

# Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia.<sup>1</sup>

di Gaetano Bucci e Luciano Patruno

*“Voi economisti della scuola utilitaristica, larve di insegnanti, grandi commissari dei fatti, garbati e logori infedeli, fanfaroni che propalate teorie vecchie e ammuffite, li avrete sempre con voi i poveri. Finché siete in tempo, coltivate in loro le sublimi grazie dell'immaginazione ... Altrimenti, nel giorno del vostro trionfo, quando nei loro animi non ci sarà più posto per l'amore e il sentimento, e davanti vedranno una vita vuota e nuda, la Realtà prenderà l'aspetto avido del lupo e sarà la vostra fine.”*

(Charles Dickens, *Hard Times* -1854, tr. it., *Tempi difficili*, Miano, Garzanti, 2004, p. 168.)

*“E un poco di spicci ai poveri ... li danno?”  
“No, gli sfaticati ... devono ...eliminarsi... Agli orfani ci pensano le adozioni e il contributo etico!”  
“Il contributo etico?”  
“Etico! Etico! E' la nuova visione solidale del mondo no? I poveri meno scamazzati fanno la colletta per i poveri più scamazzati, e così tirano avanti tutti!”  
“Ma è una presa in giro! ... Ci sarà la guerra tra poveri!”  
“No ... ti sbagli! ... tu per pensare a disobbedire non hai studiato: se no sapevi che questo è il mutualismo di Kropotkin, ... questa si chiama equità solidale, ... una grande innovazione.”*

(Giuseppe Montesano, *Magic People*, Milano, Feltrinelli, 2005, pp. 43-44)

SOMMARIO: 1. COME DISCUTERE “DALL'ALTO” LA QUESTIONE SOCIALE EUROPEA: L'ESEMPIO DEL VERTICE DI HAMPTON COURT – 2. LO SFONDO IDEOLOGICO DELL'EUROPA SOCIALE: UNA POSSIBILE ANALISI DEL *SOFT LAW* DELLA COMMISSIONE – 3. LO SNATURAMENTO DEL RUOLO SOCIALE DEL POTERE PUBBLICO: L'«ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO» - 4. IL QUADRO ISTITUZIONALE SOVRANAZIONALE DI COMPRESSIONE DEI DIRITTI SOCIALI – 5. IL NUOVO DIRITTO DEI LAVORI: LA DISCIPLINA POSTMODERNA DI UN DIRITTO PREMODERNO – 6. CONCLUSIONI.

*I. COME DISCUTERE “DALL'ALTO” LA QUESTIONE SOCIALE EUROPEA: L'ESEMPIO DEL VERTICE DI HAMPTON COURT.*

Il vertice dei Capi di stato e di governo, svoltosi ad Hampton Court, ha perseguito lo scopo di sbloccare il processo di integrazione europea paralizzato dai «no» francesi ed olandesi prevalsi nei referendum sul Trattato costituzionale e dal mancato accordo sul bilancio comunitario nel vertice dello scorso giugno.

L'incontro ha assunto un carattere informale perché non si voleva addivenire ad una

---

<sup>1</sup> \* Pur essendo il presente lavoro frutto di una riflessione comune sul tema, sono da attribuirsi in via esclusiva a Luciano Patruno i paragrafi 2 e 3, mentre sono da attribuirsi in via esclusiva a Gaetano Bucci i paragrafi 4 e 5. I paragrafi 1 e 6, invece, sono da attribuirsi, indistintamente ad entrambi.

soluzione immediata di queste rilevanti questioni, ma verificare l'esistenza di una comune visione strategica come premessa necessaria per l'adozione delle future decisioni.

Il premier britannico Tony Blair, presidente di turno dell'Unione europea, ha esplicitato agli eurodeputati, alla vigilia del vertice di Hampton Court, i termini essenziali della riflessione proposta. Essi sono, in sintesi, i seguenti: vi è necessità di un'Europa unita per affrontare le sfide poste dalla globalizzazione, per rilanciare la competitività dell'economia ed, al tempo stesso, difendere e riformare il modello sociale europeo, per governare l'immigrazione, per combattere il terrorismo e per assicurare i propri cittadini restituendogli la perduta fiducia nel futuro.

La globalizzazione economica rende, insomma, l'opzione europea obbligata per tutti, a prescindere dalle impostazioni politiche ed ideologiche nazionali.

Il tema centrale di questa ampia problematica è, però, quello delle politiche sociali, perché su di esso si sta giocando, in larga parte, la credibilità dell'Europa.

Sia l'esito negativo dei referendum francese ed olandese, sia i risultati di numerosi sondaggi, hanno dimostrato come sia, ormai, radicata nell'opinione pubblica la convinzione della pericolosità sociale delle politiche comunitarie. Queste sono considerate ostative per il soddisfacimento, nel presente e per il futuro, dei bisogni sociali fondamentali.

Nei giorni precedenti il vertice si era svolta a Madrid, la riunione del "gruppo europeo della Trilateral Commission", ove sono state analizzate le prospettive del processo di integrazione europea in relazione alla conservazione, per il futuro, delle conquiste dello "stato sociale".

In questa sede, alcuni temi sono stati considerati essenziali per l'impegno delle leadership europea.

Si è evidenziata, in particolare, la necessità di riconciliare l'Europa con la sua opinione pubblica, di ricostituire una "affectio societati", di consolidare un autentico "eurodemos", di evitare che prevalgano informazioni deformate.

Il tema della politica sociale, come premessa necessaria per riconciliare l'Europa con i suoi cittadini è stato del resto, posto da Tony Blair, al centro del suo semestre di presidenza.

Nel discorso di presentazione al Parlamento europeo del 23 Giugno scorso, egli ha, infatti, dichiarato che «di certo, abbiamo bisogno di un'Europa sociale. Dev'essere, però, un'Europa che funzioni».

In vista del vertice di Hampton Court, è stato affidato, ad un gruppo di lavoro di undici esperti europei, il compito di elaborare delle proposte coerenti con tale prospettiva.

Il gruppo di lavoro ha evidenziato la necessità di avviare politiche idonee a ottenere il superamento dell'ostile percezione dell'opinione pubblica che considera, ormai, l'Europa, non come il baluardo del "Welfare", ma come la «scure» per smembrarlo. Il "mercato" e la "concorrenza" sono recepiti, invero, come premesse di un sicuro impoverimento e non come strumenti adeguati a creare quella ricchezza che potrà consentire, in un secondo momento, l'effettuazione di politiche di redistribuzione e di Welfare.

Alcune proposte avanzate dal gruppo di lavoro hanno trovato particolare considerazione nel vertice di Hampton Court. In particolare, la proposta di avviare politiche innovative di immediata percezione, da parte dell'opinione pubblica, nei settori, fino ad ora penalizzati quali, ad esempio, quello dei minori (nell'Unione europea un bambino su cinque è a rischio di povertà) o quello dell'occupazione femminile. Si è sottolineata, insomma, l'opportunità di aggredire la sfiducia dell'opinione pubblica rilanciando processi di coordinamento nel settore dell'inclusione sociale mediante l'indicazione di obiettivi precisi ed il monitoraggio dei risultati. Il voto francese ed olandese, come pure le perplessità degli altri paesi, per variegate che ne siano le motivazioni, sono stati, insomma, interpretati come il risultato delle preoccupazioni per i danni arrecati alle conquiste sociali dei paesi europei. Questi danni conseguirebbero, in presenza dell'attuale quadro di politiche e di poteri, alla crisi dell'economia ed all'allargamento dell'Unione.

Il dibattito sul modello sociale europeo è stato, quindi, considerato centrale per garantire il futuro dell'Europa e per evitare il "divorzio" con l'opinione pubblica paventato nella sopramenzionata riunione di Madrid.

I partner dell'Unione europea sono stati, quindi, invitati da Tony Blair, nel castello di Hampton Court, per riflettere sull'avvenire del modello sociale europeo di fronte alle sfide della mondializzazione. Lo scopo è, appunto, quello di rilanciare un'Europa in declino che deve, da un lato, far fronte alle spinte della globalizzazione e, dall'altro, cercare di salvaguardare, riformandolo, il suo modello sociale.

Tony Blair aveva, però, anticipato nell'incontro con gli eurodeputati, tenutosi prima del vertice, che, per fronteggiare le sfide della globalizzazione, non sarebbe stata sufficiente la sola "riforma del modello economico-sociale" ma si sarebbero dovute, altresì, stabilire delle nuove priorità.

Egli aveva, infatti, affermato che, «se ad Hampton Court, ci sarà accordo sulla revisione del modello e sulle sei nuove priorità per il futuro, credo si porranno le premesse per arrivare in Dicembre, all'accordo sul nuovo bilancio europeo». Ha, poi, aggiunto che «le voci di bilancio» andranno «ritirate sulle nuove priorità» e che, a questi fini, sarebbe disposto a ridiscutere il "rimborso inglese", purché, però, la Francia accetti la riforma delle PAC. Ha anche auspicato (sic!) il raggiungimento di un'intesa politica, entro fine anno, sulla "direttiva per la liberalizzazione del mercato europeo dei servizi".

Le sei nuove priorità, supportate da una serie di studi ispirati dal *Think-tank* "Policy Network", ed avallate da Anthony Giddens padre della "terza via", sono le seguenti: 1) Investimenti in ricerca, sviluppo, innovazione e, quindi, necessità di trovare più fondi. Questi settori traineranno, più degli altri nel futuro, la crescita economica. Occorre, pertanto, creare un Consiglio europeo della ricerca che sia l'equivalente della Fondazione nazionale americana delle scienze; 2) Una politica energetica comune «in un mercato aperto e più integrato». Solo mettendo insieme le risorse, «l'Europa può far valere il suo potere collettivo». Occorre, parallelamente, avviare un dialogo con i principali fornitori di energia al fine di addivenire ad una posizione comune anche in materia di energia nucleare; 3) Una riforma dei sistemi universitari, perseguendo l'obiettivo di creare centri di eccellenza. In questo settore, infatti, l'Europa non è competitiva, né con gli Stati Uniti, né con Cina ed India. Occorrono, pertanto, più investimenti nell'istruzione superiore e maggiori collegamenti tra università ed impresa; 4) Un piano d'azione sulle politiche dell'immigrazione. Vi è necessità di "fermezza" sul controllo dell'immigrazione che va, tuttavia, "utilizzata" per potenziare l'efficienza e la competitività dell'economia europea; 5) Equilibrio demografico e riforma dell'organizzazione del lavoro. Questa problematica cruciale va affrontata con un coordinamento aperto che abbia, come parametro di riferimento, i migliori sistemi pensionistici e previdenziali esistenti in Europa; 6) Un Fondo per la globalizzazione per ovviare agli effetti socialmente nocivi derivanti da questo fenomeno. Uno strumento che deve servire ad aiutare le persone e le regioni che si trovano in difficoltà a causa delle ristrutturazioni (uno strumento «non per tutelare il lavoro ma l'individuo») e non, invece, a proteggere le imprese che devono essere ristrutturate o che non sono competitive.

La ricetta proposta da Tony Blair sembra essere il frutto di un compromesso fra il modello anglosassone della flessibilità ed il "modello scandinavo". Un modello, cioè, che tende da un lato, a mantenere le politiche di Welfare e, dall'altro, a velocizzare il mercato del lavoro. Lo slogan del c.d. "Workfare" è, infatti, quello di «aiutare i lavoratori e non i posti di lavoro» e di investire, parallelamente, in ricerca, sviluppo e innovazione.

Le "politiche di Workfare" non sembrano, tuttavia, avere il consenso di Chirac che non ha mancato di evidenziare come esse assecondino il «darwinismo aziendale» e facciano ricadere, sugli stati, l'onere di "riciclare" i lavoratori. Egli, oltre a non condividere questo tipo di riforme, non pare, peraltro, disponibile a fare concessioni sulle politiche agricole. M. Schultz, leader tedesco degli eurosocialisti, ha affermato, dal suo canto, che «il progresso economico-tecnologico presuppone lo smantellamento dei diritti sociali. Questa rotta va smentita ad Hampton Court».

Sullo sfondo del vertice si è, quindi, profilata una dialettica conflittuale fra le diverse versioni del "modello sociale europeo". La versione anglosassone pone la "competitività al primo posto e punta ad un recupero del "sociale" se pur in termini, comunque, subalterni all'"economico". La versione renana insiste, invece, su una più marcata "autonomia del sociale" allo scopo di

ottenere una risposta, più compiuta, alle diffuse istanze di “giustizia sociale”.

Si è deciso, tuttavia, di evitare una discussione esplicita sui differenti modelli (anglosassone, renano, scandinavo) per scongiurare polemiche sterili e divisioni laceranti.

L’attenzione dei partecipanti al vertice si è, pertanto, concentrata sui sei punti prospettati da Blair agli eurodeputati, che costituiscono l’asse strutturale del c.d. “piano Barroso”, ossia del documento presentato dalla Commissione. Sui contenuti del piano non si sono manifestate notevoli divergenze, salvo che per la questione del “Fondo”, destinato ad ammortizzare gli effetti della globalizzazione.

Sull’unica proposta operativa del summit, ossia sulla creazione di un fondo destinato ad «aiutare i lavoratori a riqualificarsi, non le imprese fallimentari a restare in piedi» si è avuto, quindi, un timido assenso mescolato a critiche. La Germania, l’Austria, l’Olanda hanno espresso, in particolare, una posizione alquanto temperata adducendo argomentazioni relative all’esistenza di vincoli di bilancio. Gerard Schröder ha affermato, in generale, che «la Germania è giunta al limite della propria capacità di contribuzione e non darà un euro in più. Ciò vale non solo per me».

I Paesi nordici hanno criticato l’idea di un “Fondo” per aiutare i lavoratori vittime delle delocalizzazioni e dei licenziamenti. Il primo ministro danese Anders Fogh Rasmussen ha affermato: «voglio vedere da vicino se questo deve promuovere un mercato del lavoro più flessibile e dinamico». Andrus Ansip, primo ministro dell’Estonia, ha sostenuto, in modo ancora più deciso, che «è abbastanza difficile capire perché avremo bisogno del Fondo. In Estonia abbiamo aperto il mercato da dieci anni ed adesso abbiamo un’economia fiorente. Con il Fondo daremo un premio ai paesi che non hanno fatto le riforme strutturali al momento giusto».

L’intenzione del presidente di turno Blair, al momento della convocazione del summit, era quella di lanciare, pur nell’ambito di una discussione generica e priva di decisioni concrete, un messaggio di ritrovata armonia tra i venticinque paesi membri dell’Unione, specie dopo l’esito negativo dei referendum francese ed olandese, il mancato accordo, nel vertice di giugno, sul bilancio comunitario e i contrasti manifestatisi sulla questione delle “riforme del modello sociale europeo”. Egli, citando tra i risultati concreti, l’«ampio consenso» raggiunto sui cinque punti del documento presentato dalla Commissione (potenziamento della ricerca e dell’innovazione; riforma delle Università; coordinamento della rete energetica europea; maggiore vigilanza alle frontiere dell’immigrazione clandestina e valorizzazione dell’immigrazione legale; riforma dell’organizzazione del lavoro), ha affermato, a conclusione del summit: «abbiamo rimesso l’Europa sul binario giusto». Ha, inoltre, aggiunto che: «abbiamo stabilito una direzione chiara su come l’Unione europea debba rispondere alla globalizzazione». E’ necessario «riconnettere l’Europa con il consenso dei cittadini e questo documento rappresenta la strada giusta per il futuro economico e la politica sociale dell’Unione europea».

Per Tony Blair, il vertice è servito a delineare «una nuova direzione alle politiche europee del futuro incentrate sulla modernizzazione del modello socio-economico europeo». Di questa nuova direzione, «il futuro bilancio è parte e non un’entità separata». Si è auspicata, a questo proposito, una positiva conclusione entro la fine dell’anno, perché, «altrimenti, i Paesi di nuovo accesso si troveranno nell’impossibilità di pianificare». Il Presidente della Commissione Barroso ha sostenuto, dal suo canto, che «si è venuto a creare il contesto politico adeguato per un accordo sul bilancio». Si è, infatti, dichiarato «più ottimista di ieri sulla possibilità di giungere ad un’intesa per Dicembre». Ambedue hanno espresso, insomma, soddisfazione per il risultato del vertice, sottolineando come l’Europa abbia un bisogno disperato di uscire dalla crisi politica, economica, istituzionale in cui si trascina da tempo. Il peso delle sue divisioni interne comincia a divenire paralizzante e diviene urgente recuperare, altresì, il consenso dei cittadini. Nella conferenza conclusiva hanno, inoltre, illustrato un piano d’azione destinato a snodarsi sino al prossimo vertice che si svolgerà sotto la presidenza austriaca.

Barroso ha specificato che la Commissione presenterà a Dicembre, sulla base dell’intesa raggiunta, a grandi linee, nel vertice di Hampton Court, un rapporto finalizzato al raggiungimento di «un risultato concreto, nel Marzo successivo».

Il consenso raggiunto sulla “direzione” che l’Europa dovrà prendere per fronteggiare le sfide della globalizzazione appare, tuttavia, apparente.

I toni della riunione sono stati, in effetti, pacati. La sostanza delle contrapposizioni non appare, però, mutata, sicché risulta difficoltoso parlare di una ritrovata armonia.

Nel vertice si è discusso sulle strategie necessarie per fronteggiare il dramma della disoccupazione nell’Unione europea (venti milioni di disoccupati), ma non si è raggiunto alcun compromesso sulla modernizzazione del modello sociale-europeo nelle dinamiche della mondializzazione economica.

L’impegno di Tony Blair è stato quello di evitare uno scontro diretto tra la posizione dei paesi membri che puntano sul «libero scambio» deregolamentato, e la posizione di quelli che esprimono, invece, una fedeltà, sia pur generica, ai valori della solidarietà sociale.

Gerard Schröder, parlando anche a nome di Angela Merkel, ha criticato l’impostazione liberista di Blair e di Barroso. Ha affermato, infatti, che occorre, «di sicuro, costruire le riforme sul consenso» ma occorre, altresì, decidere «se vogliamo un’Europa politica o un’Europa di mercato». L’Europa attuale si caratterizza preminentemente, come «un mercato», e non già come «un modello particolare di società che combina l’efficienza economica con la solidarietà sociale». In Europa, «la gente ha, sempre di più, l’impressione che il mercato interno non la protegga contro la mondializzazione selvaggia» e per questo richiede «un più alto grado di protezione e coesione sociale». Per tali ragioni, «il modello inglese non è, comunque, quello da seguire». Jacques Chirac, facendogli eco, ha sostenuto che «le riforme si possono fare ma occorre, però, restare fedeli ai nostri valori umanisti ed al nostro modello sociale, essenziale per riconciliare i cittadini con il progetto europeo». I paesi più marcatamente liberisti, hanno, invece, criticato il “protezionismo francese”. Anders Fogh Rasmussen ha sostenuto che «il libero scambio» costituisce «il solo modo per migliorare la competitività».

Un messaggio positivo si è voluto lanciare, a conclusione del vertice, anche sulle prospettive di un accordo sul bilancio comunitario da perfezionarsi entro l’anno. La questione del bilancio rappresenta, tuttavia, l’ostacolo più rilevante. Se non si riuscirà ad affrontarla, il vertice di Hampton Court passerà alla storia come un luogo di esercizio di vuota retorica, temporaneamente consolatoria ma, certamente, inidonea a porre le premesse per una risoluzione dei problemi strutturali.

Per ora resta la promessa che la questione del bilancio, relativo al periodo 2007-2013, verrà risolta a metà dicembre e che l’accordo sulle nuove priorità economiche si perfezionerà nella primavera dell’anno prossimo.

Ognuno dei paesi membri resta, comunque, ancorato saldamente sulle sue posizioni. Il premier britannico, di fronte all’insistenza unanime dei suoi colleghi e della Commissione, si è impegnato, formalmente, a cercare un accordo sul bilancio nel prossimo vertice di dicembre. Egli si trova, però, di fronte ad una difficile alternativa. Se, nel vertice di dicembre, si ostinerà nel difendere lo “sconto”, ottenuto anni addietro da Margaret Thatcher, vanificherà l’impegno profuso specie in termini di immagine, nel vertice di Hampton Court e condannerà la sua presidenza ad un clamoroso fallimento. Se effettuerà delle concessioni, riceverà, certamente, sul piano interno, pesanti critiche.

Tony Blair non sembra, tuttavia, intenzionato, nella sostanza, ad operare alcuna concessione in relazione allo “sconto” di cui gode il suo paese (5,5 miliardi di euro nel 2005). La disponibilità a discutere sullo sconto è stata condizionata, tuttavia, all’assunzione dell’impegno, da parte dell’Unione, a non utilizzare le somme risparmiate per sostenere l’agricoltura. Il presidente francese J. Chirac ha sottolineato, tuttavia, che la Francia non accetterà alcuna «rimessa in causa della politica agricola» che assorbe il 40% del bilancio comunitario. Si sostiene, infatti, che la PAC è stata stabilizzata fino al 2013 e, quindi, non può essere modificata. Schröder ha ribadito, in linea generale, che «l’impegno tedesco per il bilancio europeo, è arrivato al limite» ed ha annunciato che la Merkel appoggerà la posizione francese sulla PAC.

I problemi di bilancio si intersecano, peraltro, con il negoziato al WTO e quest’ultimo non

potrà sbloccarsi se non si risolve la diatriba sulla PAC. Chirac ritiene che il Commissario Mandelson, proponendo un ribasso del 70% degli aiuti agricoli europei, sia andato oltre il mandato del Consiglio. Sulla doppia partita del bilancio e dei negoziati commerciali del Doha Round, egli ha dichiarato che «la Francia non farà un passo in più in agricoltura». Sui «negoziati WTO, la nostra linea rossa è la riforma del 2003 e se necessario useremo il veto». Un atteggiamento di piena intransigenza, quindi, nel caso che gli accordi del WTO mettano in discussione le sovvenzioni dell'Unione europea penalizzando gli agricoltori francesi.<sup>2</sup>

La Francia continua, quindi, a difendere la spesa agricola minacciando, addirittura, un veto contro il ridimensionamento dei sussidi in agricoltura, nel caso in cui l'UE dovesse accettare la suddetta riduzione nel prossimo round dei negoziati dell'OMC (WTO).

Si può, quindi, osservare, in conclusione, che se sul piano teorico, tutti i paesi membri concordano sulla necessità delle riforme, sulla necessità di puntare sull'economia della conoscenza, sull'eccellenza dei prodotti, servizi, manodopera, in concreto, però, una linea comune fatica a profilarsi.

Ciascuno sembra intenzionato a percorrere, prioritariamente la propria strada e pare geloso custode del proprio modello economico, delle proprie competenze e priorità.

## *2. LO SFONDO IDEOLOGICO DELL'EUROPA SOCIALE: UNA POSSIBILE ANALISI DEL SOFT LAW DELLA COMMISSIONE.*

Resta un punto fermo, tuttavia, pur nella diversità apparente delle opzioni. L'Europa "sociale" dovrà trovare la propria matrice logica, prima ancora che storica, nel progetto di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Quella stessa economia di mercato, aperta e in libera concorrenza, è divenuta, esplicitamente, nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, un' «economia sociale di mercato». Espressione che, tuttavia, non sposta il baricentro della questione, ma contiene, in sé, la pretesa di definire, tanto sinteticamente, quanto ambigualmente, i termini essenziali di un modello "sociale" europeo, a partire dalla condivisione implicita dell'idea che il mercato, attraverso

---

<sup>2</sup> Occorre precisare, a questo proposito, che, dal 13 al 18 Dicembre, ci sarà, ad Hong Kong, un incontro, a livello ministeriale, del WTO. Il tema controverso riguarda proprio la materia dell'agricoltura. Gli USA, appoggiati dai principali paesi del mondo in via di industrializzazione, considerano l'accordo sull'agricoltura una premessa indispensabile per passare agli altri settori della trattativa internazionale (l'industria ed i servizi). L'idea di fondo è quella di effettuare cessioni sull'agricoltura, per ottenere un maggiore impegno nei servizi. L'Unione europea viene criticata a causa della PAC che assorbe il 40% del bilancio comunitario. La Francia che è, in Europa, la prima potenza agricola e, nel mondo, la seconda (dopo gli USA), non intende effettuare cessioni. Il presidente Chirac, come s'è detto, ha fissato, nel vertice di Hampton Court, i limiti oltre i quali non intende andare ed ha accusato il commissario al commercio dell'Unione europea, il britannico Peter Mandelson, che negozia a nome dei venticinque nel Doha Round, di essere andato oltre il mandato attribuitogli da Consiglio europeo e di aver ceduto troppo. L'ultima proposta di Mandelson non si limita, invero, alla riduzione del 70% delle sovvenzioni interne alla produzione agricola ma contempla anche la soppressione, a termine, delle sovvenzioni alle esportazioni ed un calo dei diritti doganali che gravano sulle importazioni di prodotti extracomunitari. Il punto più controverso è, in realtà, proprio quest'ultimo, ossia quello relativo alle condizioni di ingresso dei prodotti agricoli sul mercato europeo. I francesi ritengono, infatti, che il ribasso delle tariffe doganali proposto da Mandelson (nell'ultima proposta si parla di una forbice tra il 35 ed il 60% in meno), rimette in causa il "principio della preferenza comunitaria". Un principio fondante della PAC che resta una delle poche politiche comunitarie esistenti. Mandelson non disporrebbe, insomma, di alcun mandato per determinare la cessazione della PAC. Si sostiene, infatti, che su pomodori, pollame, carne bovina, zucchero e burro si avranno prezzi internazionali più bassi di quelli comunitari.

Gli USA, a fronte dell'ultima proposta di Mandelson, hanno, tuttavia, dichiarato di essere delusi e di volere di più. Questo atteggiamento, ha fatto dubitare, lo stesso Mandelson, della reale volontà degli USA di concludere un accordo alla WTO. Alla vigilia dell'incontro del 1° Novembre alla WTO, le divergenze tra la Francia ed il Commissario al commercio dell'Unione europea, apparivano attenuate, proprio a causa dell'intransigenza espressa dagli Stati Uniti. Peter Mandelson ha dovuto ammettere che la sua nuova offerta sull'agricoltura era da considerarsi «l'ultima al limite del socialmente tollerabile».

la dinamica della concorrenza – che è dinamica formalmente strutturata e non certamente “naturale” – può assurgere a potere di formalizzazione sia dei criteri di azione dello Stato sia dei criteri di organizzazione della società.

Questa visione delle cose è certamente rinvenibile nei diversi articoli che compongono i Trattati europei e, più di recente, il Progetto che istituisce una costituzione per l'Europa. Tuttavia, essa compare, più compiutamente disegnata, in quei documenti persuasivi (*soft laws*), che stanno dietro la perentoria giustificabilità politico-decisionale dei ‘considerando’, e che, soprattutto la Commissione elabora, sotto forma di ‘contributi’, ‘comunicazioni’, ‘regole’, ‘raccomandazioni’, ‘libri bianchi’, ‘libri verdi’, ecc., in quei settori di *policy* abbastanza forti e nevralgici da condizionare interessi sociali ed economici di portata generale, comunitaria e nazionale insieme.<sup>3</sup>

Uno di questi documenti rappresenta la base, per così dire, filosofica, giuridicamente l'atto di alta amministrazione, che dà forma all'indirizzo politico fondamentale di cui, nel vertice di Hampton Court, si sono discussi i modi di implementazione.<sup>4</sup> Un documento che riprende, aggiorna e, nella sostanza, conferma, la Strategia di Lisbona, varata nella primavera del 2000 e che rilancia il ruolo della Commissione come istituzione «promotrice e produttrice di comunitarietà»<sup>5</sup>, in un campo così delicato come quello della politica sociale dell'Unione.

«L'Europa deve riformare e modernizzare le sue politiche per poter preservare i suoi valori. Una modernizzazione è essenziale per mantenere i livelli di prosperità storicamente alti dell'Europa, di coesione sociale, di protezione dell'ambiente e di qualità della vita». Così si apre la Comunicazione della Commissione europea (COM 2005/525 del 20 ottobre 2005 [www.europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_525\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_525_fr.pdf)) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, dal titolo “I valori europei nell'era della globalizzazione”. Si tratta del documento ufficiale che ha fatto da sfondo ideologico (o a-ideologico, se si accetta la premessa – assai controversa – che il *modern world* descritto nella Comunicazione sia, puramente e semplicemente, il mondo “reale” e necessitato dei “fatti”)<sup>6</sup> alla

---

<sup>3</sup> Sul ruolo *hard* del *soft law* nell'ordinamento comunitario, cfr., da ultimo, M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea (versione parziale e provvisoria)*, Relazione presentata al Convegno annuale dei costituzionalisti tenutosi a Catania il 14-15 ottobre 2005, p. 22, il quale osserva lucidamente che «il *soft law* (ancor più della *soft regulation*, intesa come regolazione attraverso strumenti normativi tradizionali, che tuttavia lasciano margini flessibili di adeguamento e spazi discrezionali di esecuzione e attuazione) è tutt'altro che *soft*, perché è capace di improvvise rigidità vincolanti se, oltretutto a discrezione di soggetti non democraticamente controllabili (giudici, organi tecnici, esecutivi in sede di negoziato con altri esecutivi), lo si erge a paradigma di decisioni o di comportamenti».

<sup>4</sup> Di atti di vero e proprio indirizzo politico, con riferimento alle Comunicazioni della Commissione – all'interno di un circuito di reciproca alimentazione normativa e prescrittiva rispetto alla normazione comunitaria primaria (circuito che contribuirebbe a classificare le Comunicazioni come fonti secondarie “atipiche” dell'ordinamento comunitario), - parla F. BILANCIA, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva d'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, VOL. I, “*Vincoli*” alla *funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 226 ss. Secondo l'Autore, la Commissione, attraverso le Comunicazioni, procede comunque «nella definizione delle linee di sviluppo della futura politica comunitaria nella materia, in una con la integrazione-attuazione delle disposizioni normative primarie» (p. 227). Pertanto, le Comunicazioni possono essere considerate «fonti integrative delle norme primarie, affermatesi per forza propria, meglio, per l'autorità politica dell'istituzione di cui esse sono emanazione, che ricevono dalle stesse norme primarie di cui sono attuazione la forza vincolante propria delle prescrizioni di cui vengono a configurare l'assetto finale» (p. 235).

<sup>5</sup> Così G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3-4, 2005, p. 1068. «Si può supporre», scrive l'Autore, «che la “comunitarietà” diventi nel breve, o nel medio periodo una categoria del diritto pubblico aggiungendosi a quelle classiche quali statualità, nazionalità, o sostituendosi a queste e a quante altre possono essere messe in discussione, a causa della sua capacità di inglobarle. Sarà la commissione, se si realizzerà questa ipotesi, l'istituzione che di tale categoria potrà vantare la primigenia manifestazione soggettiva e funzionale. Potrà vantarla per il ruolo che, in base ai trattati ed ai contenuti che li hanno caratterizzati, essa ha svolto come promotrice e produttrice di comunitarietà, esercitando la più intensa funzione dinamica, quella costruttrice e via via sempre più incrementante dell'ordinamento, laddove, invece, quella della Corte di giustizia si rivelerà essere stata, e non poteva essere altrimenti, funzione stabilizzatrice, certativa della “comunitarietà”».

<sup>6</sup> Per chi volesse approfondire il rapporto tra ideologia e diritto, come necessaria chiarificazione metodologica propedeutica alla effettiva comprensione dei postulati storico-culturali di qualsivoglia concezione della scienza

riunione informale dei capi di stato e di governo del 27 ottobre, dedicato all' "Europa sociale" e alle sfide della globalizzazione.

Già dall'incipit del documento appare evidente il presupposto che poi la Comunicazione della Commissione tenterà, sia pure solo indirettamente e con cenni più evocativi che analitici, di definire e precisare: il fatto che la globalizzazione economica rappresenti il fulcro di un cambiamento radicale della società occidentale. Con, in più, un ulteriore passaggio logico, o, se si vuole, psico-sociologico. Ossia che il processo di globalizzazione in campo economico rappresenti la cifra caratterizzante dell'interpretazione della modernità, o se si vuole, della postmodernità.<sup>7</sup>

E' forse necessaria, però, a questo punto una precisazione.

Il termine «modernizzazione» («modernisation», «modernization»), nel suo significato originario, sta ad indicare «un mutamento sociale su larga scala, coinvolgente le principali strutture economiche, politiche, amministrative, familiari, religiose di una società, che mostra di procedere in direzione di un progressivo avvicinamento a un modello di società moderna fondato in complesso sulle caratteristiche acquisite gradualmente dalle società occidentali dopo la Rivoluzione industriale (circa 1780-1830) e la Rivoluzione francese: in specie l'inserimento della massa della popolazione nel sistema economico e politico nazionale; l'urbanizzazione; lo sviluppo di un potente apparato giuridico-amministrativo centrale; la diffusione del principio di razionalità in tutte le sfere della vita sociale; il forte incremento della differenziazione sociale e della divisione del lavoro; la moltiplicazione di associazioni, organizzazioni e istituzioni specializzate nello svolgere funzioni un tempo inesistenti o fuse in ruoli generici entro la sfera familiare, come gran parte delle funzioni produttive ed educative; l'eliminazione dei privilegi ereditari e l'incremento generale della scolarità»<sup>8</sup>.

Va detto, tuttavia, che, soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, il termine «modernizzazione», che, come si è visto, coincideva con un'idea ben precisa di «modernità», intesa come frattura politica, economica e sociale all'interno delle società precapitalistiche (secondo le ben note tesi di Marx<sup>9</sup>, Weber<sup>10</sup>, Tönnies<sup>11</sup>), è stato identificato – anche geopoliticamente – con un certo modello di crescita e di sviluppo.

In particolare, esso «venne in voga, soprattutto «tra sociologi e scienziati politici», specialmente nordamericani, «quando le circostanze indussero a chiedersi quale sarebbe stato il futuro politico dei nuovi Stati emersi, in società sottosviluppate dell'Africa e dell'Asia, con la fine dei possedimenti coloniali». In questo senso, «sulla base di un modello che poneva implicitamente – ma, spesso, anche esplicitamente – al vertice della scala di modernità le società industriali europee e il Nord-America (Stati Uniti e Canada), la modernizzazione fu concepita come un tragitto temporale e strutturale da percorrere per acquisire le caratteristiche del modello di riferimento. (...) Il concetto di modernizzazione veniva ad essere così fortemente centrato sulle società capitalistiche dell'Occidente, e assumeva al tempo stesso natura di processo frontale e omogeneo: a mano a mano che esso avanza, si intende che le componenti caratteristiche della società tradizionale arretrano».<sup>12</sup>

---

giuridica, si rinvia alle intense pagine di R. ORESTANO, 'Ordinamento giuridico', *scienza del diritto, ideologia* (1983), in ID., *Edificazione del giuridico*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 303 ss.

<sup>7</sup> Da intendersi, secondo la ben nota impostazione di J. F. LYOTARD, *La condition postmoderne* (1979), tr. it. di C. Formenti, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, Milano Feltrinelli, 1985, p. 72, come condizione sempre più diffusa di «erosione interna del principio di legittimazione» politica delle società contemporanee, a seguito della perdita di credibilità delle grandi narrazioni e delle grandi mediazioni politiche e ideologiche. Una condizione caratterizzata dall'affermarsi, sul piano dell'organizzazione sociale, dello statuto teorico ed epistemologico della performatività, della legittimazione sociale attraverso l'efficienza prestazionale ed economica.

<sup>8</sup> L. GALLINO, *Modernizzazione* (voce), in ID., *Dizionario di Sociologia*, Torino, Utet, 2004, p. 426.

<sup>9</sup> K. MARX, *Formen, die der kapitalistischen Produktion vorhergehen* (1857-1858), tr. it. di G. Brunetti, *Forme economiche precapitalistiche*, Roma, Editori Riuniti, 1974.

<sup>10</sup> M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), tr. it., di P. Chiodi e G. Giordano, *Economia e società*, in particolare, qui, il vol. II, Torino, Edizioni di Comunità, 1999.

<sup>11</sup> F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1887), tr. it. di G. Giordano, *Comunità e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

<sup>12</sup> L. GALLINO, *Modernizzazione*, op. cit., p. 427.



Si stava, cioè, già profilando la scelta di conferire un valore implicito, di *presupposizione*, ad alcuni particolari temi (caratteri strutturali dell'economia mondiale, efficienza, innovazione), che poi diventeranno il leit-motiv della retorica della globalizzazione.

Stava accadendo che il concetto di «modernizzazione» cominciava a fondare la sua pretesa di descrizione della realtà sulla separazione tra rapporti sociali di produzione (ossia l'organizzazione sociale nel suo senso più ampio) e forze produttive materiali, prestandosi, sempre di più, ad essere utilizzato per indicare, quasi esclusivamente, una reiterata transizione epocale, caratterizzata dal dominio di un nuovo potere economico, legato alla competizione produttiva e finanziaria su scala internazionale.

C'è un valore strategico in questa concezione della «modernizzazione». Diciamo strategico perché essa non mira a mettere in gioco, dialetticamente, sviluppo economico e conquiste sociali, ma in quanto si propone come obiettivo unilineare quello di far scaturire la migliore organizzazione politica e sociale possibile dal funzionamento migliore (nel senso di più performante) dei fattori di produzione nonché dai livelli di incremento dell'accumulazione privata.

Potrebbe essere questa una possibile chiave di lettura per tentare di comprendere ciò che, ad avviso di chi scrive, costituisce la principale omissione del ragionamento che la Commissione svilupperà in merito al rapporto tra l'Europa c.d. sociale e la globalizzazione, e che, probabilmente, costituisce il nodo costituzionale da sciogliere nel rapporto tra diritti proclamati e forma di governo all'interno della costruzione istituzionale europea.

Siffatta concezione, infatti, «non permette di distinguere, come si dovrebbe, tra modernizzazione e modernità, cioè tra il punto di arrivo – in realtà un punto mobile, continuamente spostantesi in avanti – e il processo di avvicinamento ad esso. Di fatto non è provato che un certo tratto della modernità – per dire, una estesa partecipazione delle masse popolari – rappresenti il punto di massima intensità storicamente raggiunto o raggiungibile da un processo che si è evoluto mantenendo costantemente la propria natura; è possibile sia stato preparato da processi di natura diversa, come una rivoluzione dall'alto». Qui, la «modernizzazione» «è presentata come un processo fisiologico di maturazione sana e progressiva, anche se attraversa momenti di tensione e di conflitto, in direzione di una società globalmente “migliore” della precedente in termini di sviluppo economico, politico e sociale. La scena contemporanea ci mostra per contro numerose società che pur avendo percorso tutto il tragitto della modernizzazione, acquisendo in molti settori la maggior parte delle caratteristiche di definizione di essa, sono pervenute ad uno stadio di sviluppo economico, politico e sociale che presenta tratti chiaramente *patologici*. Il caso attuale degli Stati Uniti, e, su un altro piano, dell'Italia, sono al riguardo assai rappresentativi»<sup>13</sup>.

Sul piano del diritto costituzionale, questa possibile scissione tra «modernità» e «modernizzazione» - che viene artificiosamente sostenuta quando la questione della «modernizzazione» assorbe completamente, annullandola, la questione dei processi di emancipazione delle classi sociali più sfavorite, intesi, tali processi, come il tratto saliente ed evolutivo, sul piano sociale, della c.d. «modernità», base permanente delle istanze storiche del costituzionalismo<sup>14</sup> -, dovrebbe, al contrario, essere continuamente (e criticamente) ri-attualizzata, interrogandosi sul rapporto tra livello formale delle conquiste moderniste (la quantità di sviluppo e di crescita economica prodotti, la quantità di lavoro creata, il riconoscimento essenzialmente procedurale degli strumenti di partecipazione democratica, etc.) e il livello sostanziale dei processi materiali di redistribuzione del potere economico, politico e sociale (giustizia economica, redistribuzione della ricchezza, incremento della spesa pubblica, elevati e progressivi prelievi

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, ivi (corsivo aggiunto).

<sup>14</sup> L'idea forte del «costituzionalismo» come «accumulazione di civiltà», e non come mera giustapposizione di formule e di figurini istituzionali, si ritrova compiutamente espressa in G. FERRARA, *Le ragioni di una rivista nuova*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); M. DOGLIANI, *Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Atti del Convegno di studio tenutosi a Padova, 19-20-21 giugno 2003*, Padova, Cedam, 2004, pp. 201 ss..

fiscali, pluralismo partitico, effettività della rappresentanza politica, sindacale, etc.), che quelle conquiste dovrebbero garantire, una volta raggiunti, almeno tendenzialmente, gli obiettivi prefissati.

Anzi, di più. Questa possibile divaricazione di scopi, dovrebbe, assai concretamente, portare ad interrogarsi sulla circostanza che quei Paesi, che oggi incarnano il mito della «modernizzazione globale» (Cina e India), presentano, nella loro struttura “costituzionale” evidenti patologie, relative tanto alla legalizzazione di un capitalismo sfrenato e senza regole, quanto alla perpetuazione di un ordine sociale tradizionalmente (le caste dell’India)<sup>15</sup> o modernisticamente (si pensi al ruolo della nomenclatura “comunista” in Cina)<sup>16</sup> gerarchizzato.

Ciò, però, implica la consapevolezza di un rapporto tutt’altro che lineare tra «modernizzazione» e sviluppo economico, politico e sociale di un dato ordinamento che voglia dirsi “costituzionale”. In questo senso, l’incipit del documento della Commissione appare quantomeno ambiguo, e per evitare confusioni, andrebbe letteralmente rovesciato.

Non dovrebbe essere la «modernizzazione» in sé a garantire la coesione sociale, ma, al contrario, dovrebbe essere l’innalzamento del livello democratico sostanziale delle relazioni politiche sociali ed economiche – all’interno di un certo modo di produzione e di un certo sistema politico – a poter offrire, nel lungo periodo, la base necessaria e condivisa per promuovere uno sviluppo complessivo della società. In quest’ottica, la superiorità di un modo di produzione dovrebbe essere misurata in base alla prospettiva che offre a una democratizzazione dei processi decisionali in tutte le sfere sociali.

Ma andiamo per ordine.

In realtà, la Commissione, nella parte introduttiva del documento, riesce a cogliere il potenziale antidemocratico della modernizzazione globalizzatrice. Essa scrive, infatti, che «oggi, l’Europa del dinamismo, dell’innovazione e dell’apertura, delle telecomunicazioni mobili di terza generazione o di Internet affianca però un’altra realtà: un’Europa dove si trovano 19 milioni di disoccupati, povertà infantile, e una crescita stagnante, un’Europa in cui gli esclusi sono troppi». In tale contesto, «la crescita rallenta, la disoccupazione strutturale resta a dei livelli elevati, le disuguaglianze aumentano». Il che comporta una precisa presa di coscienza, il fatto, cioè, che «non si tratta semplicemente di un problema di economia o di finanze pubbliche, ma soprattutto di una questione di *giustizia sociale*»<sup>17</sup>. Sono conclusioni forti. Attestano la consapevolezza di un quadro generale per niente roseo e di una forbice di sviluppo economico e sociale che tende, sempre di più, ad allargarsi: da una parte, l’uso più o meno diffuso di nuove tecnologie e il diffondersi, in un ambito privilegiato, di nuovi stili di vita all’interno di un modello di sviluppo che prevede, come sua stessa modalità attuativa, sacche di esclusione sociale; dall’altra parte, una crescente disparità di posizioni e di situazioni soggettive, consustanziale al modello sociale dominante, fondato su nuove e vecchie gerarchie (di conoscenza, di accesso effettivo allo strumentario politico della partecipazione – strumentario monopolizzato dai gruppi di pressione e dalle lobbies -, nonché di subordinazione economica legata anche all’ignoranza degli effettivi processi produttivi e finanziari, creatori di vecchie e nuove forme di plusvalore).

Da questo stato di cose deriva, secondo la Commissione, la necessità, a suo dire largamente riconosciuta, «di procedere a dei cambiamenti». I cambiamenti in oggetto sarebbero, in verità, quelli già auspicati dalla medesima Commissione nel suo Contributo (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000) al Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000, la cui premessa politico-ideologica era – ed è anche oggi – sempre la stessa: l’Unione europea deve compiere «il passaggio al nuovo paradigma indotto dalla globalizzazione e dalla nuova economia della conoscenza: questo

---

<sup>15</sup> Cfr. A. SEN, *The Argumentative Indian* (2005), tr. it. di G. Rigamonti, *L’altra India. La tradizione razionalista e scettica alle radici della cultura Indiana*, Milano, Mondadori, 2005, spec. pp. 207 ss., sui rapporti tra disuguaglianze, classe, sesso, caste e comunità.

<sup>16</sup> Cfr. G. SAMARANI, *La Cina del Novecento. Dalla fine dell’Impero a oggi*, Torino, Einaudi, 2004, spec. pp. 301 ss., ove si indaga il rapporto tra modernizzazione economica, trasformazioni sociali, riforme e sistema politico-ideologico.

<sup>17</sup> *Comunicazione della Commissione del 20.10.2005/525*, p. 3 (corsivo aggiunto).

investe ogni aspetto della vita e implica una radicale trasformazione dell'economia e della società europea. E' essenziale che l'Unione intervenga rapidamente per dare al mutamento una forma consona ai suoi valori e alla sua concezione della società. Occorre *riorientare le scelte politiche* in modo da poter cogliere i vantaggi offerti dalla nuova società della conoscenza, la società del sapere. Le attuali prospettive economiche – le migliori da una generazione – offrono a questo fine un'opportunità unica».<sup>18</sup>

Se restiamo alla Comunicazione del 20 ottobre 2005, ci si avvede di come la Commissione sottolinei il fatto che il processo descritto a Lisbona (con un certo trionfale ottimismo) abbia subito, da cinque anni a questa parte, una brusca accelerazione, in ragione della mutata situazione della concorrenza mondiale, che, soprattutto nei confronti del continente asiatico, si è notevolmente intensificata: «les connaissances les plus pointues ne sont plus l'apanage de l'Europe ou de l'Amérique du Nord. Les universités indiennes forment chaque année plus de 250 000 ingénieurs. En Chine, le niveau d'investissement dans le secteur de la recherche devrait rattraper en 2010 celui de l'Union européenne»<sup>19</sup>.

Questi rilievi della Commissione non stanno lì soltanto a dimostrare l'autoinveramento di un modello di sviluppo posto a fondamento della Strategia di Lisbona, e cioè l'idea dell'avvento di una «società della conoscenza», quale stadio evolutivo migliorativo delle condizioni economiche e sociali legate alle forme tradizionali del lavoro e della produzione, ma rappresentano, su un piano più generale, l'esplicitazione di un principio basilare dell'indirizzo politico comunitario e anche nazionale (delle politiche dei governi nazionali): la presupposizione che l'adeguamento irriflesso e immediato alle condizioni “naturali” e “oggettive” delle trasformazioni socioeconomiche in atto (la c.d. globalizzazione) rappresenti la ratio pressoché esclusiva per valutare il buon funzionamento di una certa struttura sociale.<sup>20</sup>

Ciò che non convince, in questa ricostruzione, è la circostanza che questo mondo “ideale” della *knowledge society*, oscuri il rapporto tra *knowledge* e *power*, visto che all'immaterialità di un'economia della conoscenza corrisponde, poi, un'accurata riflessione sui rapporti “reali” che la sostengono: la lotta per il potere, il costo del lavoro, l'economia della produzione (che non cambia finalità, anche se il capitale postfordista è la «conoscenza»), i criteri per stabilire il livello di giustizia sociale.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 2.

<sup>19</sup> *Ibidem*, ivi.

<sup>20</sup> Su questo ruolo “retorico” e “mitologico” della globalizzazione, intesa come metaprocesso oggettivo capace di influenzare le scelte politiche e sociali fondamentali individuate nelle costituzioni nazionali e, poi, assunto, acriticamente, a presupposto indefettibile della costruzione europea, v. M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 633 ss.; ID., *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2003, pp. 80 ss..

<sup>21</sup> Questo punto è stato affrontato, di petto, da G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 161-162, il quale, riprendendo alcune osservazioni già avanzate in altra sede, ha evidenziato come alla frammentazione delle forze politiche dominanti, organizzate prevalentemente nella forma-partito, sia seguita, all'interno della sfera pubblica nazionale e sovranazionale, una diversa ricomposizione delle «forze in grado di determinare direttamente o meno rapporti di dominio», forze raggrumate e ordinate intorno ai seguenti soggetti: «a) In ambito statale anzitutto l'*impresa*, che certamente condiziona tramite l'ideologia del mercato l'ordine costituzionale; poi i *media*, e in particolare le nuove imprese mediatiche, che giungono ad imporre i modelli culturali che si pongono alla base dei comportamenti politici e condizionano la determinazione delle politiche e l'individuazione dei fini politici; infine le *autorità* e i *poteri tecnici*, che ormai si pongono come limiti al conseguimento dei fini politici fondamentali e che – anzi – sono da essi stessi determinati. b) Guardando al processo di globalizzazione ed ai suoi riflessi, in un ambito sovranazionale, oltre ai soggetti fin qui indicati devono aggiungersi anzitutto gli (altri) *Stati* e le *comunità di Stati* (il riferimento all'Unione Europea è ovvio), la cui incidenza nella determinazione dei fini fondamentali dei singoli Paesi è fin troppo evidente; inoltre le organizzazioni estranee al circuito della rappresentanza democratica, ma dotate di una *nuova sovranità* come il Fmi, il Wto, la Bce, ecc. c) A tutti quelli indicati, infine, possono aggiungersi quei soggetti che operano allo stato diffuso (o fluido), spesso al di fuori del sistema della rappresentanza, che contribuiscono alla determinazione dei fini fondamentali, quali sono le *associazioni*; le *organizzazioni non governative*; le *forze sociali variamente organizzate*,

Non è un caso che quando la Commissione procede a fissare le coordinate concrete delle politiche socioeconomiche dell'Unione, che idealmente confluiscono nella formula, *bonne à tout faire*, di una «economia sociale di mercato» (la quale, va ricordato, fin dal suo significato originario, attribuitole dalla scuola ordoliberal che l'ha coniata, sta ad indicare una “società di mercato” più o meno autosufficiente e non certo un mercato con finalità sociali)<sup>22</sup>, i soggetti e l'organizzazione della globalizzazione acquistino piena materialità, incarnandosi nel binomio consumatori-imprese<sup>23</sup> e nella variabile dominante della sostenibilità finanziaria dei sistemi sociali, combinata con l'incremento del tasso di competitività: «les politiques actuelles sont confrontées à l'effet des nouvelles technologies, du vieillissement de la population et de la mondialisation. Certes, nous vivons plus longtemps en jouissant d'une meilleure santé et la mondialisation ouvre de nouveaux horizons tant aux consommateurs qu'aux entreprises. Pourtant, le vieillissement de la population menace la viabilité financière de nos systèmes sociaux et la mondialisation notre compétitivité»<sup>24</sup>. Il termine «viabilità» (qui «viabilità finanziaria») esprime assai bene questo processo di rimaterializzazione delle questioni economiche e sociali, visto che, in senso figurato, riferito, ad esempio, «système viable» o a «projet viable», significa proprio «qui peut prendre corps».<sup>25</sup>

Non sorprende, perciò, che, ad un certo punto della sua Comunicazione, la Commissione elenchi i dati salienti del processo di globalizzazione economica. Si tratta di dati tutti relativi alle trasformazioni del modo di produzione, ordinati secondo le priorità dei soggetti forti, con riguardo, cioè, alle eventuali difficoltà che i detentori del potere economico possono incontrare nella loro fase di espansione e di accumulazione. Questi dati sono: *a*) lo sviluppo vertiginoso del commercio mondiale, che, da oltre un decennio, registra un incremento annuo di oltre otto punti percentuali e che vede i nuovi giganti dell'economia globale, Cina e India, aumentare significativamente le rispettive quote di transazioni e di supremazia produttiva; *b*) la capacità di Cina e India di attrarre gli investimenti legati alla ricerca, con conseguente incorporazione di un alto contenuto tecnologico sia dei loro prodotti che dei loro servizi; *c*) un'arretratezza tecnologica che marca la propria differenza anche rispetto alle *performances* degli Stati Uniti; *d*) la constatazione che i mercati finanziari integrati sono la punta di diamante («le fer de lance») della globalizzazione, e, anche qui, la capacità di attrarre investimenti è vista come la chiave di volta per alimentare il reciproco sostegno tra logiche strettamente finanziarie ed economia della produzione; *e*) il fatto che la delocalizzazione, accompagnandosi ad una facilità virtuale degli scambi e delle comunicazioni,

---

tutti quei soggetti insomma *produttori di culture politiche diffuse*, che a volte riescono, anch'esse, a partecipare alla determinazione delle politiche fondamentali». In merito, cfr., inoltre, G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, op. cit., pp. 657 ss.; G. AZZARITI, *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall'Europa dei mercanti all'Europa dei diritti?*, in S. LABRIOLA (a cura di), op. cit., pp. 393 ss.; F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, Giappichelli, 2002, in particolare pp. 1-38; L. RONCHETTI, *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, pp. 99 ss.; G. BUCCI, *Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 393 ss..

<sup>22</sup> In dottrina è ormai assodata la discendenza del modello di 'costituzione economica europea' dalle teorizzazioni dell'ordoliberalismo. Per cui si rinvia direttamente, almeno, a W. EUCKEN, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, n. 2, 1932, pp. 297 ss.; ID., *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Fischer, Jena, 1940, 1942; F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf*, Heymann, Berlin, 1933; ID., *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin, 1937; ID., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Mohr, Tübingen, 1950; A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Rombach, Freiburg, 1966; ID., *The principles of the social market economy*, in *The German Economic Review: An English Language Quarterly on German Economic Research and Current Developments*, n. 3, 1965, pp. 89 ss..

<sup>23</sup> Il blocco sociale, per così dire, storico, delle politiche dell'Unione europea. Sul punto v. L. PATRUNO, *Il “nuovo” Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2005, pp. 225 ss..

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione del 20.10.2005/525, p. 5.

<sup>25</sup> Così *Le Dictionnaire monolingue du français*, deuxième édition, Bologna, Zanichelli/Hachette, 1992.

permetta alle imprese di procurarsi beni e servizi in quelle parti del mondo ove i costi sono più bassi; f) la possibilità, per i nuovi attori economici, di stare sul mercato in virtù di costi del lavoro nettamente differenti rispetto agli standard europei; g) il dato allarmante per cui mentre la richiesta mondiale di energia risulta in crescita, al contrario, si assiste ad un'offerta che resta, pressoché, invariata.

Questi dati sono, per la Commissione, i presupposti di fatto in cui sono già incorporati i fini da raggiungere. I quali fini, al di là di affermazioni di facciata (la decantata specificità del modello sociale europeo, che, proprio mentre lo si proclama ad alta voce, lo si trasforma, invece, – mediante politiche concrete con esso incompatibili – nel suo opposto) costituiscono l'orizzonte di adeguamento (meglio, di stravolgimento) delle strutture costituzionali che i singoli Stati europei si erano date all'indomani del secondo dopoguerra del secolo scorso.

C'è, infatti, un punto preliminare che, secondo la Commissione, è bene tenere sempre a mente per orientare e indirizzare le politiche di risposta alle sfide della globalizzazione. Secondo la Commissione è essenziale riconoscere che il perseguimento e la prosecuzione delle riforme economiche, già avviate con l'instaurazione del mercato interno e la liberalizzazione degli scambi, con particolare attenzione al mercato del lavoro, sono tutt'uno con *la* - o, se si vuole, rappresentano la base materiale indispensabile *della* - realizzazione della giustizia sociale: modernizzazione e giustizia sociale sono due facce della stessa medaglia («il est primordial de reconnaître que la poursuite des réformes économiques et du marché du travail est la poursuite de la justice sociale; elles sont les deux faces de la même médaille»)<sup>26</sup>. Non c'è possibile conflitto fra questi due obiettivi: modernizzare è necessario per garantire una più equa distribuzione delle risorse e garantire un tenore di vita più alto. C'è, qui, l'esaltazione di un automatismo, tra modernizzazione economica e sviluppo di tutta la società, che, in tanto può essere coltivato, in quanto rappresenta il punto di vista privilegiato di una sola della parti sociali in causa. Quella parte sociale, rappresentata da un ceto politico più o meno omogeneo nella sua gestione “governativa” delle scelte fondamentali e da un' élite economica e imprenditoriale di nuova generazione, che, nel vuoto dei meccanismi di rappresentanza politica e di partecipazione democratica, riesce ad autorappresentarsi come “sfera pubblica” europea. Un esito assai controverso del costituzionalismo contemporaneo.

D'altra parte, il documento della Commissione, nella sua rappresentazione del modello sociale è talmente ondivago da prestarsi, quasi naturalmente, ad ospitare i contenuti dei più forti.

Al paragrafo 4.2. (pp. 14 e ss.) della Comunicazione si distinguono tre livelli di intervento: 1) un livello europeo; 2) un livello nazionale; 3) un livello di partenariato tra Unione europea e Stati membri. Senza entrare nei particolari, è assai interessante notare come le espressioni utilizzate per indicare gli obiettivi da raggiungere se, da un lato, restano volutamente generiche (ad esempio, «completare il mercato interno», «offrire dei mercati più aperti e più giusti», «incoraggiare lo spirito d'impresa», «aprire i mercati dei paesi terzi ai produttori europei», «trovare un accordo sulle prospettive finanziarie dell'Unione», «migliorare la *governance* economica europea», e, nello stesso tempo, «rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e sociali», «migliorare il tasso di sviluppo e diminuire la disoccupazione», «procedere a riforme strutturali nel quadro della Strategia di Lisbona», «creare un ambiente favorevole alla promozione dell'innovazione», etc.), dall'altro lato, nella logica della raccolta della sfida della globalizzazione, quelle stesse espressioni, tramutate in prescrizioni “costituzionali”, non potranno che essere riempite da azioni e comportamenti sociali sostanzialmente imitativi – pur nel rispetto formale di una certa tradizione sociale europea retoricamente proclamata – del modello economico vincente, rappresentato, iconograficamente, dalla Cina e dall'India. Un modello, per certi versi, ancora più distruttivo della coesione e della solidarietà sociale (dei doveri sociali imposti dalle costituzioni nazionali europee), di quanto potesse esserlo il modello statunitense, inizialmente posto a paradigma da emulare nel documento di cinque anni fa sulla Strategia di Lisbona.

---

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione del 20.10.2005/525, p. 14.

Le diverse tipologie di intervento presuppongono dei soggetti intervenienti, sia pure a diversi livelli. Aprire i mercati, rafforzare il coordinamento, migliorare la *governance*, ecc. Tutte queste azioni presuppongono un'ingerenza. L'ingerenza di un pubblico potere. Un dato, questo, ineliminabile, strutturale, poiché «in ogni ordinamento giuridico, generale e particolare, esistono istituzioni gestite da pubblici poteri, le quali condizionano la vita di soggetti privati e di rapporti giuridici interprivati». <sup>27</sup> Ogni «ordinamento giuridico “si ingerisce”, ma dicendo che si ingerisce non si dice nulla di giuridicamente o politologicamente pertinente». <sup>28</sup>

Dovrebbe essere possibile, tuttavia, individuare alcune specificità dei modelli di ingerenza e di intervento dei pubblici poteri nell'economia.

E, se restiamo al metodo gianniniano, nel tentativo di estrarne una matrice unitaria di valutazione degli elementi distintivi che hanno storicamente caratterizzato l'azione dei pubblici poteri all'interno delle dinamiche economiche, è forse possibile ipotizzare di poter fare ricorso a uno spettro interpretativo composto di quattro variabili.

Un sistema di ingerenze dei pubblici poteri è, anzitutto, un sistema di protezione. Esso ha la funzione di proteggere gli interessi che, data una certa struttura sociale, vengono considerati “prevalenti”. Di qui, l'analisi della struttura sociale, che portò Giannini a formulare i ben noti concetti di Stato monoclasse e di Stato pluriclasse.

In secondo luogo, è necessario porsi il problema della forma “legale” in cui si esprime il consenso delle parti portatrici di quegli interessi. Forma o base legale che normativizza la «necessità di provvedere» e la giustifica in relazione a determinati fini (la legge generale e astratta per lo Stato monoclasse, la costituzione contrattata e la procedimentalizzazione delle decisioni amministrative per lo Stato pluriclasse).

In terzo luogo, occorre considerare il valore ideologico-politico dell'ingerenza <sup>29</sup>, che, nelle due classificazioni dello Stato introdotte da Giannini, coincide, rispettivamente, con la proclamazione di un indirizzo di intervento “minimo” nello spazio di libertà garantito ai cittadini (Stato monoclasse) e, invece, di intervento “massimo” in quello stesso spazio di libertà nello Stato pluriclasse.

Infine, l'ultimo elemento che potrebbe aiutarci a comprendere la natura dell'intervento dei pubblici poteri in economia è costituito dal riferimento ai soggetti, destinatari ideali di quell'ingerenza (la classe borghese, le classi lavoratrici).

Molto sinteticamente. Se proviamo ad utilizzare questa matrice concettuale per tentare di delineare il carattere dell'intervento dei pubblici poteri comunitari nell'ordine economico di mercato, potremmo abbozzare la seguente risposta.

Gli interessi protetti sono, indistintamente, quelli dei soggetti coinvolti nel processo economico *tout court*, siano essi imprenditori, siano essi consumatori. Purché agenti all'interno di un ordine economico separato rigidamente da connotazioni politiche.

La forma “legale” del consenso è rappresentata, qui, non tanto dalle leggi, né tantomeno dalla costituzione, né, peraltro dal contratto in sé e per sé, quanto piuttosto, da una serie di tecniche che consentano di produrre e mantenere il consenso di coloro che si situano all'interno dei processi economici. Tecniche come la *corporate governance*, come la stabilizzazione di un *trust*, di un rapporto di fiducia tra *stakeholders* («tutti coloro che per vari motivi sono interessati all'attività dell'impresa, perché in essa “tengono una posta in gioco”») e *stockholders* (i proprietari dei pacchetti azionari all'interno dell'impresa). <sup>30</sup>

Sul piano ideologico, la questione si rovescia rispetto all'impostazione gianniniana. Non si tratta di proclamare un maggiore o minore intervento rispetto all'ambito non riservato allo Stato, ma di *de-ideologizzare* l'intervento statale, trattandolo come ingerenza economico-istituzionale,

---

<sup>27</sup> M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 10.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>29</sup> *Ibidem*, *ivi*.

<sup>30</sup> L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Torino Einaudi, 2005, pp. 9 ss..

economico-giuridica, appunto (gianninianamente), «strutturale», e, perciò, apparentemente neutralizzata sul piano politico.

Quanto al destinatario ideale, si potrebbe dire, naturale, di tale ingerenza, non v'è dubbio che si tratti dell'impresa, della forma-impresa. Impresa che diventa il *formante* della società, proprio perché pensata, non tanto come soggetto omologo o antitetivamente concorrente rispetto allo Stato, ma come forma-tipo dell'unità minima compiuta all'interno del corpo sociale (l'attitudine ad ottenere un lavoro – c.d. *employability* –, l'occupazione nei servizi, l'inserimento sociale, si sviluppano acquisendo una mentalità imprenditoriale, affinché sempre più «piccole imprese possano nascere, crescere ed innovare su mercati concorrenziali»<sup>31</sup>).

Di qui la natura “sociale” dell'economia di mercato e la peculiare natura dell'intervento pubblico comunitario, comunemente qualificato in termini di politica sociale europea.

### 3. LO SNATURAMENTO DEL RUOLO SOCIALE DEL POTERE PUBBLICO: L'«ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO».

Dall'analisi del documento emerge, come si è visto, una preoccupazione “sociale” della Commissione. Rispetto a tale preoccupazione, ciò che è nuovo, ciò che è interessante, dal punto di vista analitico, è la soluzione proposta, vale a dire il senso complessivo di quel «ri-orientamento delle scelte politiche», che veniva già auspicato nella Strategia di Lisbona, al fine di «cogliere i vantaggi offerti dalla nuova società della conoscenza, la società del sapere».

La pur veloce e sintetica lettura della Comunicazione della Commissione ha mostrato, da un lato, l'attenzione delle istituzioni comunitarie nei confronti del problema del benessere materiale e lavorativo dei cittadini e, dall'altro lato, ha fatto emergere l'idealtipo di sistema sociale che si intende costruire per rendere concreta ed effettiva quella necessità.

In questo senso, sarebbe quantomeno affrettato, però, sul piano concettuale, ritenere che la Strategia delle istituzioni comunitarie rappresenti la riproposizione di un modello economico ispirato al principio politico del *laissez-faire*. Anzi, si può dire che l'indirizzo istituzionale complessivo che emerge dai *soft laws* della Commissione si fonda sulla separazione tra il principio dell'economia di mercato (principio economico) e il principio del non-intervento statale (principio politico). Anche perché, come si legge nella Comunicazione del 2005, i cittadini europei – al contrario dei loro omologhi asiatici e statunitensi – si aspettano che lo Stato giochi un ruolo importante nell'organizzazione e nel finanziamento dei sistemi nazionali, sia attraverso la sua opera di regolazione sia attraverso le decisioni sulla spesa pubblica.<sup>32</sup> Dunque un intervento statale non è solo auspicabile, ma fa parte integrante della Strategia di riforme economiche che la Commissione ritiene necessarie per far fronte alle sfide di competitività poste dalla globalizzazione. Qual è, dunque, la novità, rispetto all'incontaminato sistema di “scambi”, sul quale l'ideologia liberale del XIX secolo aveva costruito il proprio modello di commercio universale? Come si concilia l'idea di un mercato libero e in concorrenza con l'intervento statale non occulto, ma predicato insostituibile di questo nuovo modello economico?

E' una novità tutta europea e lo scarto tra il vecchio e il nuovo è tutto qui: lo Stato non interviene, in questa logica, nei meccanismi del libero mercato, dell'economia di mercato, ma, più decisamente, sulle *condizioni* del mercato. E', per così dire, un intervento *a priori*, eppure continuo, perenne (lo Stato come guardiano diurno oltre che notturno), al fine di mantenere invariate le condizioni entro le quali si può svolgere la libera concorrenza tra i soggetti dello spazio economico. Questo significa che lo Stato ha un ruolo attivo nell'economia, ma non un ruolo di contrappeso rispetto ai processi economici – con l'obiettivo, per esempio, di stabilire una relativa eguaglianza e

---

<sup>31</sup> *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 18

<sup>32</sup> *Comunicazione* della Commissione del 20.10.2005/525, p. 5.

una socializzazione dei beni e dei servizi prodotti -, bensì un ruolo di “vigilanza”, di “regolazione”, rispetto alle corrette condizioni di svolgimento delle dinamiche di mercato.

Ma cosa vuol dire, esattamente, per lo Stato agire sull'*a priori* del mercato? Vuol dire, sostanzialmente, rendere pienamente operative, consentire che acquisiscano piena autonomia, che diventino caratteristiche permanenti del mercato, le variabili condizionanti un regime *puro* della concorrenza: la riduzione dei costi (soprattutto del lavoro, ma anche di gestione); la riduzione dei profitti delle imprese (quei profitti eventualmente derivanti dal monopolio), e, nel contempo, la tendenza costante (provvisoria ma puntuale) al rialzo dei profitti, determinata dalla riduzione rilevante dei costi e dall'incremento di produttività.<sup>33</sup> Affinché ciò si realizzi, l'obiettivo principale, da parte dei pubblici poteri, diventa l'adozione di una politica antiinflazionistica portata alle estreme conseguenze. Diventa, cioè, la politica della stabilità dei prezzi, l'unica in grado di mantenere sufficientemente elevato il potere di acquisto, di non intaccare i profitti delle imprese e di trasformare, indirettamente, il lavoro in una continua ricerca, da un'attività all'altra, della migliore remunerazione. Tutti gli altri obiettivi, e cioè, il sostegno a un certo settore in difficoltà, gli investimenti pubblici, il pieno impiego, la fissazione di alcuni prezzi, diventano forme incompatibili con il regime del libero mercato, disturbano (e, alla fine, distruggono) le condizioni 'pure' della concorrenza, e vanno, perciò, esclusi.

Le azioni ordinarie, regolatrici, di sorveglianza, da parte dello Stato dovranno, pertanto, essere *limitate* rispetto al mercato e, invece, *onnipervasive* rispetto ai dati tecnici, giuridici, culturali, più in generale “sociali”, che devono garantire il buon funzionamento (concorrenziale) del mercato. Di qui la necessità, in sequenza, di completare il mercato interno «afin de susciter une concurrence accrue», di rendere i mercati più aperti in virtù dell'adozione permanente di 'regole' in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di incoraggiare lo spirito di impresa, ecc..<sup>34</sup> Ma anche la necessità di procedere ad una rivisitazione della formazione professionale e dei sistemi educativi, anch'essi orientati al mercato (*market-oriented*).<sup>35</sup> In ciò lo Stato assume su di sé un massiccio compito interventista.

Si può dire che questo tipo di intervento costituisca una “politica sociale”?

Circa cinquant'anni fa, Ernst Forsthoff, attraverso un'interpretazione svalutativa del significato dell'aggettivo «sociale», contenuto negli articoli 20 e 28 del *Grundgesetz*, affermò che

---

<sup>33</sup> F. BÖHM, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, op. cit., pp. 11 ss.

<sup>34</sup> *Comunicazione* della Commissione del 20.10.2005/525, pp. 14-15.

<sup>35</sup> Nel *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 22, al paragrafo dedicato a “Istruzione e formazione”, si dice che: «L'istruzione e la formazione sono probabilmente i parametri di importanza vitale per prepararsi alla società della conoscenza. Per l'80% delle imprese la priorità assoluta in materia di formazione è insegnare al personale l'uso delle tecnologie dell'informazione. Il completamento della scuola media superiore è già il passaporto principale per partecipare all'economia e alla società del sapere, mentre risultati scolastici insufficienti portano inesorabilmente a tassi elevati di abbandono del ciclo di studi, a basse retribuzioni e a esigue possibilità di apprendimento ulteriore; inoltre ciò risulta estremamente oneroso per la società. La nuova società del sapere avrà profonde implicazioni sulle connotazioni dei nostri sistemi scolastici di base e costringerà tutti gli Stati membri a ripensare come adeguare alle nuove realtà i sistemi scolastici, dall'asilo al ciclo elementare e secondario. Una riflessione collettiva strutturata a livello europeo sul ruolo propulsore di questi cambiamenti contribuirebbe a migliorare gli scambi delle migliori pratiche e ad evitare i rischi di frammentazione». La stessa impostazione si rinviene, in modo pressoché ossessivo, nell'insistenza del New Labour blairiano sul primato dell'*education*, sul collegamento tra mondo scolastico e universitario e mondo del *business*: «Higher and further education institutions should become 'centres of expertise' whose intellectual resources can be drawn on by national and international businesses»; «The proposals Labour has already advanced for the creation of a University for Industry – bringing education and training to the workplace, through the use of interactive technology – will also be vital in developing new skills for a new economic age»; «We will also wish to see schools developing as a local computing and communications resource for their community offering services, training and guidance to local businesses and firms, and making training courses available commercially»; «We will encourage partnership of this kind between schools and businesses, to establish learning centres for the community; the MESH project already under way in Merseyside is an excellent example of what can be done» (*Labour Party*, 1995, *A New Economic Future for Britain-Communicating Britain's Future*).



«sociale si riferisce in ogni caso al processo del dividere, distribuire e attribuire (...). Dal suo apparire nel linguaggio politico (...), il termine ha una tendenza polemica rivolta contro lo *status quo*. Oggi, dopo circa un secolo di evoluzione dello stato sociale, il termine viene usato in un duplice significato. Esso può essere inteso nel suo significato polemico originario, implicando cioè una ripartizione dei beni più adeguata e più giusta di quella che esiste o di quella che si determinerebbe in un corso di cose sottratto all'influenza dello stato. Sociale però può anche riferirsi, senza polemiche, alla situazione esistente, intendendo quegli istituti, concetti e principi giuridici che sono stati prodotti dallo sviluppo sociale e che sono divenuti parte integrante del nostro ordinamento giuridico».<sup>36</sup>

Il significato polemico di “sociale” serviva proprio ad evidenziare – almeno secondo l'impostazione comune alle costituzioni del secondo dopoguerra<sup>37</sup> - la circostanza che una politica sociale avrebbe dovuto rappresentare il giusto contrappeso rispetto all'autonoma interazione dei processi economici. In particolare, ciò avrebbe dovuto comportare una progressiva socializzazione dei consumi e dei servizi pubblici primari, assistenziali, culturali ecc.; un certo trasferimento di elementi di reddito attraverso la progressività dell'imposizione fiscale; e la condivisione, a monte, del principio per cui una maggiore crescita economica avrebbe dovuto prevedere, come contraltare, una maggiore diffusione dei benefici da essa derivanti, sotto forma di ulteriori incrementi delle politiche sociali e redistributive.<sup>38</sup>

Diverso, ovviamente, è attribuire – come fa l'ordoliberalismo - la qualifica di “sociale” a un modello istituzionale che contempra l'intervento dei pubblici poteri al fine di rendere compatibili –

---

<sup>36</sup> E. FORSTHOFF, *Rechtsstaat im wandel* (1964), tr. it. di L. Riegert e C. Amirante, *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 54-55.

<sup>37</sup> Su cui M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, pp. 17 ss.

<sup>38</sup> Si può dire che le costituzioni occidentali prevedono meccanismi analoghi a quelli contenuti nella costituzione italiana, secondo cui «tutti i cittadini» sono tenuti «a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (art. 53) e, comunque, aderiscono all'idea che «a maggiori affermazioni di libertà debba necessariamente corrispondere una maggiore dose di solidarietà», A. BARBERA, *Art. 2*, in AA.VV., *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975, p. 97. Nella costituzione italiana si rinvengono prescrizioni che si riferiscono esplicitamente all'«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2), alla rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale» che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (art. 3, comma 2); compito, quest'ultimo, che si concretizza nella previsione di un sistema di diritti sociali, quali il diritto alla salute, con la garanzia di cure gratuite agli indigenti (art. 32), il diritto all'istruzione, assicurando ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, il raggiungimento dei gradi più alti degli studi (art. 34), il diritto del cittadino inabile ed indigente al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 38); per non parlare della funzione sociale della proprietà (art. 42), e dell'indirizzo a fini sociali dell'esercizio dell'attività economica (art. 41). Ebbene, in senso analogo, la costituzione belga prevede, ad esempio, all'art. 23, il «diritto alla sicurezza sociale, alla tutela della salute e all'assistenza sociale», nonché il «diritto allo sviluppo culturale e sociale»; nella costituzione olandese, compete ai «pubblici poteri» «assicurare i mezzi di sussistenza alla popolazione» e la «ripartizione della ricchezza» (art. 20), «garantire la salute della popolazione» e «condizioni sufficienti di abitazione» (art. 22); nella costituzione irlandese, si legge che «lo stato si impegna a perseguire il benessere dell'intero popolo, assicurando e proteggendo effettivamente un assetto sociale nel quale la giustizia e la carità informino tutti gli istituti della vita nazionale» (art. 45); nella costituzione francese, attualmente in vigore – che rimanda, per questo, al preambolo della costituzione del 1946 – si prevede la garanzia «all'individuo e alla sua famiglia» delle «condizioni necessarie per il loro sviluppo» e il corrispettivo «dovere dello stato» di organizzare «l'insegnamento pubblico gratuito e laico in tutti i gradi», nonché il «diritto di ottenere dalla collettività i mezzi per un'esistenza dignitosa», in favore di «tutti gli esseri umani che a causa dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovano nell'impossibilità di lavorare»; la costituzione portoghese parla del dovere statale di «aumentare il benessere sociale ed economico del popolo e in particolare degli strati sociali meno favoriti» (art. 81), di un diritto di tutti alla «sicurezza sociale» (art. 63), «alla protezione della salute», «all'educazione e alla cultura» (art. 73); la legge fondamentale tedesca, parla espressamente di uno «stato federale democratico e sociale» (art. 20) e dispone che «la proprietà impone degli obblighi» e che «il suo uso deve al tempo stesso servire al bene della collettività» (art. 15); la costituzione spagnola definisce lo stato come «sociale e democratico di diritto» (art. 1), riconosce a tutti il diritto all'educazione (art. 27), al lavoro (art. 35), alla tutela della salute (art. 43); analoghe disposizioni si ritrovano, poi, sia nella legge fondamentale svedese (art. 2) che nella costituzione finlandese (artt. 16, 19 e 20).

attraverso un'apposita attività di normazione e di formazione – gli elementi della società (culturali, tecnici, giuridici) con il libero mercato concorrenziale. In quest'ottica, infatti, viene meno anche la seconda opzione indicata da Forsthoff, in cui la “socialità” dell'organizzazione statale viene fatta coincidere con la «situazione esistente», in cui ci si limita a prendere atto dello status quo economico-sociale raggiunto, ossia della ripartizione dei beni così come determinatasi nella sfera di azione sottratta all'influenza dello Stato. Opzione quest'ultima che dimostrerebbe l'estraneità dell'aggettivo sociale ai processi di formazione dello Stato di diritto.

Qui, piuttosto, la formula ‘Stato di diritto’, che compare ufficialmente nell'art. 6 del TUE, sembra avere un ulteriore significato. Non è il *Rechtsstaat* di Forsthoff, vale a dire il «complesso di elementi tecnico-giuridici, atti a delimitare la sfera di azione e di intervento dello Stato e l'ambito di libertà del cittadino», secondo la ben nota separazione tra Stato e società. Ma è qualcosa di diverso. La formula, se collegata sistematicamente all'orientamento fondamentale delle politiche comunitarie, si avvicina molto di più all'idea hayekiana di *Rule of law*, per la quale lo Stato «deve fornire un *quadro* di riferimento efficace entro cui possono formarsi ordini autogenerantisi».<sup>39</sup>

Il compito dello Stato, in altre parole, è di neutralità rispetto al mercato, ma di intervento rispetto alla società, per indirizzarla verso il mercato. Questo significa fornire un “quadro di riferimento”. Organizzare questo quadro è compito dello Stato. Di qui, appunto, l'iperregolamentazione giuridica che ha caratterizzato la parte economica dei Trattati e, oggi, la Parte III del Progetto costituzionale.<sup>40</sup>

Compito dello Stato (dei pubblici poteri sovranazionali, quando ne ricorrano le competenze) non è di modellare l'ordine economico indirizzandolo a fini generali, ma di modellare – intervenendo sul dato tecnico, giuridico, culturale – la società, affinché l'ordine economico possa autorealizzarsi. Con un motto di spirito ben noto, si potrebbe dire che il governo deve accompagnare l'economia di mercato dalla culla alla tomba. Qui, non c'è l'ingenuità di uno ‘Stato di diritto’ ove, rispetto all'agire statale, è possibile distinguere azioni che si devono compiere da azioni che non si devono compiere, distinguendo tra ambiti di intervento, riservati allo Stato, e ambiti di non-intervento, riservati alla libertà del cittadino. Qui, sembra esserci, semmai, la consapevolezza che lo Stato deve sempre intervenire, ma per assecondare le logiche intrinseche del mercato.

Con una frase: lo Stato non interviene per correggere i fallimenti del mercato (come vorrebbe l'ortodossia della ‘regolazione’)<sup>41</sup> e, dunque, *ex post*, ma interviene *ex ante*, affinché non fallisca il «mercato» come progetto complessivo di conformazione della società.

E' questo tipo di logica che permette di sostenere l'obbligo di perseguire una politica “sociale” solidale e, contemporaneamente, la necessità che una tale politica trovi sostegno in tempestive riforme dei mercati del lavoro (rendendoli più flessibili e ispirati all'imprenditorialità

---

<sup>39</sup> F. A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, (1973-1979), tr. it. di P.G. Monateri, *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 1994, p. 514.

<sup>40</sup> «Non può destare dubbi, infatti, la constatazione che i contenuti normativi dei Trattati identifichino esattamente una gamma di scelte determinative dei fini del soggetto Ue che, per i rapporti giuridicamente rilevanti nel suo ambito interno, è la più ampia possibile, addirittura completa. Già i Trattati, infatti, ma ora anche il testo del Progetto di Trattato che mirerebbe a istituire la cosiddetta “Costituzione europea”, non lasciano spazio per qualche ipotesi di determinazione dei fini. La escludono nettamente e non soltanto per gli organi costituzionali politici degli stati membri ma anche per le stesse istituzioni di governo dell'Ue: Commissione, Consiglio dei ministri, Consiglio europeo». Ciò per tre ragioni: 1) «convertire l'azione degli stati membri e dell'Unione, cioè tutta l'attività normativa ed amministrativa, al fine di realizzare una politica economica “fondata e condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza”»; 2) procedere a disciplinare la «struttura non solo estremamente ma anche minutamente artificiosa del mercato capitalistico. Che è quanto mai esigente di interventi normativi generali e minuti, quasi incessanti, mai esaustivi se non per il breve periodo»; 3) la necessità, da una parte di spingere gli stati membri «a cedere quote sempre più estese dei propri poteri sovrani a favore della Comunità, ed ora all'Unione, per sottrarsi alla domanda della democrazia incompatibili con quelle del mercato capitalistico»; dall'altra parte, di «garantirsi reciprocamente dell'uso che» avrebbe potuto essere fatto «di quanto ceduto, controllando quest'uso», G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, op. cit. pp. 1070-1073.

<sup>41</sup> Per tutti A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2000.

individuale) e dei regimi di protezione sociale (spingendoli verso forme di assicurazione previdenziale privata);<sup>42</sup> la stessa logica, altresì, che consente di mettere insieme «una società dal volto umano» e l'idea che il mondo del lavoro costituisca un collettivo «esercizio di *benchmarking*»: «nella nuova economia i posti di lavoro saranno creati principalmente da piccole e medie imprese piene di slancio, un piccolo numero delle quali si trasformerà rapidamente in imprese leader di livello mondiale. Ciò impone una strategia bipolare: innanzitutto occorre *instaurare un contesto economico* dinamico nel quale le imprese possano nascere, crescere ed innovare su mercati concorrenziali. Tale contesto deve avere connotati di semplicità tali da attrarre ed aiutare le piccole imprese e deve essere sostenuto da risorse da destinare a capitale di rischio nonché da un'efficace politica dell'innovazione. In secondo luogo occorre promuovere l'assunzione del rischio e lo spirito imprenditoriale, per esempio incoraggiando l'imprenditoria femminile, offrendo agli imprenditori una seconda opportunità, *incentivando* i lavoratori attraverso sistemi di azionariato dei dipendenti, fornendo incubatori per la nascita di nuove imprese e *smantellando a tutti i livelli le barriere culturali* nei confronti dell'assunzione del rischio».<sup>43</sup> Questi sono i compiti permanenti di intervento dei pubblici poteri: «instaurare un contesto economico favorevole alle imprese» (altrove la Commissione parla di «creare un ambiente socioeconomico sano, adeguato» a «liberare le potenzialità latenti per una crescita sostenuta»); «incentivare» i lavoratori a diventare imprenditori di se stessi; «smantellare», attraverso un sistema educativo e scolastico prevalentemente orientato al culto dell'impresa, «le barriere culturali nei confronti dell'assunzione del rischio».

Si capisce che, in questa visione delle cose, viene meno, strategicamente, qualsiasi significato «polemico» dell'aggettivo «sociale». Non è compito dei pubblici poteri provvedere a una maggiore divisione, distribuzione e socializzazione dei beni quanto più vi è crescita economica, ma è la crescita economica, di per sé, che dovrebbe garantire a tutti la possibilità di poter acquisire e vantare un reddito tale da potersi permettere l'accesso ai beni, ai servizi, e all'assicurazione previdenziale privata. E' questo il nucleo del c.d. modello «sociale» europeo. La cui base teorica e prasseologica è una forma, sempre più accentuata, di darwinismo sociale, che trova nella «concorrenza» lo schermo giuridico ed economico della propria legittimazione.

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente questo aspetto. Può essere interessante, tuttavia, esaminare, attraverso alcune rapide ricognizioni normative, non solo l'opera di «normalizzazione» delle politiche sociali e il loro appiattimento sulle logiche d'impresa e del mercato concorrenziale, ma, in alcuni casi, la diretta derivazione dei diritti «sociali» dal funzionamento del mercato e dalle sue disponibilità finanziarie. Ciò, peraltro, non deve sorprendere, perché, fin dall'inizio, il modello «sociale» europeo viene costruito sul vizio d'origine di far dipendere, sempre di più, il governo sociale degli Stati membri da una sorta di automatismo: l'incentivazione del mercato comune avrebbe prodotto, sistematicamente, ma sempre di riflesso, benessere e prosperità.<sup>44</sup>

Nella 'Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori', approvata dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri della Comunità Europea riuniti a Strasburgo, il 9 dicembre

---

<sup>42</sup> Si legge, ad esempio, nella *Comunicazione* della Commissione (COM 2005 del 26.1.2005) relativa agli obiettivi strategici 2005-2009, «Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo. Prosperità, solidarietà e sicurezza», p. 10, che «per competere a livello internazionale, l'Europa non deve ridurre i salari o abbassare il livello delle condizioni di lavoro. Il programma sociale stabilisce delle condizioni di equità basati su adeguati standard sociali e il modello sociale europeo può fungere da catalizzatore della crescita se agisce come rete di sicurezza e leva per il cambiamento. Per salvaguardare la sostenibilità di questo modello è opportuno varare tempestivamente la necessaria riforma dei mercati del lavoro e dei regimi di protezione sociale. Parallelamente, la riforma economica e l'attuazione di politiche economiche valide dovrebbero contribuire ad accrescere in maniera significativa il potenziale tasso di crescita».

<sup>43</sup> *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 18 (corsivi aggiunti).

<sup>44</sup> Sul punto l'accurata analisi di S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2003; M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

1989, si legge, ad esempio, nella relazione di accompagnamento della Commissione, che è «la realizzazione del mercato interno, che si profila all'orizzonte del 1992» a gettare «nuova luce su questa dimensione sociale». Più precisamente, come si legge nella parte ove si annida l'indirizzo politico delle istituzioni comunitarie, e cioè nei 'considerando', è «la realizzazione del mercato interno» a costituire «il mezzo più efficace per creare posti di lavoro e per assicurare il massimo benessere nella Comunità» (4° 'considerando'); è il «consenso sociale» che «concorre al rafforzamento della competitività delle imprese e dell'economia nel suo insieme, nonché alla creazione di posti di lavoro» (5° 'considerando'); è «la realizzazione del mercato interno» che «deve favorire il ravvicinamento nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro, nonché la coesione economica e sociale della Comunità europea ed evitare, nel contempo, le distorsioni della concorrenza» (6° 'considerando'); è «la realizzazione del mercato interno» che «deve comportare, per i lavoratori della Comunità europea, miglioramenti in campo sociale, in particolare sotto il profilo della libera circolazione, delle condizioni di vita e di lavoro, della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro, della protezione sociale, dell'istruzione e della formazione» (7° 'considerando'). Non solo. In sede di attuazione della Carta, i compiti degli Stati membri sono, al riguardo, emblematici (Titolo II, art. 27): «Gli Stati membri sono responsabili più particolarmente, nel quadro di una strategia di coesione economica e sociale, della garanzia dei diritti sociali fondamentali della presente Carta e *dell'attuazione di provvedimenti di carattere sociale indispensabili al buon funzionamento del mercato interno*, conformemente alla prassi nazionali, segnatamente sancite dalla normativa nazionale e dai contratti collettivi» (corsivo aggiunto).

Se guardiamo, poi, al Titolo XI (ex Titolo VIII), *Politica sociale, istruzione; formazione professionale e gioventù*, Capo I, *Disposizioni sociali*, art. 136 (ex art. 117) del TUE (riprodotto nell'art. III-209 del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa), ci accorgiamo che la Comunità e gli Stati membri - rispetto agli obiettivi contenuti nei diritti sociali, riconosciuti nelle Carte sociali europee, come la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la parificazione nel progresso dei lavoratori, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione - «ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative». Mercato comune e strategia di semplificazione delle strutture amministrative e regolamentari (strategia del mutuo riconoscimento delle legislazioni) finalizzata comunque a una maggiore integrazione mercantile e finanziaria, sono il baricentro della c.d. politica "sociale" europea.

Lo stesso "Fondo sociale europeo", previsto nell'art. 146 (ex art. 123) del TUE, rappresenta, in quest'ottica, una frazione di sovra-consumo del reddito statale (variabilmente legata al regolatore monetario), destinata a coloro che, per ragioni di incapacità di adeguamento al sistema, si trovano in una situazione di sotto-consumo, e a cui è necessario assicurare un "minimo vitale", in attesa che riescano a fare proprie le coordinate del cambiamento del modo di produzione, che, oggi, richiede flessibilità lavorativa e riconversione professionale al fine di sviluppare attitudini imprenditoriali. Il Fondo, infatti, «ha l'obiettivo di promuovere all'interno della Comunità la possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale».

La previsione del Fondo sociale europeo contiene in sé un'idea ben precisa di "inclusione sociale". Se il compito dei pubblici poteri è, fondamentalmente, quello di ricreare, per ciascun individuo, lo spazio economico di libertà necessario a prendere parte al grande gioco della concorrenza, allora la politica "sociale" si baserà, senz'altro, su un principio di inclusione. Quali sono, infatti, secondo le istituzioni comunitarie, i fattori che causano l'esclusione sociale? «I fattori che causano l'esclusione sociale sono numerosi, ma tra i più importanti vi sono la disoccupazione,

la bassa qualificazione, livelli di istruzione e formazione insufficienti, impossibilità di accesso alle conoscenze e la mancanza di occasioni».<sup>45</sup>

Tutti questi fattori possono essere compresi appieno solo se considerati all'interno della logica "sociale" che finora si è cercato di tratteggiare, e che sembra caratterizzare le politiche comunitarie. Una logica riassunta, icasticamente, nell'ultimo, forse il più rivelatore, dei fattori di esclusione elencati dalla Commissione: la «mancanza di occasioni». Se le regole della concorrenza, dell'economia libera da distorsioni intrusive eguagliatrici, devono valere per tutti, allora il principio di inclusione sociale non potrà riassumersi più – come avrebbero voluto le prescrizioni costituzionali contenute nei testi fondamentali del secondo Novecento – nel dovere dei pubblici poteri di intervenire sulle cause prime di quella esclusione, e cioè sulla redistribuzione generale dei redditi, ma, esclusivamente, sui suoi effetti, vale a dire su quella sacca (più o meno ampia a seconda del momento storico) di povertà, determinata, periodicamente, dal gioco naturalmente diseguale della concorrenza. L'obiettivo della politica "sociale" comunitaria è tutto qui: garantire che il gioco economico continui indisturbato, consentendo a quanti più soggetti possibili di parteciparvi, secondo le regole ferree del mercato concorrenziale. E' questa la clausola di inclusione. In virtù della quale, dall'altro lato, è opportuno occuparsi, entro limiti ben individuati, degli effetti di questo gioco, di coloro che «vivono al di sotto della soglia di povertà»<sup>46</sup>, dunque nella povertà assoluta, non titolari di quel "minimo" di reddito che potrebbe consentire loro un consumo sufficiente.

Si è passati da un progetto *trasformativo* della società e di sviluppo sociale e culturale degli individui<sup>47</sup> a un progetto di "cura" momentanea della povertà, in attesa che coloro che si trovano a sperimentare quella condizione possano tornare, sopravvivendo nel frattempo con un "minimo vitale", ad «avere occasioni», per rientrare nel gioco della concorrenza, aguzzando il loro spirito imprenditoriale.

Tornano in auge quelle "politiche della povertà" (potremmo dire delle *New Poor Laws*) che il costituzionalismo postbellico aveva ritenuto di superare, attraverso l'idea che la società nel suo insieme dovesse garantire, a ciascuna persona, servizi essenziali come la sanità o l'educazione. Oggi, al contrario, la prestazione sociale viene ritenuta efficace solo nella misura in cui non produce effetti di perturbazione nei confronti dell'ordine economico. Il sussidio monetario, per determinate categorie di persone (disoccupati, anziani, disabili, ecc.), rappresenta esclusivamente la via d'accesso a una certa soglia di consumo che la società ritiene convenzionalmente ed "eticamente" accettabile.

Per rendere conto dell'inversione del rapporto tra "socialità" ed "economicità" all'interno del quadro "costituzionale" sovranazionale europeo occorre, però, un'ulteriore, seppur veloce, valutazione dell'apparato istituzionale che sostiene questo nuovo modo di intendere il rapporto tra potere e diritti sociali. A tal fine, potrà essere utile anche una rapida disamina dell'attuale diritto del lavoro, sempre più luogo di scontro di opposte visioni della democrazia.

#### 4. IL QUADRO ISTITUZIONALE SOVRANAZIONALE DI COMPRESSIONE DEI DIRITTI SOCIALI.

La mondializzazione dell'economia non sembra trovare, insomma, alcun freno nella presenza attiva di un'Europa politica e sociale. Essa attiva, anzi, delle dinamiche competitive fra le diverse economie e società europee e rischia di renderle, minacciosamente, antagonistiche tra di loro. Il processo di integrazione europea aveva in realtà, trovato il suo impulso fondamentale nell'esigenza oggettiva della concorrenza nel mercato mondiale che si profila, appunto, come competizione tra sistemi inglobanti intere aree geografiche destinate a divenire, tendenzialmente,

---

<sup>45</sup> *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 23.

<sup>46</sup> *Contributo* della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000), p. 24.

<sup>47</sup> Cfr. M: LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, spec. pp. 125 ss..

omogenee sotto il profilo degli assetti economici, sociali, giuridici ed istituzionali.<sup>48</sup>

L'integrazione degli assetti economici e la tendenziale uniformazione degli assetti istituzionali dei paesi membri della Comunità europea si sarebbero quindi, resi necessari al fine della creazione di un'area geoeconomica omogenea e proprio per questo capace di competere con gli altri blocchi regionali che operano nel mercato mondiale.<sup>49</sup>

La competizione mondiale si svolge, prevalentemente, nel quadro di questi poteri regionali determinando, però, nuove conflittualità anche fra le sfere degli interessi emergenti all'interno dei singoli poteri (o poli) regionali.

La conflittualità connota l'assetto dei rapporti fra i vari poli dell'economia mondiale ma genera, altresì, contraddizioni strutturali fra le varie potenze politiche ed economiche interne a ciascun polo.<sup>50</sup>

Si è notato, a questo proposito, che, fra le varie aree geoeconomiche ed all'interno di esse, si producono e si ridefiniscono, costantemente, gerarchie di stampo imperialistico. Anche in epoche passate, del resto, si era escluso che potesse esistere «un capitale universale che non abbia, di fronte a sé, altri capitali con cui scambiarsi» ed anzi, il capitale stesso era stato considerato come una «contraddizione in processo».<sup>51</sup>

Il processo di mondializzazione dell'economia procede senza pause ed in un tale contesto è possibile che, in un breve turno di tempo, l'economia cinese supererà l'economia tedesca e quella degli USA.

L'Europa in questo scenario, si presenta divisa ed il vertice di Hampton Court non è riuscito, da questo punto di vista, a assicurare nessuno.

Le principali questioni restano insolute. Di fronte ai conflitti d'interesse economico e sociale fra i paesi membri, il problema del futuro del Trattato costituzionale non è stato, neppure evocato.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzioni ed istituzioni comunitarie*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 1 1992, pp. 32 ss; L. CAPPUGI, F. SCHIAVO CAMPO, *Integrazione finanziaria internazionale e limiti all'esercizio della sovranità monetaria*, Bari, Cariplo-Laterza, 1991, p. 23; F. SCHIAVO CAMPO, *Integrazione di mercati finanziari nazionali*, in *Integrazione finanziaria internazionale*, cit., pp. 29,30; A. GRAZIANI, *Istituzione monetaria e vincoli internazionali*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 331 ss.; D. VELO, *Le prospettive della mondializzazione l'uso controllato del protezionismo come strumento di integrazione*, in AA.VV., *L'unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, a cura di A. Amato, F. Pransello, Bari, Cacucci, 1994, p. 60; R. PRODI, *Governo dell'economia e impresa pubblica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni*, cit., pp. 363,364.

<sup>49</sup> Cfr. I. D. MORTELLARO, *Le istituzioni della mondializzazione*, in P. INGRAO, R. ROSSANDA, *Appuntamenti di fine secolo*, Roma, Manifestolibri, 1995, p. 242; A. CANTARO, *La modernizzazione neoliberista e le regole del nuovo ordine*, Milano, Franco Angeli 1990; AA.VV., *Il neoliberismo in Italia, verso nuove forme della società e dello stato*, a cura di M. Fotia, A. Pilieri, Roma, Città Nuova, 1993; M. STIPO, *Verso una società neocorporativa?*, in AA.VV., *Scritti Crisafulli*; Vol. II, Padova, Cedam, 1985, p. 859; H. TIETMEYER, *L'economia europea tra i mercati e le sfide interne*, in Riv. it. dir. pubbl. com., n. 1, 1997, pp. 6,8 e ss.

<sup>50</sup> G. PALA, *A proposito di capitale mondiale*, in *LA Contraddizione*, n. 96, 2003, p. 67, ritiene «fortemente limitante [...] pensare separatamente ora a un capitale "unico" (o unificato a mò di "impero" planetario) contrapposto al proletariato mondiale, così come, al polo opposto, a capitali raggruppati "a zone" che, comunque vadano le cose nel mondo, confliggano soltanto reciprocamente per la loro salvaguardia ed espansione territoriale. L'Autore sostiene che questi siano «entrambi punti di vista universali». Si tratta, invece, di considerarne la duplice valenza contraddittoria e la gerarchia di dominanza secondo la fase considerata». Egli ritiene, cioè, che «lo scontro tra capitali imperialistici» continua «anche tra differenti cordate all'interno di ogni filiera». Sul tema, cfr., anche, W. GIACCHE', *Guerra tra capitali*, in *La Contraddizione*, n. 96, 2003, pp. 50 ss.; M. CASADIO, J. PETRAS, L. VASAPOLLO, *Clash! Scontro tra potenze*, Milano, Jaca Book, 2003; J. ARRIOLO, L. VASAPOLLO, *La dolce maschera dell'Europa*, Milano, Jaca Book, 2004; L. VASAPOLLO, M. CASADIO, J. PETRAS, H. VELTMEYER, *Competizione globale. Imperialismi e movimenti di resistenza*, Milano, Jaca Book, 2004; L. VASAPOLLO, H. JAFFE, H. GALARZA, *Introduzione alla storia e alla logica dell'imperialismo*, Milano, Jaca Book, 2005.

<sup>51</sup> Cfr., K. MARX, *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie (1857-1858)*, tr. it. di E. Grillo, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, Vol. II. Firenze, Nuova Italia, 1997, pp. 28,402.

<sup>52</sup> Sugli scenari che si aprono all'indomani del doppio No alla ratifica del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", cfr., F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, in *Costituzionalismo.it* (16/06/2005); CARLO F. FERRAJOLI, *La crisi politica dell'Unione europea e il futuro del Trattato costituzionale. Il peso dei "non" e dei "nee"*, in *Costituzionalismo.it* (02/08/2005).

La Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda non parlano più dei referendum che avevano previsto di promuovere. Non è, neppure chiaro se l'Unione europea riuscirà a stipulare nel vertice di dicembre, un accordo sul bilancio 2007-2013.

Le recenti vicende che riguardano il bilancio comunitario illustrano, del resto, plasticamente, il tipo di percorso che «l'Europa si appresta ad imboccare, sotto la sferza di Blair ed alla mercé dei Grandi Paesi, dei loro giochi e triangolazioni».<sup>53</sup>

E' noto come si sia chiusa la trattativa sul bilancio, sulla sua incidenza, sulle sue voci, sui criteri di contribuzione e ripartizione.<sup>54</sup> La chiusura della trattativa, con un nulla di fatto sul piano formale, costituirebbe, dal punto di vista sostanziale, la reazione degli esecutivi e dell'eurocrazia allo shock subito a seguito dell'esito negativo dei referendum olandese e francese.

Le élites nazionali e comunitarie avrebbero provato, sulla base di tali premesse, «a recuperare il rapporto con il proprio retroterra». Ogni protagonista è rimasto, pertanto, «arma al piede, in attesa del prossimo confronto, ben attento a difendere interessi e prerogative del proprio campo».

E' prevalso, in particolare, l'egoismo fiscale dell'Europa nord-occidentale che ha imposto, a un'Europa di 25 e passa membri, una trattativa attorno ad un bilancio comunitario riparametrato all'1% del Pil comunitario.

La Commissione europea è stata la sola a spingere la proposta fino all'1,21%. Risulta evidente che questo tipo di decisioni impediscono la costruzione di «un'Europa vera, dotata di reali poteri di intervento, controllo e indirizzo, capace di rispondere in termini reali all'ansia di globalizzazione che ne scompiglia le fila ed i reparti». Tali decisioni confermano, in un certo modo, la «costituzione reale europea» e presuppongono una determinata «natura del rapporto tra Europa politica ed Europa sociale».

La scelta di ancorare il bilancio attorno all'1% della produzione comunitaria riflette la volontà di impernare la costruzione europea su di un determinato rapporto fra società e istituzioni, tra finanza e politica. Questa scelta è, insomma, «espressione di una politica ben attenta a non dar vita, in sede comunitaria, a nessun potere orientato a liberare l'individuo dalla paura del futuro, tanto meno dai bisogni che lo angustiano». L'uso di questi parametri stimola l'egoismo fiscale dei paesi più ricchi e potenti ma induce a realizzare «un'unione programmaticamente cieca nei confronti dei nuovi arrivati e di quei Mezzogiorni d'Europa che nel Mediterraneo incrociano altri mondi». I criteri di bilancio, così egoistici e restrittivi, impongono «la revisione dei fondi strutturali e di riequilibrio» e «stringono in un angolo i Mezzogiorni d'Europa», lasciandoli «nudi, con la propria disperazione, a fronteggiare i popoli dell'altra sponda con il viso delle armi». Si profila, insomma, «un'Europa con una faccia sola, avida di energia e di braccia altrui, di petrolio e nuovi schiavi: l'Europa della guerra, del pattugliamento dei mari, di nuovi muri».<sup>55</sup>

La chiave di lettura adeguata, per interpretare il conflitto manifestatosi attorno al criterio dell'1% della produzione comunitaria, più o meno ricco di decimali, non è, tuttavia, quella del riflorente nazionalismo. Non si sono, in realtà, contrapposte due differenti concezioni della politica economica e sociale ossia, da una parte, quella riduttiva in versione inglese, basata sulla crescita economica, la conoscenza, la formazione, e nemica degli strumenti, ritenuti di tipo vetero-statalista,

---

<sup>53</sup> Cfr., I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione, Europa e Mediterraneo alla prova del XXI secolo*, in *Dem. e dir.*, n. 3/2005, (di prossima pubblicazione), p. 15 (del dattiloscritto).

<sup>54</sup> Per una ricostruzione delle vicende relative al fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 Giugno 2005, cfr., G. BUCCI, L. PATRUNO, *Lo scontro istituzionale sul bilancio dell'UE. Le proposte della Commissione, del Parlamento europeo e della presidenza lussemburghese. La posizione britannica*, in *Costituzionalismo.it* (sezione Notizie), del 16/06/2005; C. F. FERRAJOLI, *Fallisce il Consiglio europeo di Bruxelles. Mancato accordo sul rifinanziamento del bilancio comunitario per gli anni 2007-2013. Rinviata al primo semestre 2006 la valutazione del processo di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, (sezione Notizie), del 20/06/2005; G. BUCCI, L. PATRUNO, *Rivivere Waterloo: dal conflitto sulle contabilità finanziaria allo scontro egemonico intereuropeo*, in *Costituzionalismo.it*, (sezione Notizie), del 20/06/05.

<sup>55</sup> Cfr., I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., p. 16 (del dattiloscritto).

della regolazione e protezione del lavoro,<sup>56</sup>e, dall'altra parte, quella solidaristica e protezionistica dell'integrazionismo funzionalistico franco-tedesco. Si è trattato, piuttosto, di una dialettica conflittuale fra diverse aree di interessi strategici che condividono, nella sostanza, una medesima "filosofia", ossia quella sintetizzata nel principio dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.<sup>57</sup>

Questa contrapposizione ha impedito, sino ad ora, la possibilità di addivenire ad un accordo sul bilancio comunitario idoneo a responsabilizzare gli stati membri e ad indurli, quantomeno, a profilare un accettabile compromesso su un possibile "modello sociale europeo".

L'assenza di un'"Europa sociale" ha costituito, del resto, la ragione principale della reiezione, nei referendum francese ed olandese, del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

I cittadini europei dei Paesi che hanno respinto il trattato costituzionale «hanno ritenuto di non voler accettare il nuovo [...] per il timore [...] di dover rinunciare all'elevato livello di limitazione del poter politico e di protezione dei propri diritti che, fin dal 1789 incarna [...] il senso della costituzione secondo la storia occidentale».

L'allargamento dei confini dell'Europa «non prodotto ma avallato dal nuovo trattato» e, dunque, l'allargamento materiale del mercato europeo, non è apparso, peraltro, «sufficiente a rassicurare i cittadini europei contro i rischi di decostituzionalizzazione del [...] livello nazionale di sistema economico-sociale, paradigma di un'idea di costituzionalismo incarnato dalla forma di stato sociale».<sup>58</sup>

Un altro importante argomento, al centro del dibattito francese, è stato, del resto, quello relativo alla «paura di una forte riduzione degli strumenti a difesa della sicurezza sociale». Dalla lettura del Trattato emerge, con evidenza, che «gli strumenti per l'attuazione delle politiche per l'occupazione e la difesa di adeguati standard di protezione sociale (artt. I-12, comma 3; I-15; I-48; III-203ss.) degli individui, dei cittadini, sono estremamente meno efficaci degli omologhi strumenti di cui l'apparato istituzionale comunitario si è da tempo dotato per l'attuazione, ad esempio, delle politiche di sorveglianza sui bilanci pubblici nazionali e la lotta contro deficit e debito pubblico eccessivi».<sup>59</sup>

Basti pensare, a questo proposito, al ruolo ed alla funzione svolti, nell'ordinamento comunitario, dalla Banca centrale europea. Questa istituzione è, infatti, investita del compito di sorvegliare che tutto proceda nel rispetto della "legge fondamentale" dell'Unione Europea, ossia nel rispetto del principio dell' "economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (art. 4, Tr. C.E.). Un principio ossessivamente ripetuto nel testo del trattato (art. 4, 2° comma; art. 98; art. 105), che rappresenta il vero faro dell'azione della Comunità ponendosi, allo stesso tempo, come criterio e come scopo essenziale.<sup>60</sup> Esso è stato, quindi, collocato su un piano ben diverso da qualunque altro principio o finalità, e specialmente dalle finalità d'ordine sociale che sono assistite da ben più modesti strumenti d'azione. Alla Banca centrale europea è stato affidato, appunto, il compito di sovrintendere allo svolgimento della suddetta missione che, stante la pervasività delle decisioni economiche e finanziarie, su ogni altra politica e diritto, si traduce nel condizionamento per i diritti sociali, pur affidati in grande prevalenza alla competenza degli stati membri.

Non appare, del resto, plausibile sostenere che «il "Metodo aperto di coordinamento" fra le parti sociali e il "Dialogo sociale" possano essere validi surrogati di serie politiche di tutela dei

---

<sup>56</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Proposta per l'Europa*, in *Dem. e dir.*, n. 3/2005 (di prossima pubblicazione) p. 3, nota 2, (del dattiloscritto).

<sup>57</sup> Cfr., G. BUCCI, L. PATRUNO, *Lo scontro istituzionale sul bilancio dell'U.E.*, cit.

<sup>58</sup> Cfr., F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 3.

<sup>59</sup> F. BILANCIA, *Referendum populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 5; I. D. MORTELLARO, *Tecnocrazia nell'Europa di Maastricht*, in *Dem. dir.* n. 3,1993, p. 340.

<sup>60</sup> Cfr., G. FERRARA, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it* (13/12/2004) pp. 11,12.



diritti sociali e per la lotta alla disoccupazione».<sup>61</sup>

La politica monetaria, affidata alla BCE, non discrezionale ma legata al rispetto dei rigidi parametri stabiliti nel trattato, vincola la politica finanziaria, questa la politica economica e questa vincola, infine, le politiche sociali, culturali e tutte le altre. Il trattato comunitario ha posto, quindi, «il decisivo insieme di strumenti dato dalla politica finanziaria al centro della propria sistematica» e tali strumenti condizionano «tutte le scelte che mediante i bilanci pubblici possono essere fatte».

Le disposizioni che riguardano la politica monetaria esercitano, quindi, un rilevante influsso sulle altre politiche e, specie su quelle sociali che, poste di fronte a condizionamenti così rigidi e pervasivi, sono destinate a rimanere subalterne e residuali.<sup>62</sup>

I redattori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, hanno usato, sulla base delle sopramenzionate premesse ordinamentali e normative, «la più attenta cura al fine di evitare che i diritti sociali della II parte del Trattato rischiassero di essere dotati di strumenti efficaci per la loro attuazione». La realizzazione di questi diritti è stata affidata, piuttosto, «alla buona volontà delle parti sociali», senza, tuttavia, assumere l'impegno di destinare «risorse che possano compromettere gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri», oppure al «funzionamento del mercato interno, evitando il rischio che gli strumenti normativi - rigorosamente non vincolanti per gli Stati - possano comportare l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, ed assicurando, comunque e sempre, tra gli obiettivi dell'azione in ambito sociale la realizzazione di «un'economia... fortemente competitiva».<sup>63</sup>

I cittadini europei hanno respinto il trattato costituzionale europeo perché hanno, quantomeno, percepito «quale mistificazione si celasse, dietro il ricorso ai nominalismi, per presentare come nuova costituzione» l'atto che «adotta una Costituzione per l'Europa» che è, in realtà, un trattato<sup>64</sup> inglobante, nella sostanza, la stratificazione dei precedenti trattati ed, in primo luogo, quello di Maastricht, ponendosi, pertanto, «in continuità [...] con tutta la storia precedente della integrazione europea e, in particolare, con l'orientamento liberista». Hanno, cioè, compreso che il trattato costituzionale si colloca «in singolare contraddizione con i caratteri del modello sociale e di intervento pubblico nell'economia proprio della contemporanea storia degli stati membri»<sup>65</sup> e determina, pertanto, una regressione rispetto alle grandi conquiste del costituzionalismo contemporaneo.<sup>66</sup>

L'operazione di «*drafting* del materiale normativo contenuto nei Trattati»<sup>67</sup> può cogliersi riflettendo sulla particolare collocazione, attribuita alla BCE, nell'impianto sistematico del trattato costituzionale. Essa è stata posta fuori dal Capo I, del Titolo IV, denominato *Quadro istituzionale* che include, nell'art. I-19, tra le *istituzioni dell'Unione*, solo quelle preposte alla determinazione degli indirizzi politici e la Corte di giustizia. LA BCE è stata, invece, relegata al Capo successivo denominato *Le altre istituzioni e gli organi consultivi dell'Unione*, insieme con la Corte dei Conti, il Comitato delle regioni ed il Comitato economico sociale, ossia insieme con i due organi consultivi (art. I-30: *La Banca centrale europea*, art. I-31: *La Corte dei Conti*; art. I-32: *Gli organi consultivi dell'Unione*).

---

<sup>61</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della Costituzione europea*, cit., p. 5.

<sup>62</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *La costituzione europea nel nuovo ordine internazionale*, in AA.VV., *La Transizione italiana*, Atti del convegno promosso dalla Fondazione Istituto Gramsci, dalla Fondazione CESPE, dal Centro per la Riforma dello stato, (Roma, 8/11/1996), Roma, Res cogitans, 1997, pp. 81 ss.

<sup>63</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 5.

<sup>64</sup> G. FERRARA, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, cit., p. 1.

<sup>65</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Il senso d'Europa nel progetto della Convenzione europea*, in *Dem. dir.*, n. 2, 2003, p. 109.

<sup>66</sup> Cfr., G. FERRARA, *Da Weimar a Maastricht*, in *La rivista del manifesto*, n. 10, Ottobre 2000, p. 24: Id., *Il mercato costituente*, in *La rivista del manifesto*, n. 44, Novembre 2003, p. 30.

<sup>67</sup> Cfr., G. FERRARA, *Verso una Costituzione europea? Un'ambiguità non risolta*, in *La rivista del manifesto*; n. 26, Marzo 2002, p. 33. F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 8, nota 9, evidenzia «gli obiettivi di marketing iscritti nel progetto di trattato». Egli ritiene che, a riprova di tale assunto, è sufficiente considerare i contenuti della «stessa Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, a conclusione del Consiglio europeo di Laeken del 14-15 Dicembre 2001»

L'esclusione della BCE dal novero degli organi costitutivi dell'Unione, ovvero la collocazione "in disparte" rispetto ad essi, si profila, in realtà, come un astuto accorgimento di "ingegneria istituzionale" «mirante a fare inquadrare come apparati "serventi" il ruolo "ordinamentale" di altri, quelli che poi, attraverso analisi di tipo "realistico-pragmatico", si vogliono presentare come i soggetti che [...] dovrebbero essere visti in luce diversa di apparati "dominanti"». Lo scopo di tale operazione appare, quindi, quello di occultare il ruolo di istituzione dominante attribuito, effettivamente, alla BCE, ossia a quell'istituzione dotata di "indipendenza" nell'esercizio dei suoi poteri (art. I-30, 3° comma) e preposta al governo della politica monetaria.<sup>68</sup>

Se, dunque il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa «ripropone, sostanzialmente, il governo della moneta unica definito dal Trattato di Maastricht»<sup>69</sup>, la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è stata incorporata in un immutato contesto istituzionale<sup>70</sup> dominato dagli organi che governano le funzioni in materia monetaria (v. art. III - 77; ex art. 105 TCE) ed è stata elaborata in un quadro di primazia del mercato finanziario supportato da una superfetazione di istituzioni eminentemente finanziarie ed economiche e dai vertici istituzionali sovranazionali ed internazionali<sup>71</sup>. Si può comprendere, pertanto, che la semplice aggiunta di un catalogo di diritti civili, politici, sociali, fortemente ridimensionati nel contenuto rispetto a quelli sanciti nelle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, si traduca in un'operazione di cosmesi politico-sociale.

La posticcia incastonatura dei valori di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia (Parte II, Tr. cost.), in una forma di governo che resta caratterizzata da deficit democratico, pone i valori medesimi, qualunque enfasi e suggestione si voglia attribuirgli, in una posizione subordinata rispetto al principio, «reiterato e intangibile, [...] di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».<sup>72</sup> Nell'ambito di tale struttura poliverticistica la proclamazione dei diritti assume il valore di una mera nomenclatura di situazioni soggettive. I diritti, specie, quelli sociali non possono, infatti, avere una effettiva "manovrabilità" sia perché i loro contenuti e la loro portata sono sottoposti alle prescrizioni normative dei trattati, ossia ai principi, alle esigenze, ai vincoli

---

<sup>68</sup> Cfr., S. D'ALBERGO, *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. I, Padova, Cedam, 1998, pp. 818,819. O. ROSELLI, *Il governo della moneta unica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione europea*; Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo, n. 1, a cura di A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, Napoli, ESI, 2003, p. 419, sostiene che la scelta di collocare la BCE fuori dal Capo I (*Quadro istituzionale*), sia stata, probabilmente, determinata da «una incompiuta riflessione sul ruolo delle Banche centrali e dal «timore di esporsi alle critiche di chi ritiene sovradimensionato il ruolo delle istituzioni monetarie nel processo di integrazione europea». La collocazione della BCE nel successivo Capo II, denominato *Altre istituzioni*, sembra, insomma, essere «il prodotto di una "coda di paglia", il desiderio di volersi cautelare dalle accuse di una costruzione europea subordinata alle esigenze del mercato e della moneta unica. Sembra quasi che si voglia evitare che una collocazione della Banca centrale europea tra le Istituzioni fondamentali dell'Unione dia la sensazione di voler caricare di significati politici il ruolo di un'Autorità indipendente carente di investitura democratica [...]. In altre parole, la scelta di non includere la Banca centrale europea tra le istituzioni di cui all'art. I-19, sembra il prodotto di una riflessione incompiuta e timorosa sul ruolo di una Banca centrale in un sistema democratico». O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in AA.VV., *Europa e Banche centrali*, Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo, n. 2, a cura di O. Roselli, Napoli, ESI, 2004, pp. 29,30). L'Autore ritiene, tuttavia, che «occorre essere cauti» nel vedere in questa scelta «una inevitabile subordinazione degli indirizzi politici generali dell'Unione rispetto alle politiche monetarie della BCE, o più in generale alle dinamiche istituzionali di mercato» (sulle ragioni di tale cautela, cfr. op. ult. cit., par. 1; 6.1; 7).

<sup>69</sup> O. ROSELLI, *Il governo della moneta unica*, cit., p. 421.

<sup>70</sup> La Parte III del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* include, riproducendolo, il Trattato di Maastricht.

<sup>71</sup> Cfr. S. D'ALBERGO, *Il Boomerang della "Globalizzazione" a proposito della Carta Europea dei diritti*, in *La Contraddizione*, n° 82, 2001, p.65.

<sup>72</sup> Cfr., G. FERRARA, *Il mercato costituente*, cit., p. 30. Sulla Carta dei diritti, cfr., G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel «processo costituente europeo»*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, nn. 1-2, 2002, Napoli, ESI, 2002, p. 18 ss; ID., *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della Costituzione europea: dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti?*, in AA.VV., *Il mercato, le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Bari, Cacucci, 2002, p. 3 e ss.; F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, p. 531 ss.

congiunturali dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza,<sup>73</sup> sia per il modo in cui sono stati strutturati.<sup>74</sup>

L'istituzione monetaria, sganciata da ogni obbligo e legittimata a muoversi in forme compiutamente autoreferenziali,<sup>75</sup> ha conquistato una centralità ed un'autonomia così rilevante a fronte della quale i diritti sociali sono confinati in uno stato minoritario e vengono, quindi, riconosciuti solo se non danno vita ad ulteriori obblighi comunitari ed in un ambito rigorosamente nazionale. Essi sono, cioè, ridotti «a variabili dipendenti di bilanci nazionali e spesa pubblica meccanicamente compressi da parti di stabilità e divieti».<sup>76</sup> L'«imperativo volto all'edificazione del mercato unico, secondo il catalogo di regole titolate alla libera concorrenza e alla stabilità dei prezzi» costituisce, quindi, il prezzo della costruzione comunitaria e «ne ordina, unilateralmente, valori, gerarchie e mezzi».<sup>77</sup>

Si assiste, quindi, ormai da tempo alla «totale» scomparsa della dimensione politica dal patrimonio dei diritti dei cittadini nella sfera europea». Della lettura dei trattati e dalla evoluzione del sistema istituzionale europeo si deduce, invero, la «neutralizzante definizione preventiva dei possibili sviluppi dell'ordinamento». Nel sistema europeo, la politica «definita, volta a volta, dai governi degli Stati in sede di Consiglio europeo, viene poi positivizzata e declinata normativamente in quella parte dei trattati - nel trattato di Roma la famosa Parte III - intitolata [...] alle «politiche comunitarie»». L'irregimentazione degli obiettivi dell'Unione e degli strumenti per la loro realizzazione nelle «competenze» sortisce l'effetto di privare qualunque soggetto politico, ed i cittadini europei in primo luogo, della possibilità giuridica di influenzare la determinazione e lo sviluppo dell'ordinamento comunitario.

Ci si chiede la ragione per cui, a fronte della «neutralizzazione della dimensione politica del sistema», del «depotenziamento della rappresentanza politica», della «qualificazione dei diritti politici meramente nominalistica», della «concezione meramente formale della democrazia», i cittadini degli stati membri «dovrebbero deliberatamente avallare questo processo di progressiva espropriazione dei propri diritti di partecipazione effettiva».<sup>78</sup>

Le sirene della «maturata "impotenza del politico"» vengono tuttavia, considerate «false».<sup>79</sup>

Si è rilevata, in effetti, a questo proposito, che, nel Trattato della Comunità europea, si assegna ancora alla politica, «in *continuità* con la lunga stagione del «costituzionalismo dei governati»», una «straordinaria *centralità*, un *primato*». Spicca, insomma, il «carattere *precettivo*, programmatico assegnato alla sua azione: guidata e orientata ferreamente da una *ratio*: rispetto ai valori e fini da raggiungere, si applica ad un ambiente da trasformare, adattare, *liberare* all'azione di soggetti e potenze».

La politica disegnata nei Trattati non è «*acquietata* col mondo». Il mercato unico non esiste,

---

<sup>73</sup> Cfr., G. FERRARA, *Lo «stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in AA.VV., *Dallo stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. CASSESE, G. GUARINO, Quaderni della Rass. Parl., Milano, Giuffrè, 2000, pp. 96,97.

<sup>74</sup> Cfr., Per una critica della distinzione tra «diritti» e «principi» introdotta dagli artt. 51 e 52 della Carta dei diritti, ed ora contenuta negli artt. II - 111 e II - 112 del titolo VII, Parte II, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, cfr., G. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2003, p. 327 ss.

<sup>75</sup> Cfr., I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., pp. 1, 2 (del dattiloscritto). L'Autore sottolinea come questa autoreferenzialità della BCE si spinga «fino all'assurdo - unico al mondo - di legare le mani di un futuro potere costituente che viene, appunto, subordinato ai suoi voleri ed ai suoi pareri. Dalla lettura degli artt. IV - 433 e ss. dei Trattati si evince che, se i costituenti volessero, «un domani, [...] avventurarsi nella riscrittura della parte di Costituzione dedicata all'Unione monetaria dovrebbero obbligatoriamente ascoltare il parere della Banca».

<sup>76</sup> Sul patto di stabilità e crescita, cfr., L. PATRUNO, *La crisi del patto di stabilità e la «legalità» tradita: Stati vs. Commissione?*, in *Dem. e Dir.*, n. 3, 2004, pp. 147 ss.; Id., *Il nuovo patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Dem. e Dir.*, n. 2/2005.

<sup>77</sup> Cfr., I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., pp. 1, 2 (del dattiloscritto).

<sup>78</sup> Cfr., F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., pp. 5,6.

<sup>79</sup> Così, F. BILANCIA richiamando un'espressione utilizzata da J. P. FITOUSSI, nell'articolo *Se la Costituzione è stupida*, in *La Repubblica* del 5 Giugno 2005, p. 17.

infatti, né «in natura, né in Europa: bisogna crearlo, spianando muraglie, rompendo bardature nazionali, resistenze sociali». I «*tratti dirigistici*» della politica e la «centralità assegnata al momento istituzionale», nelle previsioni dei trattati comunitari, provocano un paradossale rovesciamento dei contenuti dell'art. 3 della Costituzione italiana. Parafrasando il noto dettato costituzionale italiano, si potrebbe dire che «è compito della Comunità europea rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza di merci, persone, servizi, e capitali, impediscano il pieno sviluppo del mercato unico».<sup>80</sup>

Al centro della nuova regolazione sovranazionale - da Maastricht, sino al progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa - vi sono, ora, gli imperativi relativi alla «fluidità e libertà del mercato». L'obbligo è divenuto quello di «rimuovere [...] un modello di civiltà e socialità [...] che frena la competizione, fa attrito rispetto alla libera espressione e al fluido movimento dei mercati». Questo ribaltamento ha «messo in mora, in parentesi, ibernato [...] le costituzioni nate dalle lotte e dalle temperie antifasciste». Per quanto riguarda la Costituzione italiana del '48 occorre, tuttavia, precisare che l'abbandono dei valori costituzionali si è determinato per la concorrenza di fattori «esterni», quali l'invenzione del «vincolo esterno» da parte dell'europeismo elitario, la finalizzazione dell'economia, le ristrutturazioni tecnologiche, il dominio delle imprese transnazionali, e di fattori «interni», quali il mutamento strategico delle forze politiche e sociali che avevano dato vita alla Costituzione e che, avallando le politiche di «riforma» istituzionale e costituzionale, hanno favorito l'elusione della Prima Parte della Costituzione ed il diffondersi dell'ideologia del mercato.<sup>81</sup>

Gli imperativi eternati nei trattati comunitari hanno, quindi, costruito un universo normativo alternativo rispetto a quello consegnato nelle costituzioni democratiche e sociali del secondo dopoguerra.<sup>82</sup> Fra i meccanismi attivati dall'ordinamento comunitario creato a Maastricht, occorre

---

<sup>80</sup> I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, Molfetta, la Meridiana, 1998, p. 51. L'Autore parla di una «*immaginazione costituente*» di cui, da Maastricht in poi, hanno dato prova le classi dirigenti e le eurocrazie europee e «di cui, non a caso, è stato maestro e interprete ineguagliato Guido Carli, reggitore per decenni di Bankitalia, presidente di Confindustria, ministro del Tesoro». Egli è stato «protagonista e primo attore, per la delegazione italiana, della trattativa che, nella cittadina olandese, doveva sfociare nell'invenzione dell'Unione europea». Resta memorabile «l'invettiva, contenuta nelle sue memorie, contro una classe dirigente svagata, finita impiccata non all'albero di Mani pulite, ma nel cappio annodato di Maastricht, vera pietra tombale del «caso italiano»: tanto dei suoi visi, quanto della sua Costituzione, di quegli imperativi che la volevano fondata sul lavoro e sull'obbligo di rimuovere le condizioni che ostacolano l'avvento delle classi lavoratrici a classi dirigenti». Sempre di Carli è l'elogio elevato a «quel vero e proprio «colpo di stato» compiuto a danno del Parlamento italiano dalla delegazione italiana alle trattative comunitarie culminate nel trattato di Maastricht». Egli ha, infatti, affermato che: «ancora una volta, si è dovuto aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica, costruendo altrove ciò che non si riusciva a costruire in patria [...] ancora una volta dobbiamo ammettere che un cambiamento strutturale avviene attraverso l'imposizione di un «vincolo esterno»». Ha precisato, inoltre, che il trattato di Maastricht «comporta un cambiamento di natura costituzionale», ovvero «l'idea di uno «Stato minimo», un conflitto sociale che si snoda nel rispetto della stabilità dei prezzi, esaltando la nuda creatività del lavoro, la capacità di innovare, la flessibilità del lavoro. Per le precedenti considerazioni, si veda, I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., pp. 4,5 (del dattiloscritto). Le affermazioni di Carli sono contenute in, G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 7,9.

<sup>81</sup> Cfr., sul tema, S. D'ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 1991; ID., *La Costituzione tra democratizzazione e modernizzazione*, Pisa, ETS, 1996; ID., *L'organizzazione del potere nei rapporti tra diritto e stato*, Padova, Cedam, 1997; ID., *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale*, (un percorso dell'ideologia giuridica), in *Costituzionalismo.it*, (14/10/05).

<sup>82</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la «Costituzione economica»*, Relazione presentata al Convegno su «I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana», promosso per celebrare il centenario della Cgil, Roma, 11-12 novembre 2005, (*Atti di prossima pubblicazione*), pp. 7, 8 (del dattiloscritto), osserva che: «l'ordinamento costituzionale italiano è stato avvolto nell'ordinamento europeo, che lo ha inglobato». Le normative dei trattati dell'Unione si ispirano, tuttavia, «a principi diversi da quelli che sono sanciti nella Costituzione italiana». Ci si trova, anzi, «di fronte a un rovesciamento totale dei principi, delle norme, delle istituzioni caratterizzanti le costituzioni europee del secondo dopoguerra. (...) I governi degli Stati dettavano con il Trattato di Maastricht le norme di un ordinamento del tutto originale volto a sancire (di nuovo) la separazione netta tra economia e politica, affidando all'*economia di mercato aperta e in libera concorrenza* i compiti che il costituzionalismo democratico aveva affidato agli Stati, dissolvendo detti compiti; un ordinamento dunque mirante a sottrarre l'economia alla politica, ad espropriare la democrazia di ogni potere sull'economia».

richiamare «la vicenda dei criteri di convergenza economica, posti a presidio dell'unificazione monetaria, ovvero della nascita dell'euro, e del successivo "patto di stabilità", retto da parametri ben precisi di deficit nei bilanci pubblici e di debito pubblico». Queste materie sono state, tutte, assunte, «nella concreta struttura e lettera dei trattati comunitari, come principi di rango costituzionale».

Le istituzioni europee, modulandosi su tali principi, si sono poste, di fatto «in controtendenza rispetto ai gradi di libertà, informalità e flessibilità tanto dell'impresa capitalistica, soprattutto nelle sue evoluzioni transnazionali, quanto delle istituzioni nuove affermatesi, dopo gli anni '70, con l'avvento del nuovo ciclo di globalizzazione». Il nuovo sistema comunitario ha voluto confinare la «potenza del politico negli automatismi che conformano, e reggono l'euro e la Banca centrale europea, concepita fin dall'inizio come *dominus* e motore dell'unificazione continentale». L'intera impalcatura istituzionale ha finito, però, «con il soffrire di mancata elasticità, di una complessiva rigidità costituzionale», sicché l'Europa si è immessa, per un intero quindicennio, «in una sorta di Costituente ininterrotta, continuamente protesa, per cerchi concentrici sempre più larghi, a guadagnare il favore di parlamenti e popoli, ma senza quei poteri e strumenti che elasticamente consentirono alle istituzioni di dialogare con comunità e soggetti sociali e politici».<sup>83</sup>

Questo dialogo si prospettava, in effetti, difficoltoso sin dai primi periodi seguenti all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Si è, opportunamente, richiamata la previsione contenuta in un celebre saggio del 1997, di Giuseppe Guarino. L'illustre Autore osservava come, già con l'entrata a regime dei parametri di Maastricht, si sarebbe profilata, per le istituzioni rappresentative degli Stati membri, «l'enorme difficoltà di poter gestire le proprie politiche pubbliche esclusivamente con quel tanto di risorse che le attività di risanamento finanziario avessero via via liberato dal prioritario onere di garantire gli equilibri di bilancio».<sup>84</sup>

Questa previsione si è rivelata, in effetti, esatta, perché, dopo circa un decennio dalla stipulazione del Trattato di Maastricht e dopo ormai quattro anni dall'entrata in vigore della moneta unica, i governi degli Stati membri e, soprattutto, l'Italia, hanno limitato, di fatto, «la propria missione di intervento nell'economia ad un deprimente confronto con i parametri di Maastricht, distratti dalle necessità di contenere la spesa piuttosto che dalla opportunità di sostenere il prodotto interno lordo».<sup>85</sup>

L'assenza di politiche economiche statali non è stata, del resto, compensata dalla crescita di una dimensione politica europea finalizzata ad attivare interventi correttivi del mercato. Il modello naturalmente egemone sembra essere quello di «un'Europa minimale liberista» priva di autonomia politica in economia e fiduciosa per la forza materiale del mercato.<sup>86</sup> La via maestra sembra essere quella indicata da Tony Blair che, nell'assumere la presidenza dell'Unione, ha sottolineato la necessità di «adattare il modello sociale europeo al mondo del XXI secolo».

La concezione del modello sociale europeo, in versione inglese, è quella riduttiva, riflessa chiaramente anche nel discorso tenuto da Blair dinanzi al Parlamento europeo il 23 giugno 2005, di una dimensione tutta basata sulla crescita economica, la conoscenza, la formazione e nemica degli strumenti, ritenuti di tipo vetero-statalista, della regolazione e protezione del lavoro. Una posizione condivisa anche dal presidente dell'attuale Commissione Barroso.<sup>87</sup>

Egli, nel corso del suddetto discorso, dopo aver di fatto, posto in disparte la questione della costituzione europea («comprensibilmente bocciata nei referendum in due Stati fondatori»), ha evidenziato la necessità di realizzare le c.d. riforme strutturali. Si è, inoltre, dichiarato a favore di

---

<sup>83</sup> Cfr., I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., p. 9 (del dattiloscritto).

<sup>84</sup> Così sintetizza il pensiero di G. GUARINO espresso nel saggio, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997, F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 6.

<sup>85</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 6, osserva che, invece, gli USA, anche a fronte della crisi post 11.09.2001, hanno opposto, ai rischi di compressione del PIL, politiche di forte espansione della spesa pubblica.

<sup>86</sup> Cfr., F. BILANCIA, cit.

<sup>87</sup> Per queste considerazioni, v., U. ALLEGRETTI, *Proposta per l'Europa*, cit., p. 3, nota 2, (del dattiloscritto).

un'Europa sociale, ma «adeguata al mondo di oggi» ed ha stigmatizzato l'atteggiamento di quelle nazioni europee che tendono a chiudersi «a riccio di fronte all'immensa sfida della globalizzazione» e, sottraendosi «alle trasformazioni che ci circondano, si rifugiano nelle politiche attualmente vigenti in Europa». Il riferimento critico è rivolto all'intero sistema del bilancio comunitario in quanto ancorato alla difesa statica di interessi del passato e ad un antiquato e costoso sovradimensionamento della politica agricola. Il biasimo non viene rivolto solo alle posizioni del governo francese ma, più in generale, alla scelta di conservare ogni settore compiutamente integrato della politica comunitaria. L'alternativa proposta è, infatti, quella della flessibilità «assunta come rimedio per ogni malanno e problema: dalla politica estera e di sicurezza comune, all'allargamento, al ripensamento delle politiche di integrazione o dell'Agenda di Lisbona».<sup>88</sup>

Quella flessibilità che, nell'organizzazione della produzione, ha trovato una traduzione concreta nella precarietà, divenuta, ormai, la condizione unificante del mondo del lavoro. Essa è, infatti, divenuta la matrice di tutti i processi che governano la produzione.

La nuova Europa dei Venticinque, inserita, strutturalmente e funzionalmente, nel sistema competitivo della globalizzazione economica liberista, prospetta il volto brutale dell'attacco al lavoro, ai suoi diritti, alle sue condizioni e della attivazione della concorrenza, al ribasso, dei lavoratori, delle comunità, di intere nazioni. I lavoratori sono stati unificati sotto l'egida della flessibilità e, in conseguenza di questa scelta, sono aumentate le divisioni, le frammentazioni, la precarietà. Il varo della Legge 14 Febbraio 2003, n. 30 (Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) ha posto l'Italia all'avanguardia di questi processi.<sup>89</sup>

##### 5. IL NUOVO DIRITTO DEI LAVORI: LA DISCIPLINA POSTMODERNA DI UN DIRITTO PREMODERNO.

Si assiste, ormai, da tempo, alla «sdrammatizzazione giuspolitica del problema dei diritti dei lavoratori». Lo stesso diritto del lavoro viene sfigurato in «politica per la ristrutturazione aziendale», mentre il linguaggio giuridico viene attraversato da un processo di «flessibilizzazione» che avalla l'adozione di un «metodo discorsivo». La legge subisce una «torsione strumentale [...] in differenti modelli per una tecnica della regolazione». Si profila in Europa, un «disegno di destrutturazione del diritto del lavoro» e degli strumenti che erano stati posti «a garanzia [...] del tradizionale bagaglio costituzionale di situazioni giuridiche soggettive». Un progetto, insomma, finalizzato a scardinare, complessivamente, gli «standard di protezione giuridica della dignità, prima ancora che dei diritti dei lavoratori».<sup>90</sup>

Nella maggior parte dei paesi dell'Unione è in atto una progressiva operazione di smantellamento del diritto del lavoro. Tende a scomparire il concetto di «posto di lavoro appropriato», i licenziamenti divengono facili, le giurisdizioni civili si ingeriscono nei conflitti sindacali per vietare, in particolare, i picchetti durante gli scioperi, le deroghe ai principi generali del diritto del lavoro divengono sempre più frequenti, nell'intento di «spianare la strada alla scelta del ritorno alla responsabilità individuale». Il lavoro torna ad essere, in tal modo, «un oggetto asociale, senza una regolamentazione collettiva, nuovamente sottoposto alla chimera della libertà, cioè del rischio individuale».<sup>91</sup>

<sup>88</sup> I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., p. 14, (del dattiloscritto).

<sup>89</sup> Cfr., G. CREMASCHI, *Nuovo movimento operaio: un progetto aperto*, in M. BERTORELLO, *Un nuovo movimento operaio, dal fordismo all'accumulazione flessibile*, Roma, Edizioni Alegre, 2004, pp. 5 ss.

<sup>90</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, cit., p. 5. L'Autore suggerisce la lettura del recente Rapporto generale su «The evolution of Labour Law (1992-2003)», curato per la Commissione europea da S. Sciarra, perché dal «tenore letterale del discorso» promana «un clima di serena fiducia per l'inesorabile tramonto delle garanzie giuridicamente protette e sanzionate».

<sup>91</sup> Cfr., C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, in *Le monde diplomatique*, n. 10, ottobre 2005, pp. 6,7. Sulle trasformazioni del lavoro, cfr., A. GORZ, *Il lavoro debole, oltre la società salariale*, Roma, Edizioni lavoro, 1994; G. LUNGHINI, G. MAZZETTI, B. MORANDI, J. O'CONNOR, *Disoccupazione e lavori socialmente utili*, Roma, Manifestolibri, 1995; P. BARRUCCI, *Fattore lavoro e qualità totale, tra innovazioni tecnologiche e mutamenti organizzativi*, Bari, Favia, 1996; AA.VV., *Il lavoro autonomo di seconda generazione, scenari del post fordismo in*

Il diritto del lavoro è nato, invece, dalla necessità di bilanciare la sfera politica e sociale nella quale, in base alla concezione liberale, tutti i cittadini sono liberi ed eguali e la sfera economica che riduce, in ragione delle sue dinamiche, la maggior parte della popolazione, in una condizione di totale subalternità nei confronti dei detentori dei mezzi di produzione.

Il Diritto del lavoro ha creato, cioè, gli strumenti idonei per ridurre, quantomeno, la suddetta contraddizione connessa alla struttura dei rapporti di produzione capitalistici. Mediante l'uso degli strumenti collettivi (sindacato; contrattazione collettiva; diritto di sciopero) si è cercato di superare la concezione liberale secondo cui il contratto di lavoro è assimilabile ad un normale accordo fra individui fondato sulla volontà, sull'iniziativa individuale, sulla responsabilità, a prescindere dalla disparità effettiva delle parti contraenti e dei loro reali rapporti di forza.<sup>92</sup>

La legislazione a favore del lavoratore nei confronti del potere padronale costituisce, com'è noto, il «risultato di una secolare lotta organizzata *collettivamente*, per cui al singolo lavoratore, la cui forza individuale è troppo impari rispetto a quella del datore di lavoro, si è sostituita l'organizzazione di molti lavoratori».<sup>93</sup>

Fra queste organizzazioni la più rilevante è il sindacato. La Cost. it., nell'art. 39, 1° comma, afferma, ad esempio, che «L'organizzazione sindacale è libera».

La concezione, filosofica e giuridica, del liberalismo era, invece, imperniata sull'idea che tutti gli individui sono eguali.

Sulla base di tale premessa l'ordinamento liberale deve, a differenza del sistema feudale, ove i rapporti interpersonali erano caratterizzati per forme di dominio totale, cedere il passo a relazioni giuridiche «più soffici, a poteri più ristretti». Entra, pertanto, «in campo, il contratto» che assume anche una maggiore importanza della proprietà perché svolge una funzione più generale. Esso serve, infatti, non solo per «fare circolare i beni reali, ma anche per coordinare le attività personali».<sup>94</sup> Si è osservato, a questo proposito, come la dottrina, analizzando «la tematica contrattuale nel settecentista scozzese Hutchinson, maestro fra l'altro del giovane Adam Smith», abbia rilevato che il contratto, nella concezione liberale, ha «la funzione di assicurare lo scambio tra i beni prodotti, di trasferire la proprietà delle terre, di scambiare lavoro contro salario e più in generale di rendere possibile la collaborazione intersoggettiva nei servizi».<sup>95</sup> Queste funzioni possono, appunto, essere svolte solo da «uno strumento che tenga conto dell'eguaglianza ed indipendenza dei soggetti, del fatto che uno di essi si trova in posizione centrica e che quindi non può obbligarsi se non di propria volontà». La tematica contrattuale, «nell'antropologia individualista procedente dal modello hobbesiano», si risolve, infatti, nella «manifestazione di volontà».<sup>96</sup>

---

Italia, a cura di S. Bologna, A. Fumagalli, Milano, Feltrinelli, 1997; M. CARRIERI, C. DAMIANO, A. LETTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI, R. TERZI, *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Ediesse, 1997; AA.VV., *Classe operaia, Le identità: storia e prospettive*, Milano, Franco Angeli, 2001; A. BURGIO, *Modernità del conflitto*, Roma, Derive Approdi, 1999; M. ZIPPONI, *Ci siamo! operai, precari, impiegati nella nuova economia*, Milano, Mursia, 2000; AA.VV., *Lavoro, declino metamorfosi?*, a cura di P. BARCELLONA, *Dem. e Dir.*, Milano, F. Angeli, 2000; R. NUNIN, *Sindacato in Europa*, Milano, Giuffrè, 2001; S. MUSSO, *Storia del lavoro in Italia, Dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2002; AA.VV., *Il ruolo del sindacato in Europa*, a cura di T. BOERI, A. BRUGIAVINI, L. CALMORFS, Milano, Egea, Università Bocconi Editore, 2002; R. PINI, *Il lavoro oltre le regole*, Padova, cedam, 2002; AA.VV., *L'Italia flessibile. Economia, costi sociali, diritti di cittadinanza*, Roma, Manifesto libri, 2003; P. TOSI, F. LUNARDON, *Introduzione al diritto del lavoro, L'ordinamento europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2005; AA.VV., *Precariopoli, Parole e pratiche delle nuove lotte sul lavoro*, Roma, Manifestolibri, 2005; R. DORE, *Il lavoro nel mondo che cambia*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>92</sup> Cfr., C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, cit., p. 6.

<sup>93</sup> G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, nona edizione, 2005/2006, Bologna, Zanichelli, 2005, p. 663.

<sup>94</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana, Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 52.

<sup>95</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 52. Il riferimento è al saggio di P. COSTA, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico. Da Hobbes a Bentham*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>96</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 52. Il riferimento è all'opera del 1647 di T. HOBBS, *Elementorum philosophiae sectio tertia de cive* (trad. it. Elementi filosofici sul cittadino, in *Opere*

Il contratto rappresenta, pertanto, la «forma di ogni rapporto intersoggettivo come tale» e la «socializzazione dell'individuo avviene per via di contratto», in quanto «i soggetti atomistici, non hanno altra forma “strutturale” di rapporto intersoggettivo se non il contratto».<sup>97</sup>

Al centro della concezione giuridica del liberalismo viene posta la proprietà concepita come proiezione della libertà dell'uomo sulle cose e, nell'ambito di una società che valorizza il mercato e si sviluppa su di esso, la circolazione giuridica dei beni avviene attraverso il contratto inteso, anch'esso, come manifestazione di libertà.

La trasformazione dell'uomo in “persona” attinge, anzi, piena rilevanza giuridica e, al tempo stesso, si conclude e si completa, nel momento in cui i proprietari di merci compiono atti di scambio sul mercato.

Nello schema liberale, «le caratteristiche della forma contrattuale sono molto chiare. Essa è pura forma che suppone astratte libertà. Non vi sono dunque in linea di principio particolari contenuti, ma qualunque contenuto che non urti contro alcuni limiti generalissimi d'ordine pubblico è negoziabile: né vi sono aspetti soggettivi che lo fanno variare: la qualità supposta nei soggetti è la loro uguale libertà».<sup>98</sup>

Sul piano degli ordinamenti giuridici concreti il processo di evoluzione del pensiero liberale e, parallelamente, il «ciclo storico di costruzione del diritto moderno» si conclude nella creazione dello stato liberale.

In questa forma di stato, considerata nelle sue varianti, si configura e perfeziona, progressivamente, «la struttura [...] dell'ordinamento giuridico dell'economia capitalistica».

Il concetto stesso di soggettività giuridica (e di capacità giuridica) in senso moderno, nasce, del resto, «quando nell'economia si afferma il modo di produzione di *merci a mezzo di merci*, fondato sul *libero scambio di queste*».

Anche il lavoro produttivo, innestato nella fabbrica, deve, pertanto, «trasformarsi in *merce* e dunque deve essere imputato a un *soggetto giuridico* libero di venderlo a un altro soggetto giuridico libero di comprarlo». L'atto di scambio introduce «un nuovo diritto dei soggetti, secondo cui *ciascun essere umano* possiede una *astratta soggettività giuridica*, che ricomprende la possibilità astratta di essere titolare di qualsiasi diritto (capacità giuridica), e la possibilità concreta di esercitare liberamente i diritti che effettivamente possiede (capacità d'agire) e di essere protetto dalla legge ai fini di questo esercizio, secondo le forme e nei limiti che la legge stessa, in quanto specchio dell'ordine sociale ed economico delle cose, prevede».<sup>99</sup> Il sistema giuridico subisce «un processo di *doppia astrazione* intesa, da un lato, come tipizzazione delle situazioni di scambio, resa possibile dall'astrazione della merce» su cui si fonda «il *diritto privato* moderno, e, dall'altro, come

---

*politiche di Thomas Hobbes*, a cura di N. BOBBIO, II., Torino, Utet). Hobbes, nel *De cive* (cap. II, n. 7 e 14), afferma che: «non si dà [...] nessun patto senza la volontà di chi si obbliga». U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 53, osserva che nell'epoca della formazione liberale emerge, «attraverso l'elaborazione della tradizione romanistica, al di là del contratto stesso», la «più generale categoria del negozio giuridico».

<sup>97</sup> Così, U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 52, richiamando il pensiero di Hutchinson.

<sup>98</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p. 53.

<sup>99</sup> G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 36. Sulla creazione della soggettività giuridica astratta e del diritto eguale che avviene parallelamente e si connette strettamente con la fine della schiavitù antica, nella transizione da sistema giuridico patrimoniale, concreto e particolare, del medioevo, al diritto eguale dell'età moderna e alla comparsa del modo di produzione capitalistico ed alla generalizzazione della merce, cfr., U. CERRONI, *Marx e il diritto moderno*, Roma, Editori Riuniti, 1972; ID., *La libertà dei moderni*, Bari, De Donato, 1968; A. SCHIAVONE, *Alle origini del diritto borghese*, Hegel contro Savigny, Roma - Bari, Laterza, 1994; J. M. KELLY, *A Short History of Western legal Theory* (1992), tr. it. di S. Ferlini, *Storia del pensiero giuridico occidentale*, Bologna, il Mulino, 1996. Sul soggetto di diritto, cfr., in particolare, A. DI MAJO, *Soggetti del diritto*, in *Diritto 2 - Enciclopedia Feltrinelli*, Fischer, Milano, 1972; R. ORESTANO, *Azione, Diritti soggettivi, Persone giuridiche*, Bologna, il Mulino, 1978. Sulle nozioni di capacità giuridica e la capacità d'agire, cfr., A. FALZEA, *Capacità*, (teoria generale), in *Enc. dir.*, vol. VI, 1960. Il concetto di soggetto del diritto si consolida, e trova pieno compimento, nell'ambito della elaborazione svolta dalla pandettistica tedesca, dell'indirizzo dottrinale che esprime la concezione più rigorosa dell'ideologia liberale borghese. Cfr., sul tema B. WINDSCHEID, *Diritto delle pandette*, I, Torino, Unione Tipografica - Editrice, 1902; G. SOLARI, *Filosofia del diritto privato*, I, *Individualismo e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 1959.



uniformità dei rapporti tra poteri sovrani e economia, connesso alla progressiva creazione del mercato nazionale, ponendo così le basi della costruzione del *diritto amministrativo*». Questo processo, in ambedue i casi, si presenta come «separazione *delle situazioni giuridiche dalle situazioni concrete*».

Nell'ordinamento feudale, il diritto era «singolare, concreto, *diseguale*», le norme giuridiche erano «personalizzate» e le libertà e i diritti delle persone erano «concrete», ossia indicavano «il nome cognome dei loro titolari, escludendone dal godimento tutte le altre persone».

Negli ordinamenti liberali il diritto diviene, invece, «astratto e generale, cioè *eguale*», sicché il «diritto applicabile a un contratto non coincide più con *quel* contratto concreto, ma si generalizza in regole applicabili a tutti i contratti di quel tipo».

In questo terreno affonda le sue radici «il comune concetto privatistico di causa del contratto, inteso come funzione tipica economico sociale del medesimo».

La causa del contratto di compravendita, ad esempio, consiste «nello scambio di un bene contro un prezzo, e le regole relative (forme di adempimento, poteri dei contraenti, eccetera) si applicheranno a tutti i contratti caratterizzati da questi elementi causali, indipendentemente dal motivo, dal censo dei contraenti, dalla loro posizione sociale, dalle loro caratteristiche personali».<sup>100</sup>

Si comprende, pertanto, come, in quest'ottica, «*égalité e liberté*» siano, «sostanzialmente, delle tecniche giuridiche» che acquisiscono un senso chiaro solo tenendo presente che, da un alto, «l'eguaglianza non è bellissima invenzione della volontà umana, ma il riflesso morale, giuridico, linguistico, della merce e, dall'altro, che la libertà, intesa come libertà negativa di disporre di ciò che si possiede, è il presupposto per la costituzione dei rapporti di lavoro e dei rapporti di scambio nel mondo di produzione fondato sulla merce».

Nell'ambito del rapporto di produzione capitalistico, a differenza del sistema feudale dove «lo schiavo non può stipulare un contratto col proprio padrone e agli schiavi non si può vendere la merce», l'imprenditore ed il lavoratore «sono *eguali ed egualmente liberi*, naturalmente ciascuno nell'ordine della propria sfera materiale, che è separata dalla sfera giuridica». Nessuna delle due parti, in quanto tali, è, quindi, «*obbligata* a prestazioni verso l'altra, a meno che, esercitando la propria libertà contrattuale, non si autolimiti in cambio dell'autolimitazione dell'altra».

Il capitalista e il lavoratore acquistano «la veste giuridica di *contraenti* e stipulano un *contratto di scambio* (che ancora oggi rappresenta per la dominante dottrina la natura giuridica del rapporto di lavoro), cioè un patto tra eguali, secondo cui l'uno cede all'altro la facoltà di utilizzazione della propria forza di lavoro in cambio di un salario». L'intero sistema giuridico si «riorganizza intorno a questo evento: [...] i due contraenti sono eguali, cioè, egualmente liberi e [...] i loro impegni reciproci sono determinati unicamente dal contratto, che è *legge tra le parti*».<sup>101</sup>

Proprio su questo terreno s'innesta, però, «la dominazione», sicché «la forma per eccellenza autonoma e libera dell'agire giuridico diviene veicolo di ineguaglianza e sopruso». Basta rilevare, infatti, che «gli individui, ugualmente liberi in astratto, non sono tali di fatto perché la "situazione" concreta, materiale e sociale, li differenzia talora abissalmente». Si comprende, pertanto, che la forma contrattuale libera costituisce «lo strumento più raffinato che può assicurare, di fatto, la prevalenza di chi parte da condizioni migliori». Nel rapporto di lavoro salariato, ad esempio, «il padrone e il lavoratore sono formalmente uguali, ma solo l'uno è effettivamente libero, mentre l'altro è schiavo dell'indigenza e della fame». Già nel tardo ottocento, le «correnti giuridiche più critiche» si avvidero di «quale immensa congerie di ineguaglianze e di dominazioni comporta il meccanismo astrattamente più egualitario che ci sia, dato dall'accordo tra gli arbitri individuali».<sup>102</sup>

Solo in epoche successive lo Stato, sotto la spinta della lotta operaia, «di fronte all'evidenza della sproporzione di forza economica tra capitalisti e lavoratori, anche associati, ha progressivamente limitato la libertà *contrattuale* nel determinare il contenuto del contratto di lavoro (di scambio tra capitale e forza lavoro). In epoche più recenti, sotto una nuova e più forte spinta operaia, lo Stato ha

<sup>100</sup> G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 37.

<sup>101</sup> G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 38.

<sup>102</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 53.

osato, sia pur molto parzialmente, aggredire «anche il rapporto *lavorativo*, consentendo ai giudici di entrare dentro la fabbrica e tutelare l'operaio nel momento della esplicazione della sua attività lavorativa (e non solo nel rapporto di scambio che precede questa attività)».<sup>103</sup> Si evidenzia, a questo proposito, come queste conquiste della civiltà giuridica siano state, nell'ultimo ventennio, neutralizzate o smantellate dai processi di liberalizzazione della circolazione dei capitali e delle merci, sorretti dalle politiche e dalle regolazioni macroeconomiche di livello europeo e mondiale. La possibilità di intervento sui bilanci pubblici è stata compressa dai nuovi orientamenti di politica economica (implicazioni deflazioniste del “Sistema monetario europeo”; effetti recessivi dei “criteri di convergenza” imposti dal Trattato di Maastricht; vincoli restrittivi del “Patto di stabilità e di crescita”) che hanno, da un lato, aumentato i privilegi dei percettori di profitto e della rendita e, dall'altro, hanno creato «un contesto favorevole ad una crescita lenta, dagli effetti nefasti sul livello di occupazione e quindi sul grado di soddisfacimento dei diritti sociali».<sup>104</sup>

Si è evidenziato, a questo proposito, come l'Unione europea abbia annunciato che la prossima tappa dei processi di “riforma” e di “modernizzazione” riguarderà proprio il diritto del lavoro.<sup>105</sup>

Nell'Agenda sociale (2005-2010), elaborata da Manuel Barroso, si afferma, infatti, che: «la Commissione europea si propone di adottare un Libro verde sull'evoluzione del diritto del lavoro. In questo Libro [...] la Commissione analizzerà l'attuale evoluzione dei nuovi modelli organizzativi del lavoro e il ruolo del diritto del lavoro quando si tratti di far fronte alle evoluzioni in atto fornendo condizioni ambientali più sicure per favorire transizioni efficaci sul mercato del lavoro. Il dibattito così aperto potrà condurre a proporre un ventaglio di azioni di modernizzazione e di semplificazione delle regole attuali».<sup>106</sup>

Il processo di smantellamento del diritto del lavoro è avanzato, invero, inesorabilmente attraverso una serie di tappe che, non rappresentano un omaggio al metodo del progresso per “piccoli passi”, ma costituiscono, viceversa, un esempio del «meccanismo europeo di costruzione regressiva». Una successione, insomma, di «piccole correzioni presentate, di volta in volta, come vittorie», ma che hanno prodotto, invece, un «diritto sociale complessivamente regressivo e infarcito di deroghe», sicché risulta, ormai, impossibile parlare di «principi generali comuni».<sup>107</sup> Gli esempi addotti, a questo proposito, sono quelli relativi alla vicenda dell'emanazione delle direttive sugli orari di lavoro del 1993,<sup>108</sup> alla proposta di revisione della direttiva medesima avanzata dalla

---

<sup>103</sup> G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, p. 662. Sulla distinzione tra “rapporto contrattuale” e “rapporto lavorativo” che corrisponde, perfettamente, alla distinzione tra “rapporto di scambio tra capitale e forza lavoro” e “rapporto di scambio tra mezzi di produzione e attività lavorativa”, cfr., G. U. RESCIGNO, op. cit., pp. 661 e ss.. G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la “costituzione economica”*, op. cit., p. 5 (del dattiloscritto), osserva che la previsione, nella Costituzione italiana, del diritto di sciopero «squarcia la coltre di ipocrisia e di mistificazione entro cui il diritto privato aveva avvolto il contratto di lavoro mistificandolo come eguali le parti che lo contraevano e legittimando lo sfruttamento come manifestazione del giuridico». L'art. 28 della Carta europea dei diritti fondamentali (II-88 del Tr. cost.), stabilendo che «i datori di lavoro ed i lavoratori sono equiparati quanto ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi “conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”», assume, invece, come «irrelevante la disuguaglianza economica e sociale tra le parti del rapporto di lavoro e (...) sancisce al pari del diritto di sciopero quello di serrata». Il giudizio che si può dare «sull'eguagliamento operato tra le parti del rapporto di lavoro» non può, pertanto, essere «di continuità e di sviluppo della linea del costituzionalismo contemporaneo, ma di rottura e di regressione di questa linea» (cfr., op. cit., p. 13 del dattiloscritto).

<sup>104</sup> Cfr., U. ALLEGRETTI, *Diritti e stato nella mondializzazione*, Città Aperta, Troina, (En), 2002, pp. 150, 151.

<sup>105</sup> Cfr., C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, op. cit., p. 6.

<sup>106</sup> *Agenda sociale 2005-2010*, COM (2005) 33 finale, 9 Febbraio 2005, p. 7.

<sup>107</sup> Cfr., C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, cit., p. 7.

<sup>108</sup> La direttiva sugli orari di lavoro del 1993 ha disposto che la durata massima del lavoro settimanale non deve superare la media di 48 ore, calcolate su quattro mesi (compresi gli straordinari). Questo calcolo consente, in pratica, di imporre, ad un dipendente, di lavorare 13 ore al giorno per 6 giorni, in alternanza con periodi di tre giorni a sei ore al giorno, senza riposo compensativo, al di fuori delle 24 ore obbligatorie di riposo settimanale. I suddetti parametri possono essere, tuttavia, derogati sulla base di un accordo tra il datore di lavoro ed il dipendente. Si ritorna, quindi, «al primato del contratto personale rispetto alla contrattazione collettiva» (cfr., C. GOBIN, op., cit., p. 7).

Commissione il 22 settembre 2004, all'emendamento presentato dal Parlamento europeo.<sup>109</sup> Una normazione intrisa di «suggerzioni pre-moderne»<sup>110</sup> in quanto rinvia ad accordi personalizzati tra il datore di lavoro ed il dipendente per la disciplina di aspetti essenziali della prestazione lavorativa.

Si ritorna, quindi, più che al diritto astratto ed *eguale* degli ordinamenti liberali, a concezioni “antiche” del diritto, quasi di tipo feudale, perché si configura il primato del rapporto di lavoro personalizzato rispetto alla contrattazione collettiva.<sup>111</sup>

L'ordinamento comunitario ha indotto, quindi, una trasformazione regressiva dei contenuti della politica sociale, neutralizzando le sue capacità di resistenza e la sua idoneità a costituire una fonte di produzione di parametri di riferimento necessari per l'instaurazione di relazioni giuridiche, di tipo paritario, tra le parti sociali. La radice di queste regressioni viene, del resto, individuata nelle motivazioni poste alla base della costruzione della Comunità europea. Il fine principale di tale costruzione è stato quello di indurre i Paesi europei, specie la Francia e l'Italia, a superare l'impostazione delle proprie Costituzioni imperniata sull'intervento pubblico dell'economia a fini sociali. Il «nobile proposito di scongiurare nuovi e devastanti conflitti sul Vecchio continente, costruendo sulle rovine della seconda guerra mondiale un'Europa finalmente unita e libera», venne, pertanto, perseguito «assumendo come unico principio fondante ed unificante quello del libero mercato [...] che può [...] essere considerato il vero e proprio criterio ordinativo dell'ordinamento europeo nonché del processo di unificazione». Un forte impulso all'avvio dell'integrazione europea era, del resto, venuto «dagli Stati Uniti che, prima con la dottrina Truman, e poi con il piano Marshall, avevano subordinato la concessione di aiuti economici per la ricostruzione europea all'avvio della cooperazione economica tra i Paesi del Vecchio continente». Gli Stati Uniti avevano, cioè, subordinato la concessione degli aiuti economici alla condizione che gli Stati europei si ispirassero al modello degli Stati americani, ossia ad un modello «fondato essenzialmente sulla libera concorrenza e improntato ad un capitalismo del tutto alieno a qualunque forma di “programmazione” o di intervento dello Stato nell'economia».

Il processo di integrazione europea, sin dal Trattato di Roma del 1957, nonostante «il secolare fermento europeista» originato da una visione pacifista e solidale che aveva ispirato ed affascinato, «dalla fine del seicento, [...] economisti, politici, filosofi e intellettuali», non è sorto «per una spinta *endogena*, ma si è sviluppato sulla base di un impulso, per così dire, *esogeno*, quello americano, che ha plasmato e orientato sin dal suo nascere la costruzione dell'Europa unita». L'ideologia politica cui si è ispirato il processo di integrazione europea, non è stata quella che affondava le proprie radici «nella comunanza di valori», nell'«*idem sentire* di ideali e di tradizioni», nell'«irresistibile spinta propulsiva che ha dato luogo al patto fondativo sulla cui base sono nate le Costituzioni del secondo dopoguerra», negli «ideali della Resistenza antifascista europea» e nelle «lotte per un nuovo assetto sociale», ma «l'atlantismo e non l'europeismo, [...] il funzionalismo e non il federalismo, i [...] metodi della tecnocrazia e non della democrazia».

Alla base della costruzione europea vi è stata, certamente, «l'impellente necessità di risollevarle le sorti economiche degli Stati europei, piegati ed affamati dalla seconda guerra mondiale, ma, soprattutto, l'esigenza di prendere posizione, di schierarsi da una parte o dall'altra,

---

<sup>109</sup> La Commissione ha proposto, il 22 Settembre 2004, la revisione della suddetta direttiva. Essa ha suggerito, non già di sopprimere la possibilità di deroga individuale per mutuo accordo, ma semplicemente di inquadrarla nell'ambito dei contratti collettivi. La proposta della Commissione prevede, inoltre, il prolungamento dell'orario di lavoro e l'accrescimento della flessibilità. Si prevede, infatti, che la media settimanale di 48 ore venga calcolata su 12 mesi, con l'obbligo di non superare il limite di 65 ore, salvo che un contratto collettivo disponga diversamente. I “turni di disponibilità a chiamata”, nei settori in cui sono previsti, verranno conteggiati ai fini degli orari di lavoro e di riposo (e remunerati come ore di lavoro) solo in caso di prestazione effettiva.

<sup>110</sup> L'emendamento del Parlamento europeo esclude la possibilità di rinunciare, individualmente, al limite massimo dell'orario settimanale (65 ore) nei tre anni successivi all'entrata in vigore della direttiva, salvo il caso che una legge o un contratto disponga diversamente.

<sup>111</sup> Cfr., M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una Costituzione in senso moderno?*, op. cit., che riferendosi ad alcune impostazioni emerse nel dibattito dottrinale sulla “costituzione europea”, parla di ritorno a «pezzi di costituzionalismo antico», e riferendosi ad alcune impostazioni emerse nell'analisi del processo di integrazione europea, parla di «suggerzioni pre-moderne».

con gli Stati Uniti o con l'Unione sovietica, con l'*american style of life* o con il collettivismo sovietico». L'idea dell'Europa economicamente integrata nasce, quindi, «sulla scia delle sollecitazioni statunitensi, fortemente caratterizzata dal tipo di economia dominante al di là dell'oceano: il capitalismo».<sup>112</sup> Le «difficoltà nelle quali ci si imbatte quando si affrontano i temi sociali» paiono, comunque, essere «una costante della politica comunitaria passata, presente e futura» e, pertanto, al «*deficit democratico* [...] si affianca, con tutte le implicazioni che ne derivano, un *deficit sociale*».<sup>113</sup>

Ripercorrendo, sia pur sinteticamente, alcune delle tappe più rilevanti del processo di integrazione europea, con particolare riferimento al tema del lavoro, possiamo rilevare come, nei trattati via via succedutisi o negli indirizzi adottati, le normative e le politiche sociali sono poste in una condizione di subalternità rispetto all'ordinamento economico e monetario ed al principio della concorrenza nei mercati. Si tenta, a volte, un'armonizzazione fra questi due ambiti ma, nell'ipotesi in cui si verificano delle spinte contraddittorie, saranno, comunque, le regole della concorrenza a prevalere.

Il primato della concorrenza sulle attività sociali viene rafforzato, nel 1986, dall'Atto unico che, rilanciando il processo di integrazione economica, riduce le disposizioni sociali alla stregua di «regole minime».

Il Trattato di Maastricht del 1992 pone, come s'è avuto modo di rilevare più avanti, la politica sociale in subordine alle esigenze strategiche della competitività delle imprese e incoraggia «il dialogo sociale [...] in vista dello sviluppo di rapporti “deconflittualizzanti”». Si delinea, cioè, «la cultura del partenariato, ove la ricerca dell'accordo ad ogni costo fa passare in secondo piano i suoi contenuti».

Il Libro Bianco, elaborato nel 1993, dalla Commissione presieduta da Jacques Delors, intitolato «Crescita, competitività, occupazione», concepisce la politica occupazionale come «vettore di riforme profonde del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale destinati a rafforzare la competitività».<sup>114</sup>

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha modificato, con l'art. 2, par. 22, l'art. 117 del Trattato CE (divenuto art. 136), il cui par. 1, ora, dispone che: «la Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 Ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

Il formale riconoscimento dei diritti sociali, operato dal Trattato, non produce, tuttavia, «effetti giuridici immediatamente percepibili», posto che i diritti medesimi sono, «esclusivamente, quelli già previsti dalla Carta sociale europea del 1961 e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989» e, lungi dal rappresentare il presupposto e l'obiettivo dell'azione dei pubblici poteri, «vanno solo *tenuti presenti* dalla Comunità e dagli Stati membri nell'ambito dei propri *obiettivi* sociali». Il medesimo art. 136 del Trattato CE afferma, nei paragrafi successivi, che gli Stati membri e la Comunità, nel conseguire i suddetti obiettivi sociali, devono tenere conto «della necessità di mantenere la competitività dell'economia delle Comunità» e che «l'evoluzione sociale della Comunità risulterà automaticamente dal funzionamento del mercato comune», il quale «favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali». La garanzia dei diritti sociali, «nonostante la solenne proclamazione del loro riconoscimento effettuata nel I par. dell'art. 136 Trattato CE», viene, «ancora, pressoché interamente, rimessa alle regole non scritte del libero

---

<sup>112</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo stato sociale europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 544, 547, 548.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 535, 536.

<sup>114</sup> Cfr., C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, op. cit., p. 7.

mercato».<sup>115</sup> Sulla base di queste premesse, il Trattato di Amsterdam accentua, ulteriormente, la «visione deloriana del lavoro» imperniata sulla promozione «dell'adattabilità, dell'impiegabilità, della flessibilità e delle logiche della responsabilità individuale».<sup>116</sup>

Sono, poi, seguiti i due Patti di «stabilità» e per «la crescita e l'occupazione» che hanno accentuato, vieppiù, la delegittimazione degli strumenti di politica economica e monetaria avviata dal Trattato di Maastricht. Il bilancio comunitario e quelli nazionali sono meccanicamente compresi e risulta, estremamente difficoltoso, l'esercizio del potere di intervento pubblico sulla creazione della moneta.

L'Unione europea viene paragonata, pertanto, «ad una sorta di *eunuco* della storia [...] privo degli strumenti fondamentali - promozione e governo della spesa pubblica, leva monetaria - su cui si sono costruite e hanno prosperato, nel Novecento, le democrazie del secondo dopoguerra».<sup>117</sup>

Neppure il Trattato di Nizza, approvato dalla Conferenza intergovernativa del 2000 e sottoscritto dagli Stati membri dell'Unione nel 2001, ha portato significative innovazioni alla dimensione sociale europea ed alla tutela del diritto del lavoro. Viene, certamente, ampliato il catalogo dei settori di importanza sociale nei quali la Comunità può sostenere e completare l'azione degli Stati membri (v. art. 2, par. 9, che modifica l'art. 137 del Trattato CE) al fine di conseguire gli obiettivi sociali posti dal par. 1 dell'art. 136 del Trattato CE (promozione dell'occupazione; miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), sicché sono stati aggiunti, ai precedenti settori, anche quelli relativi alla sicurezza e protezione sociale dei lavoratori, alla protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, alla rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, alle condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio della Comunità, alla lotta contro l'esclusione sociale, alla modernizzazione dei regimi di protezione sociale. Si fa osservare, tuttavia, che l'«ampliamento dei settori nei quali la Comunità può intervenire a sostegno e completamento dell'azione degli Stati membri [...] non si accompagna alla possibilità di adottare misure vincolanti nei loro confronti». Nei settori vecchi e nuovi, il Consiglio può, infatti, soltanto «adottare *misure* destinate a *incoraggiare* la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».<sup>118</sup>

Sempre nel 2000, la «strategia di Lisbona», adottata in occasione di un Consiglio europeo nella capitale portoghese, ha subordinato la dimensione del sociale al perseguimento dell'obiettivo della massima competitività. Fondamentali servizi e prestazioni sociali, quali la scuola, la pensione, ecc., vengono considerati, in primo luogo, come fattori di produzione e solo, in seconda istanza, come strumenti di protezione sociale.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, incorporata nella Parte II del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non riconosce il diritto al lavoro come tale ma adotta, al 2° comma dell'art. II-75, intitolato *Libertà professionale e diritto di lavorare*, una «definizione ridotta, minimale, quella di “libertà di cercare il lavoro” (oltre che “di lavorare, di stabilirsi e di prestare servizi in qualunque Stato membro”)», che segna una regressione anche rispetto alle disposizioni del Trattato di Amsterdam.

Questo diritto, lungi dall'essere stato recepito nella pienezza e nella portata che possiede nelle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, viene accolto in termini assolutamente generici, a riprova del fatto che «Comunità ed Unione si fondano su ben diversi e ben più solidi interessi e che le istituzioni europee sono nate per perseguire fini sostanzialmente incompatibili e comunque preminenti rispetto a quelli della promozione del progresso sociale e

---

<sup>115</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, op. cit., pp. 537,538.

<sup>116</sup> C. GOBIN, *Come si smantella lo stato sociale*, cit., p. 7.

<sup>117</sup> I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., p. 10, (del dattiloscritto).

<sup>118</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., p. 539.

dell'occupazione».<sup>119</sup>

Il primo comma del medesimo articolo adotta l'indefinita e generica locuzione *diritto di lavorare* che, nella sua vaghezza, può essere interpretata, soltanto, come la semplice «pretesa che ciascun individuo può vantare nei confronti dei pubblici poteri e della collettività a che non vi siano interferenze nella sua sfera di libertà».

L'oggetto di questo diritto sarebbe, pertanto, «un diritto di libertà e non un diritto di prestazione: libertà di lavorare come di non lavorare, libertà di scegliere o accettare la propria attività lavorativa o dalla propria professione». Siamo, dunque, «nel campo delle libertà negative e non in quello delle libertà positive, nel campo delle libertà *dallo* Stato e non *nello* Stato, in altri termini, nel campo dell'*agere licere* basato sulla premessa individualistica e atomistica propria dello stato liberale e non sul principio d'eguaglianza sul quale trova il proprio fondamento lo Stato sociale democratico».<sup>120</sup> Nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione* non si trova, del resto, alcuna traccia «di quel principio che caratterizza le costituzioni del Novecento (l'eguaglianza sostanziale), differenziandole in questo da quelle del secolo precedente (che affermavano esclusivamente il principio formale di uguaglianza)».<sup>121</sup>

Per quanto riguarda la proclamazione degli altri diritti sociali previsti dalla Carta, quali, ad esempio, il diritto alla sicurezza sociale o all'assistenza sociale (Art. II – 94), occorre sottolineare «la vaghezza delle formule linguistiche utilizzate [...] per cui l'Unione invece di *garantire* e *tutelare* i diritti sociali fondamentali, si limita a *ricoscerli* e *rispettarli*». Vengono, quindi, usate «frasi convenzionali [...] che si avvicinano [...] a mere proposizioni programmatiche, incapaci di fungere da presupposto di vere e proprie rivendicazioni senza un'opera di impegnativa e consapevole concretizzazione legislativa».

L'enunciazione di questi diritti si accompagna, inoltre, «ad una clausola in forza della quale il loro godimento è garantito soltanto “nei casi e alle condizioni previste dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali” [...], con la conseguenza che, in tali circostanze, la Carta europea fa un passo indietro perchè, quando compare la formula sopracitata, il contenuto dei diritti fondamentali non è tale da superare la legge, nel senso che le garanzie fornite da quei diritti non vanno oltre quanto già assicurano le varie leggi statali».<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> G. FERRARA, *Da Weimar a Maastricht*, in la rivista del Manifesto, n. 10, Ottobre 2000, p. 25; ID., *I diritti del lavoro e la “costituzione economica”*, op. cit., p. 11 (del dattiloscritto).

<sup>120</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., pp. 555,556.

<sup>121</sup> G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in AA.VV. *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di M. SICLARI, Torino, Giappichelli, 2003, p. 70. G. FERRARA, *Da Weimar a Maastricht*, cit., p. 20, osserva che, in questo modo, il «secondo comma dell'art. 3 della Costituzione della Repubblica è ricacciato in un cono d'ombra che lo rende invisibile e lo stesso destino viene riservato al principio cui si ispirano l'art. 2, primo comma, e l'art. 72, terzo comma, della Legge fondamentale della Repubblica tedesca, il secondo comma dell'art. 9 della Costituzione spagnola ed i vari altri precetti normativi delle Costituzioni dei Paesi europei miranti al superamento della visione solo formale del principio d'eguaglianza»; G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la “costituzione economica”*, op. cit., p. 12, evidenzia che «l'operazione di politica costituzionale della Carta di Nizza trasfusa nel Trattato costituzionale, in ordine al principio di eguaglianza» è, tuttavia, «ancora più sconvolgente», in quanto «mira ad un obiettivo regressivo insospettabile». Questo viene, paradossalmente, perseguito proprio usando «il criterio escludente delle forme di discriminazione (art. 21 della Carta; II-81 del Tr. cost.). Fra le cause di discriminazione viene, infatti, inclusa quella fondata sul patrimonio, precludendo che possa derivarne un trattamento comunque diversificato». Si eguagliano, pertanto, in questo modo, «tutti i prefigurati destinatari di questa norma prescindendo dalle loro situazioni patrimoniali».

Per un'analisi critica del modo in cui la Carta dei diritti disciplina il diritto di sciopero e il diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato, si rinvia a G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, cit., pp. 72 e ss.

<sup>122</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., p. 556,557. G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la “costituzione economica”*, op. cit., p. 14, sostiene che la clausola contenuta nell'art. II-94 del Tr. cost. «serve a sottoporre i contenuti e la portata dei diritti sociali alle prescrizioni normative del Trattato, ai principi, alle esigenze, ai vincoli congiunturali dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (...) precludendo in radice non solo il dispiegamento delle garanzie apprestate per soddisfare i bisogni sottesi a questi diritti, ma anche la possibilità che si sviluppi una dialettica tra queste esigenze e le “leggi” dell'economia capitalistica trasfuse nei parametri di Maastricht e recepite tal quali dal Trattato che istituisce la Costituzione europea».

La Carta, nonostante la presenza in essa di diritti non riconosciuti dai precedenti Trattati, neanche attraverso la tecnica del rinvio, non fa altro che riproporre, almeno per ciò che riguarda i diritti sociali, le medesime ambiguità già riscontrate nei Trattati. Anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa presenta, «inalterate, alcune delle peculiarità riscontrate sia nei Trattati UE e CE, sia nella Carta di Nizza». L'«assenza di un'effettiva incisività e la configurazione delle sue norme come meramente programmatiche, sembrano essere i tratti che [...]ne caratterizzano più d'ogni altra cosa il *contenuto sociale*».<sup>123</sup> Risulta, pertanto, difficile «ascrivere all'Unione europea un compito ed un obiettivo che essa, ancora oggi, non ha, o, comunque, ha solo in minima parte e cioè la costruzione di una dimensione sociale europea e la conseguente tutela dei diritti sociali fondamentali. La funzione di collante dei diversi popoli europei, infatti, è svolta, a tutt'oggi, dagli obiettivi economici posti dai Trattati e, di conseguenza, dalla tutela delle quattro libertà fondamentali per l'Unione (la libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), vere e proprie *super norme* a loro volta fondative di ulteriori diritti e prerogative».<sup>124</sup>

I cittadini europei, subendo i danni prodotti dei limiti imposti dai parametri di Maastricht allo sviluppo delle politiche economiche e sociali, hanno avvertito l'Unione europea, ed il suo assillo per la stabilità del valore della moneta unica<sup>125</sup>, come una minaccia per «il modello di civiltà consegnato nelle varie configurazioni dello *Stato sociale*».

Le élites eurocratiche hanno tentato, negli ultimi quindici anni, di legittimare costituzionalmente l'Unione europea, «creatura nata sbilenca per il prepotere del comando monetario».

Nel 1997, ad Amsterdam, si «provò ad includere i capitoli del lavoro e dell'inclusione sociale nei Trattati». Ne nacque il «patto di stabilità e crescita» «divenuto tristemente noto e passato alla storia [...] solo con la prima specificazione», dato che «della *crescita* ancora oggi si fa fatica a trovare traccia». A Nizza si è provato «a colmare la lacuna dei diritti» mediante «una Carta contraddittoria e monca, soprattutto sul fronte dei diritti sociali che costituiscono il lascito [...] più significativo e forte del Novecento».

Il tentativo successivo fu quello di «elaborare una Costituzione [...] al chiuso di una Convenzione classicamente octroyée, organizzata dall'alto».

Tutto si è complicato, «quando si è passati all'esame dei popoli»<sup>126</sup> che hanno espresso una «reattiva ripulsa per un sistema istituzionale asseritamente portatore di un disegno politico predefinito ed ineluttabilmente svolto secondo linee di sviluppo incontaminabili da alcuna differente pretesa avanzata dagli istituti classici della democrazia».<sup>127</sup>

I cittadini hanno percepito che «l'azione delle Comunità sui temi sociali [...] continua ad essere concepita in maniera essenzialmente promozionale e propagandistica». Basti pensare all'uso, nel Trattato costituzionale, di locuzioni che fanno riferimento all'«*economia sociale di mercato*» che tenta «di coniugare la protezione delle categorie deboli con lo sviluppo capitalistico, utilizzando due concetti (l'economia di mercato e quella sociale) che [...] sono e rimangono in contraddizione l'un con l'altro».<sup>128</sup>

## 6. CONCLUSIONI.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 550,558.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 549. Sulla effettiva tutela dei diritti sociali in relazione alle previsioni contenute nel quinto comma dell'art. II-112 che introduce una singolare distinzione tra le disposizioni normative contenute negli articoli della II parte del Trattato, a seconda che riconoscano «diritti» o «dichiarazioni di principi», cfr., G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la "costituzione economica"*, op. cit., p. 14 del dattiloscritto.

<sup>125</sup> Cfr., F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica*, cit., p. 7.

<sup>126</sup> I. D. MORTELLARO, *Cambio di stagione*, cit., p. 8, (del dattiloscritto).

<sup>127</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica*, cit., p. 4. Sul punto, cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico della nazionalità alla apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare, nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, op. cit., pp. 105 ss.

<sup>128</sup> F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., pp. 534, 541.

Se, tuttavia, non ci si ferma alle formule meramente declamatorie, sui temi sociali, contenute negli atti comunitari è possibile osservare, dopo oltre due decenni di esperienza, i risultati prodotti dagli orientamenti di politica economica effettivamente adottati dall'Unione Europea.

Ci si trova innanzi al pratico annullamento, per tanti soggetti, dei diritti sociali fondamentali: dal diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, alla previdenza, ecc.

L'«economia sociale di mercato» rappresenta una modalità oltremodo ambigua di rappresentare il rapporto tra “socialità” ed “economicità”. Un rapporto in cui il termine medio necessario, costituito dall'ingerenza dei pubblici poteri, ha come obiettivo precipuo quello di assicurare il miglior funzionamento possibile del mercato (secondo i criteri di un ordine “puro” della concorrenza), a scapito del suo ruolo di bilanciamento democratico e sociale. Di riequilibrio egualitario sostanziale di posizioni soggettive naturalmente diseguali.

Nell'Unione Europea si sono compiuti, indubbiamente, in materia di riconoscimento e di garanzia dei diritti sociali, alcuni sforzi che restano, tuttavia, vani. Basti pensare al fatto che la Carta europea dei diritti fondamentali è stata elaborata in un quadro di primazia “globale” del mercato finanziario supportato dai vertici delle istituzioni eminentemente finanziarie ed economiche e dai vertici istituzionali sovranazionali e transnazionali.

L'effettiva realizzazione dei diritti sociali richiede, invece, l'attivazione di meccanismi di potere socio-politico finalizzati a superare le barriere del c.d. deficit democratico delle istituzioni europee. Le esigenze di soddisfacimento dei bisogni sociali e della protezione sociale, non possono essere scisse dai problemi della direzione e del controllo sociale dell'economia.

Non è sufficiente, insomma, concedere elenchi di diritti sociali assimilabili a vuote giaculatorie di natura laica o confessionale. Occorre, invece, attivare un processo di profonda modificazione del modo di produzione attualmente dominante negli Stati, in Europa, nel mondo.

La dimensione effettiva dei diritti sociali può trovare concretizzazione solo all'interno di un sistema nel quale il diritto del lavoro costituisca l'archetipo di una strategia di trasformazione dei rapporti sociali di produzione (si vedano, a questo proposito, gli artt. 1, 3 II comma, 41 III comma, della Cost. it.).<sup>129</sup>

La sanzione di un mistificatorio “diritto di lavorare”, quale quella contenuta nella Carta europea dei diritti fondamentali, non può che puntare, viceversa, ad una mera politica redistributiva nella quale, tuttavia, i diritti sociali sono resi compatibili con i criteri di economicità posti a salvaguardia del profitto, assunto come paradigma della stabilità economica e di una dipendente

---

<sup>129</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la “costituzione economica”*, op. cit., pp. 1, 2, 3, 5, 6 (del dattiloscritto), rileva, con riferimento alla Costituzione italiana, che la dottrina prevalente non ha tratto, dall'adozione del lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana, tutte le dovute conseguenze. L'Autore sostiene che la riflessione dei giuristi, e della cultura *tout court*, dovrebbe, invece, svolgersi proprio su tale fondamento e su tale connotazione. La scelta di fondare la Repubblica, e di connotare la democrazia, sul lavoro, è rivelatrice di un «evento storico», ossia l'incontro tra il costituzionalismo e il movimento operaio. Il movimento operaio è «portatore di bisogni, esigenze, progetti ed obiettivi», da cui il costituzionalismo attinge nello svolgimento della sua «funzione civilizzatrice del diritto, dell'economia, e della storia». Il costituzionalismo, ponendo il lavoro come fondamento dello Stato, estende il suo campo di azione e di trasformazione all'obiettivo del superamento della separazione fra stato e società. Il rapporto di produzione diviene, così, «oggetto disponibile per l'intervento dello Stato». Il movimento operaio crea, con la sua iniziativa, con i suoi strumenti di lotta, per la difesa dei propri diritti ed interessi e per la propria dignità, uno «spazio giuridico ignoto al costituzionalismo liberale». La funzione civilizzatrice del costituzionalismo democratico non si limita, pertanto, ad integrare il decalogo dei diritti dei cittadini, ma punta ad incunearsi nella «forzezza del privilegio, dell'ineguaglianza e dello sfruttamento», detta «nuove frontiere per la civilizzazione» e «attacca l'esercizio abusivo dell'iniziativa privata» impedendogli di porsi in contrasto con l'utilità sociale o di recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Per tali motivi l'iniziativa privata viene sottoposta ai programmi ed ai controlli stabiliti dalla legge e finalizzati ad indirizzare l'attività economica, privata e pubblica, a fini sociali. La scelta per la programmazione, per l'intervento pubblico nell'economia, trova, del resto, le sue ragioni nella crisi del '29, nella distruzione della ricchezza, nella miseria e nella disperazione causate dall'obbedienza alle «leggi bronzee dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». La cultura del costituente italiano non era stata, insomma, «colonizzata da qualche antesignano della “scuola” di Chigaco».



coesione sociale.<sup>130</sup>

Un autorevole economista, constatando che il cimento della costruzione comunitaria è stato, negli ultimi venti anni, esclusivamente, di tipo monetario, aveva avvertito che questa impostazione avrebbe causato l'erosione di «un investimento a lungo termine [...] tra i più preziosi», ossia la «coesione sociale»<sup>131</sup>.

Gli eventi francesi delle *banlieues* ne sono la riprova. Si comprende, pertanto, come la futura convivenza sociale non possa essere impostata con la semplice aggiunta di diritti – più o meno sbiaditi (come quelli contenuti nella Carta europea dei diritti fondamentali) – alle regole del mercato ed a quelle dell'organizzazione di governo dell'Europa dominata dalla moneta. Si dovrebbe, al contrario, proprio sulla premessa della riscoperta dei diritti sociali, riagganciare, in un processo di ricomposizione coerente ed organico, le tematiche della democrazia politica, della democrazia economica e della democrazia sociale.

Occorrerebbe, cioè, elaborare un disegno che, con caratteri di nuova precettività normativa, restituisca il primato al sociale.<sup>132</sup> Le proposte di adeguamento delle politiche comunitarie ai bisogni dei cittadini e dei lavoratori dovrebbero, tuttavia, partire dalla realtà dei rapporti sociali che si svolgono nei territori in cui si vive e si lavora.

Si tratta, pertanto, di demistificare sia la tesi secondo cui il lavoro, a causa della rivoluzione tecnologica, sarebbe divenuto, ormai, obsoleto, sia la tesi secondo cui i processi di astrazione raggiunti dal capitale finanziario transnazionale avrebbero, ormai, assorbito lo stato-nazione in una sorta di empireo che renderebbe superflua, perché priva di presupposti reali, la lotta politica e sociale sul territorio.<sup>133</sup>

Si osserva, a questo proposito, che «gli ordinamenti sovranazionali [...] non dispongono del territorio». Questo non costituisce, cioè, «lo spazio nel quale si dispiegano le funzioni sovrane che hanno ricevuto dagli stati, né l'ordinamento internazionale è riuscito ad incunarsi sul territorio con organi propri».

Le «norme di questo ordinamento e quelle degli ordinamenti sovranazionali [...] riescono ad avere esecutorietà solo prendendola in prestito dagli stati».

Sul territorio si gioca, pertanto, «la partita finale» perché è «su di esso che gli stati esercitano il potere diretto e quello derivato da quello ceduto. E' su di esso che cercano e ricevono consenso». Il territorio costituisce, insomma, «lo spazio comune degli uomini in carne ed ossa. Non solo dei possessori di capitali»<sup>134</sup>.

Questo territorio, pochi giorni dopo il termine della riunione del Consiglio europeo di Hampton Court, che è stata paragonata ad una «sede seminariale»<sup>135</sup>, è entrato in tumulto, specie in Francia, a

---

<sup>130</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la "costituzione economica"*, op. cit., p. 15 (del dattiloscritto), evidenzia come «il Trattato di Maastricht (...) opera già da tempo incidendo sulla portata e l'efficacia delle norme costituzionali relative ai diritti». La Corte costituzionale italiana, «proprio con riferimento ai diritti sociali, per effetto delle restrizioni di bilancio, imposte dal liberalismo economico istituzionalizzato col Trattato di Maastricht», ha dovuto, pertanto, «inventare la categoria dei *diritti finanziariamente condizionati*, ridotti cioè ad interessi protetti se e quando consentito dall'andamento della congiuntura economica, e nei soli margini lasciati dagli obiettivi supremi dell'ordinamento europeo». La quantità e la durata di tale condizionamento non è dato, del resto, immaginare perché «a deciderlo non sono le norme costituzionali, ma le esigenze di retribuzione del capitale».

<sup>131</sup> J. P. FITOUSSI, *Le Débat interdit. Monnaie, Europe, Pauvreté* (1995), tr. it. di A. Rubin de Cervin, *Il dibattito proibito*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 14.

<sup>132</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la "costituzione economica"*, op. cit., p. 5 (del dattiloscritto), fa rilevare che, nella Costituzione italiana, «il sociale emerge come superamento del privato, come forma di autonomia dallo Stato e dagli enti pubblici, come collettivo sociale che arricchisce gli ambiti di espressione e sviluppo della personalità umana».

<sup>133</sup> G. FERRARA, op. cit., ivi, osserva, sempre in riferimento alla Costituzione italiana, come «il conflitto sociale non sia stato né ignorato, né escluso, ma riconosciuto e regolato, rendendolo pacifico, ma dotando la parte più debole del conflitto delle armi necessarie per non soccombere, anzi, per poter realizzare progressivamente una democrazia che rendesse credibile eguaglianze e diritti di ogni persona umana».

<sup>134</sup> G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in AA.VV., *Ripensare lo stato*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 692.

<sup>135</sup> G. AMATO, *Il negoziato di Doha e i vizi d'Europa*, in *Sole 24 ore*, 06.11.2005, p. 1.

causa del dilagare della precarizzazione. Non è, tuttavia, solo «il modello sociale di integrazione francese che va a pezzi», ma «vanno a pezzi tutti i modelli di crescita inseguiti, da vent'anni a questa parte, in Europa».

Una crescita, basata sul «basso costo del lavoro, sulla disoccupazione, sui tagli alle politiche sociali», che ha ridotto, «in tempi di stagnazione, se non di recessione», un terzo della popolazione in una condizione materiale insostenibile<sup>136</sup>.

Questi eventi ci insegnano che le questioni relative al “modello sociale europeo” non possono essere separate dai problemi del controllo sociale dell'organizzazione produttiva dei beni e dei servizi e dell'organizzazione istituzionale del sistema finanziario.

Occorre, pertanto, ripartire dall'autonomia sociale e dai territori per elaborare una nuova concezione della direzione dell'economia adeguata ai nuovi scenari della mondializzazione, perseguendo obiettivi di democratizzazione e di socializzazione di tutti i centri di potere nazionali, sovranazionali (BCE) e transnazionali (FMI, BM).

---

<sup>136</sup> R. ROSSANDA, *Modello periferia*, in *Il Manifesto* del 09.11.2005, p. 5.