'accezione dei diritti sociali nell'Europa del Duemila. La necessità di rivedere criticamente i contenuti di queste politiche e della tradizione sociale europea è avvertita non solo nel dibattito politico ma in tutte le proposte rivolte alla costituzionalizzazione dei diritti sociali in sede europea.

Qui non pesa solo la diversità delle tradizioni costituzionali nazionali, che pur sono tributarie di concezioni sociali così vicine se viste in relazione a quelle ad es. della tradizione anglosassone. Pesano ancora più le modifiche dell'assetto economico-sociale, del mercato del lavoro e dell'equilibrio demografico, che hanno investito tutti i paesi, sviluppati e non, sotto l'impulso dell'innovazione tecnologica e della globalizzazione.

La sfida più evidente è quella di trovare, come si diceva, una riconciliazione plausibile fra le esigenze della competitività di mercato e quelle dell'equità sociale. Tale ricerca è antica, come dimostra la storica inimici-

[18] È storicamente lo Stato sociale – rilevano questi autori – che ha trasformato «le libertà negative nel concetto positivo di *aequa libertas*» che richiama i pubblici poteri all'obbligo non solo di astenersi da interferire nelle autonomie individuali, ma di assicurare l'eguale possibilità effettiva di esercizio dei diritti sociali.

zia fra economia di mercato e diritto del lavoro (Marzal 1999, p. 13). Ma è resa ora più urgente e ardua dalle pressioni dell'economia globalizzata che pongono richieste di minori costi e di accresciuta flessibilità dei fattori produttivi, a cominciare dal lavoro, non facilmente compatibili con la tradizionale impostazione di un diritto sociale protettivo-rigido e di un welfare costoso e pervasivo.

La fiducia che la tensione sia componibile senza smantellare l'essenza dello Stato sociale è diffusa (*Pour une Europe des droits* 1996, p. 31 ss.), ma nient'affatto scontata. In ogni caso la ricerca dei modi per realizzare questa composizione è appena avviata e le ipotesi risolutive sono diverse, ancorché spesso ricondotte sotto l'etichetta comune di una (ipotetica) terza via e di un welfare attivo (Questa ricerca è tanto intensa quanto inflazionata di scritti: Giddens 1997; Kennen 1999, p. 33 ss.; Martinelli 1999, p. 1012 ss.; Bosi 1999, p. 1028 ss.).

La ricerca è tanto più ardua perché non implica solo il riequilibrio dei costi del welfare, ma il funzionamento del sistema e degli apparati che lo hanno gestito. Anzi a ben vedere investe gli stessi presupposti sociali ed esistenziali della sua costruzione e ancor più della sua prassi concreta.

Non per niente le richieste di revisione vanno oltre gli aspetti economistici e risalgono nel tempo. La riflessione attuale ne accentua solo la urgenza. L'esigenza di revisione deve contrastare gli effetti di sostanziale diseguaglianza prodotti dalla estensione dello Stato sociale e delle tutele oltre i confini delle fasce deboli della popolazione, con la creazione di costose rendite di posizione a favore di gruppi privilegiati (questa denuncia è presente da tempo nella riflessione giuslavoristica italiana: Giugni 1982, pp. 373-409). I critici rilevano come l'orientamento accentuatamente protettivo delle politiche e del diritto del lavoro tradizionale sia andato a scapito di misure di sostegno capaci di creare le condizioni per l'esercizio effettivo dei diritti formalmente garantiti a tutti e quindi in grado di superare gli ostacoli che impediscono tale esercizio a gruppi di soggetti esclusi dai benefici della globalizzazione o anzi da questa emarginati (Romagnoli 1997b, p. 533 ss.)

Il richiamo è decisivo, perché questo è l'obiettivo chiave di un programma di giustizia sociale che non si preoccupi solo di distribuzione o di protezione, e neppure di affermare un'astratta parità di opportunità fra soggetti ritenuti in partenza eguali, ma ponga le condizioni istituzionali necessarie a permettere lo sviluppo delle capacità individuali e collettive (Mengoni 1998, p. 14) e quindi l'effettivo accesso delle persone ai diritti e ai beni della società in cui vivono. Parallelamente si nota con preoccupazione come l'ipertrofia dei diritti sociali della amministrazione

pubblica del welfare abbia comportato una invasione della società civile da parte dello Stato, con la conseguenza che lo Stato sociale «non solo diventa un peso insopportabile per l'economia di libero mercato, ma si rovescia in nuove forme di dipendenza che diseducano i singoli all'esercizio della libertà» (Mengoni 1998, p. 13).

Questi temi si ritrovano nella ricerca di nuovi contenuti nelle politiche di welfare e del diritto del lavoro, espressi in istanze ancora alquanto generiche, che sottendono misure diverse di alterazione dei modelli tradizionali e quindi vari tipi di compromesso fra welfare e mercato su punti essenziali per le sorti del primo.

a) Anzitutto si prospetta la adozione di forme attive e personalizzate di welfare che ne riducano i tratti assistenziali, gli effetti deresponsabilizzanti sui singoli e quindi l'estensione e i costi. Ciò implica l'applicazione di criteri di selezione e di *means testing* rigorosi per la concessione dei benefici economici e di servizio in cui si è concretato il welfare (Chassard, Bosco 1998, p. 903 ss.; Kennen 1999, p. 33 ss.; Samek Ludovici 1998, p. 99 ss.; Fitoussi, Dilnot, McCrae, 1999)[19]; comporta una revisione della entità di questi benefici, in base all'idea che lo Stato sociale debba concentrarsi nella soddisfazione dei bisogni primari dell'individuo per lasciare spazio a forme collettive e individuali di previdenza (Geroldi 1999; Commissione di studio P. Onofri sulla riforma dello Stato sociale, 1997; Pennacchi 1997, 1998, 1999; Espig Andersen 1996)[20].

La intensità del ridimensionamento necessario a salvare l'essenza dello Stato sociale resta controversa ed è diversamente apprezzabile a seconda dei contenuti concretamente assunti dal welfare nei vari Stati membri, che sono alquanto diversificati. Parimenti controverso e difficile da individuare senza approfondimenti economici e sociali precisi è il livello dei bisogni essenziali su cui il nuovo welfare deve orientarsi. Così non facili da individuare sono le modalità di una loro soddisfazione meno costosa e deresponsabilizzante di quelle statalistiche tradizionali (Ascoli, Pasquinelli 1993; Rossi 1996; Bosi 1999, p. 1035). La individuazione di tali nuove forme organizzative dipende, fra l'altro, dall'efficienza e dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di riorganizzarsi per rispondere in modo ade-

19 Questa è una prospettiva sottolineata soprattutto nei paesi anglosassoni, da cui proviene il termine ormai acquisito di workfare per indicare lo stretto legame fra politiche di sostegno al reddito e politiche che accrescono la disponibilità al lavoro dei disoccupati.

20 Le aspre polemiche sul ridimensionamento della previdenza pensionistica pubblica e sul grado in cui essa può venire integrata con la previdenza complementare privata, senza cadere, come si teme, in una concezione residuale del welfare pubblico, sono un evidente segno della gravità del tema e della incertezza delle soluzioni.

guato ai nuovi bisogni sociali. È anche influenzata dalle esperienze associative presenti nelle varie società e utilizzabili per lo sviluppo di strutture espressive di «community welfare» (Zamagni 1995; Ranci 1994, p. 42).

In ogni caso le riduzioni prospettate nella quantità e nella distribuzione dei benefici del welfare sollevano forti resistenze nei gruppi che ne sono stati tradizionalmente beneficiari e stanno provocando crisi negli assetti politici di molti Stati membri.

b) Analoghe controversie sollevano le revisioni proposte nelle normative del mercato del lavoro che puntano alla flessibilizzazione delle protezioni sociali tipiche del nostro diritto del lavoro. Il concetto di flessibilità resta più che mai ambiguo nei suoi contenuti oltre che nei modi di definirla. Così pure sono da definire forme di protezione adatte ai nuovi tipi diversificati di lavoro, che compensino o sostituiscano le tradizionali tutele del lavoratore tipico, ma possano pur sempre fornire quella rete di sicurezza diffusa necessaria a rendere socialmente accettabile la flessibilità richiesta dalle nuove strutture organizzative e produttive[21] (Geroldi 1995; Commissione tecnica della spesa pubblica 1995; Commissione Supiot, cit. a nota 2). La revisione dei sistemi di tutela e sicurezza sociale deve tener conto della esigenza di ridurre le barriere fra *outsiders* e *insiders* che stanno segregando il mercato del lavoro e creando diseguaglianze strutturali fra gruppi e generazioni (ma anche le modalità e il senso di questa operazione sono fortemente controversi: Rossi 1997; Romagnoli 1997b; A. Perulli 1997, p. 190 ss.).

Essa deve inoltre tener conto delle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro, nazionali e regionali, e delle altrettanto diverse regole costruite nel tempo per disciplinarne il funzionamento. Solo così si può evitare il rischio di applicare diagnosi e rimedi comuni a situazioni di fatto e normative eterogenee. Il rischio è già presente, come si è verificato nelle *guidelines* prodotte dalla Commissione europea e dal Consiglio dopo il vertice del Lussemburgo. I rimedi alla disoccupazione, essendo visti prevalentemente nell'ottica dell'offerta di lavoro, si concentrano sulla qualificazione, riqualificazione professionale e in genere sull'aumento della *employability* dei singoli. Si assume cioè l'ipotesi che essi siano adatti non solo ai paesi forti dell'Europa centro-settentrionale, ma anche a Regioni, come il sud Italia dove invece i problemi critici da affrontare riguardano lo squilibrio e il ritardo dello sviluppo nonché dell'imprenditorialità creatrice di lavoro (regolare).

21 Vedi anche la proposta di introdurre i c.d. *Social drawing rights* della Commissione Supiot, cit.

Il rischio di usare terapie sbagliate è destinato ad acuirsi, se è vero che la competizione internazionale tende ad accrescere le asimmetrie fra Regioni, anche nel mercato del lavoro, e quindi richiede politiche altrettanto diversificate per correggere queste asimmetrie.

Come si vede, le innovazioni richieste investono l'intero assetto delle politiche dell'occupazione e il *mix* di provvedimenti necessari ad attuarle. Anzi, ancora più in radice, riguardano tutto l'ambito delle relazioni sindacali e sociali, che sono soggette a tensioni diverse a seconda dei contesti in cui operano. Gli shock socio-economici che si producono sono tipicamente asimmetrici non solo fra Stato e Stato, ma ora anche all'interno delle comunità nazionali. Gli effetti della globalizzazione sono incerti per molti aspetti, ma presentano la costante appena accennata: che tendono a accentuare gli squilibri e le diseguaglianze esistenti fra individui, fra gruppi e fra territori (Ilo 1999). Uno dei compiti fondamentali delle politiche economiche e sociali europee, nuovo nei fatti se non nelle aspirazioni, è dunque quello di prevenire o di ridurre l'impatto di questi shock, se non si vuole lasciare al mercato lo sfruttamento delle diversità. A tal fine occorrono istituzioni e regole anch'esse diversificate e flessibili, capaci di influire sugli equilibri distributivi e di sviluppo, da perseguire questa volta non solo fra gruppi e soggetti, ma fra territori nazionali e regionali.

Le difficoltà di attuare queste politiche di riequilibrio sono emerse nettamente nella distribuzione delle risorse dei fondi strutturali, e tenderanno a crescere con l'allargamento, ancorché graduale, dall'Europa ai paesi dell'Est, che ci porrà di fronte asimmetrie ben maggiori di quelle visibili nell'Europa dei quindici. Le difficoltà sono accresciute ulteriormente dal fatto che non si tratta solo di colmare gravi diseguaglianze di reddito, fra nazioni e Regioni, ma di intervenire su squilibri qualitativi nei sistemi economici e di welfare, anche qui più acuti di quelli presenti nella attuale comunità, ad es. fra paesi centro-settentrionali e paesi dell'area mediterranea. Tali interventi abbisognano non solo di risorse adeguate, ma di correttivi istituzionali, di misure protettive e promozionali costruiti a misura delle caratteristiche e delle debolezze di ciascun sistema e in grado di attivarne le capacità di reazione e di adattamento.

I contenuti di tali politiche di riequilibrio saranno oggetto essi stessi di difficili scelte politiche e finanziarie, sia perché dovranno sottrarre fondi agli impieghi tradizionali dell'Europa del mercato comune, sia perché riguardano obiettivi finora poco esplorati, specie dove comportano una differenziazione delle politiche a livello regionale. Quest'ultimo è un aspetto così critico, che la sua sola menzione solleva forti resistenze nella cultura giuridica e sindacale, forse ancora più che in quella economica e politica (Mariucci 1996; Mariucci 1997, p. 163 ss.; Perulli 1998, p. 261

ss.; Nogler 1998, p. 290 s.; Caruso 1998, p. 246 ss.)[22]. Mette in crisi un dogma (quasi) assoluto, come quello dell'unità del diritto del lavoro e della contrattazione collettiva. Profila indubbi rischi di concorrenza «al ribasso» fra diverse normative e prassi (Simitis 1994, p. 651), se non si definiscono bene i confini fra *soglie* di diritti e di trattamenti da ritenere comuni per l'intera comunità ed elementi di diversità giustificata. È bene pensarci seriamente anche sul piano teorico, perché la regionalizzazione delle politiche e delle normative è un terreno che avanza rapidamente e non è eludibile se si vuole aggiornare la nostra materia, e governare spinte centrifughe incontrollate. I giuristi più di altri sono chiamati a riflettere, perché appaiono fra i più restii ad abbandonare i loro dogmi olistici, correndo così il rischio di trovarsi a vegliare su simulacri, mentre non solo i mercati ma le stesse politiche finanziarie ed economiche procedono sulla strada della diversificazione.

9. *Diritti e politiche sociali*

Revisione e attivazione del welfare, ripensamento dei rapporti fra flessibilità e sicurezza nei mercati del lavoro, riorientamento delle politiche economiche e del lavoro a fini di riequilibrio territoriale sono alcune delle frontiere critiche per l'Europa sociale. La loro difficoltà politica e anche la loro novità teorica, sono tali che non ammettono improvvisazioni né scorciatoie. L'impegno per affrontarle riguarda tutte le componenti della costruzione europea: i *valori* fondativi, i soggetti individuali e collettivi, i livelli istituzionali e gli strumenti politici. Per tutti si richiede un forte riorientamento di obiettivi e di comportamenti. I valori di riferimento sono essenziali e richiedono anche una sanzione costituzionale. C'è da augurarsi che l'impegno a prevederla nella revisione dei trattati ora in corso si materializzi. Ma, ribadisco, sarebbe illusorio pensare che tale sanzione costituzionale possa sciogliere i nodi della strumentazione istituzionale e dei nuovi contenuti del welfare necessari a rendere operativi tali diritti. Non è stato così nella lunga e gloriosa storia delle Costituzioni nazionali. Le loro nobili ambizioni sociali non impediscono, come si vede anche nel caso italiano, che le alternative di politica del diritto sui temi sopra accennati tormentino giuristi e politici, prima ancora che i

[22] Nel dibattito, invero talora un po' enfatico e spesso confuso, sulla crisi del diritto del lavoro cui si è dedicata negli ultimi anni la dottrina italiana, questo tema riceve pochi cenni.

giudici. A superare la timidezza e l'incertezza delle scelte politiche non giova molto rifugiarsi in recinti costituzionali solo apparentemente sicuri. Se questo vale per le comunità nazionali, è ancora più evidente nella esperienza dell'Europa sociale. Sulla sua fragilità pesa lo squilibrio fra le proclamazioni di valori sociali comuni e la loro esplicita sanzione costituzionale; ma pesa ancora più la sfasatura fra queste proclamazioni e la timidezza delle politiche, degli strumenti decisionali nonché delle risorse impiegate a sostenerli. Pesa in definitiva la inadeguatezza di un ordinamento comunitario troppo fragile e limitato per i crescenti poteri dell'Unione: una contraddizione «che soltanto un balzo verso il federalismo può sperare di superare» (Mancini 1998a, p. 416).

Riferimenti bibliografici

Affirming fundamental rights in the European Union, Report of the Expert group on Fundamental Rights (1999), Lussemburgo: Cee.

Arrigo G. (1976), *Recenti progetti comunitari in materia di partecipazione dei lavoratori all'impresa*, in *RGL*, I, p. 187.

Arrigo G. (1990), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa europea*, in *RGL*, I, p. 43 ss.

Arrigo G. (1998), *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano: Giuffrè.

Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare in Italia*, Milano: F. Angeli.

Balandi G.G. (1995), *Non lavoro e protezione sociale*, in *LD*, p. 10.

Baldassarre A. (1989), voce *Diritti Sociali*, in *EGT*, XI.

Balzarotti A., Ponti M., Selva F. (1996), *Reddito di cittadinanza: un'utopia*, Bologna: Il Mulino.

Barbera M. (2000), *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione europea*, in *DRI*, in corso di stampa.

Barbera M. (2000), *Dopo Amsterdam: i nuovi confini del diritto comunitario*, p. 6.

Bartolomei de la Cruz M., Von Potobsky G., Swepston L. (1996), *Ilo: The international standards system and basic human rights*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Biagi M. (1998), *L'applicazione del trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *DRI*, p. 437.

Blanpain R. (1998), *Il trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *DRI*, p. 11.

Blanpain R. *et al*. (1983), *The Vredeling proposal*, London: Kluwer Law International.

Bognetti G. (1995), *Social Rights*, in *L'espace constitutionnel européen*, a cura di R. Biebet, P. Widmer, Zurich: Istituto di diritto comparato, p. 87.

Bosi P. (1999), *Terze vie, modelli di welfare e riforme*, p. 1028.

Calamandrei P., *La costituzione della Repubblica nei lavori della Costituente*, Camera dei Deputati, I, p. 149.

Caruso B. (1998), *Il diritto del lavoro, il potere e l'anima; a proposito delle sollecitazioni di Luigi Mariucci*, in *LD*, p. 246.

Chassard Y., Bosco A. (1998), *L'emergence du concept d'employabilité*, in *DS*, p. 903.
Crouch C. (1998), *Non amato ma inevitabile il ritorno al neocorporatismo*, in *DLRI*, p. 65.
Commissione Tecnica della spesa pubblica (1995), *Raccomandazioni sugli istituti di integrazione al reddito*, a cura di P. Bosi, G. Pisauro.
Dahrendorf R. (1989), *Il conflitto sociale nella modernità*, Bari-Roma: Laterza.
D'Antona M. (1994), *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, in *RTDPC*, p. 695.
Dehez P., Fitoussi J-P. (1996), *Revenu minimum, allocations chomage et subvention à l'emploi*, in *Revue Economique*, p. 632.
De Simone G. (1995), *Problemi d'identità: il cittadino lavoratore e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *LD*, p. 27.
Dini L. (2000), *Le linee e i tempi di evoluzione dell'Unione Europea: un esercizio di previsione a medio termine*, (intervento al Centro Studi Nuovo Paradigma, Roma, 6 aprile 2000).
Due O., Gulmann C. (1998), *Community fundamental rights as part of national law*, in *Scritti in onore di F. Mancini*, vol. II, Milano: Giuffrè, p. 421.
Espig Andersen G. (a cura di) (1996), *Welfare states in transition*, London: Sage.
Ferrajoli L. (1998), *Diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, 2, p. 3, con interventi critici di Jori M. (1999), p. 25-48 e di Zolo D. (1999) p. 3-24.
Fitoussi J-P, Dilnot A., McCrae J. (1999), in *Workshop on making work pay*, Paris: Oecd.
Foglia R. (1992), *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *DLRI*, p. 753.
Foglia R. (1998), *Il trattato di Amsterdam; contenuti percettivi*, in *DL*, I, p. 61.
Galgano F. (1993), *Le istituzioni della società post-industriale*, in Galgano, Cassese, Tremonti, Treu, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazioni*, Bologna: Il Mulino, p. 32.
Geroldi G. (1995), *Politiche del lavoro e istituti della cittadinanza*, in *Rinnovare il welfare*, *Quaderni Info*, 15.
Geroldi G. (1999), *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, *Quaderni Info*. Nuova serie, n. 15-21, p. 163.
Giddens A. (1997), *Oltre la destra e la sinistra*, Bologna: Il Mulino.
Giugni G. (1982), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *DLRI*, p. 373.
Guarriello F. (1992), *Ordinamento Comunitario e autonomia collettiva*, Milano: F. Angeli.
Haberle P. (1996), *Linee di sviluppo della giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca in materia di diritti fondamentali*, in *RGL*, p. 29.
Ilo (1998), *Declaration on fundamental principles and Rights at Work and its follow-up*, adottata alla 86° Labor Conference, Geneva 18 giugno 1998.
Ilo (1999), *Countries studies on the social impact of globalization*, Geneva.
Kahn Freund O. (1976), *The European social charter*, in Jacobs F.G. (a cura di), *European law and the individual*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, p. 182.
Kahn Freund O. (1979), *L'incidenza delle costituzioni sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 79.
Kennen J. (1999), *The EU employment title and the third way. Making soft law work*, in *IJCLLIR*, p. 33.
La Macchia C. (1990), *La carta comunitaria dei diritti sociali*, in *DLRI*, p. 769.

Lavoro (Il) nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano (1998), Padova: Cedam.
Lo Faro A. (1993), *Maastricht e oltre*, in *DRI*, p. 136.
Mancini G.F. (1989), *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di Giustizia europea*, in *RTDPC*, p. 1.
Mancini G.F. (1993), *La Corte di giustizia: uno strumento per la democrazia europea*, in *Il Mulino*, p. 601.
Mancini G.F. (1998a), *Per uno stato europeo*, in *Il Mulino*, p. 416.
Mancini G.F. (1998b), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova: Cedam, p. 26.
Mariucci L. (1996), *Per una repubblica federale italiana*, in *Il federalismo preso sul serio*, a cura di R. Bin, M. Cammelli, A. Di Pietro, G. Falcon, Bologna: Il Mulino.
Mariucci L. (1997), *Il diritto del lavoro della Seconda Repubblica*, in *LD*, p. 163.
Martinelli A. (1999), *Quale via*, in *il Mulino*, p. 1012.
Marzal A. (1999), *Presentacion*, in *Dialéctica empleo-desempleo y derecho social*, Barcellona: Esade Bosch, p. 13.
Mengoni L. (1969), *La carta sociale europea e la serrata*, in *RDL*, I, p. 20.
Mengoni L. (1998), *I diritti sociali*, in *ADL*, I, p. 4.
Modugno F. (1995), *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino: Giappichelli, p. 70.
Muckenberger U., Supiot A., Bercusson B., Deakin S., Koistinen P., Kravaritoru Y., Veneziani B. (a cura di) (1996), *Manifesto for a social Europe*, Bruxelles: Etui.
Nogler L. (1998), *Individui, istituzioni e scelte pubbliche nel diritto del lavoro della seconda Repubblica*, in *LD*, p. 290.
Pedrazzoli M. (1999), *Dal lavoro autonomo al lavoro subordinato*, in *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, Milano: Giuffrè, p. 122.
Pennacchi L. (1997), *Lo stato sociale del futuro*, Roma: Donzelli.
Pennacchi L. (1998), *La riforma del welfare*, in *Europa/Europa*, n. 4/5.
Pennacchi L. (1999), *Perché il welfare state?*, in *Quaderni Info*. Nuova serie, n. 15-21, in *Studi e documenti del gruppo Democratici di Sinistra-Ulivo*, Camera dei Deputati, p. 9 ss.
Perulli A. (1997), *Il diritto del lavoro fra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *LD*, p. 190.
Perulli A. (1998), *Postfordismo, Forma dello Stato e diritto del lavoro*, in *LD*, p. 258.
Pour une Europe des droits civiques et sociaux, Rapport du comité des Sages (1996), Lussemburgo: Cee.
Ranci C. (1994), *Il terzo settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto*, in *SM*, p. 42.
Regini M. (1998), *Different trajectories of social concertration in 1990s, Europe*, in Atti dell'11° Congresso IIRA, Bologna.
Return (The) to income policy (1996), a cura di R. Dore, R. Boyer, Z. Mars, London: Pinter.
Roccella M., Treu T. (1995), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova: Cedam.
Roccella M. (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Torino: Giappichelli.

Rodriguez-Piñero M. (1995), *Costituzione, diritti fondamentali e contratto di lavoro*, in *DLRI*, p. 35.
Rodriguez-Piñero M. (1996), *In support of a European social constitution*, in *European community labor law: principles and perspectives. Liber amicorurum Lord Weederburn*, Oxford: Clarendon Press, p. 26.
Romagnoli U. (1997a), *Un patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *LD*, p. 464.
Romagnoli U. (1997b), *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di eguaglianza*, in *RTDPC*, p. 533.
Romagnoli U. (2000), *Il contratto collettivo di lavoro nel novecento italiano*, (relazione al Congresso Aidlass, Ferrara, 11-13 maggio 2000).
Rossi N. (a cura di) (1996), *Competizione e giustizia sociale*, Bologna: Il Mulino.
Rossi N. (1997), *Meno ai padri, più ai figli*, Bologna: Il Mulino.
Samek Ludovici M. (1998), *Europa. Politiche occupazionali e workfare: un'analisi comparativa*, in *l'Assistenza Sociale*, n. 3-4, p. 99.
Sciarra S. (1999a), *From Strasbourg to Amsterdam; Prospects for the convergence of European Social Rights Policy*, in *The EU and Human Rights*, a cura di P. Alston, Oxford: Oxford University Press, p. 488.
Sciarra S. (1999b), *The employment title in the Amsterdam treaty. A multi language legal Discourse*, in *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, a cura di D. O'Keeffe, P. Twoney, Oxford: Hart. Publ.
Schmidt M. (1999), *Representativity. A claim not satisfied: the social parteners role in the EC, Law making procedure for social policy*, in *IJCLLIR*, p. 259.
Simitis S. (1994), *Europeizzazione o rinazionalizzazione del diritto del lavoro*, in *DLRI*, p. 653.
Simitis S., Lyon-Caen A. (1996), *Community labour law: a critical introduction to its history*, in *European community labor law: principles and perspectives. Liber amicorurum Lord Weederburn*, Oxford: Clarendon Press, p. 3.
Streeck W. (1992), *From national corporation to transnational pluralism*, in T. Treu, *Participation in public policy making*, Berlin: De Gruyter, p. 97.
Streeck W., Schmitter P. (1992), *From national corporatism to transnational pluralism, Organized interests in the single European Market*, in *Politics and society*, p. 142.
Treu T. (1980), *Gli strumenti di lotta sindacale degli imprenditori: in particolare la serrata*, in *RGL*, p. 215.
Treu T. (1997), *Lineamenti per una riforma dello stato sociale*, in *RGL*, I, p. 11.
Treu T. (2000), *Il conflitto e le regole* (relazione al Congresso Aidlass, Ferrara, 11-13 maggio 2000).
Watson P. (1991), *The community social charter*, in *CMLR*, p. 37.
Wedderburn K. (1992), *European Community law and workers rights: fact or fake in 1992*, in *Labour law and Freedom, Further Essays on labour law*, London: Lawrence & Wishart.
Weiler J. (1985), *Il sistema comunitario europeo*, Bologna: Mulino.
Weiss M. (1998), *Il trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *DRI*, p. 3.
Zamagni S. (1995), *The economics of altruism*, Adershot Hant.