



# Le politiche di *austerity* e i diritti sociali fondamentali

WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 140/2017

© Giorgio Fontana 2017

Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia - Università "Mediterranea" di Reggio Calabria  
giorgio.fontana@unirc.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X

Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania

On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012

Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)

Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020

csdle@lex.unict.it

<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Le politiche di *austerity* e i diritti sociali fondamentali<sup>α</sup>**

**Giorgio Fontana**  
**Università "Mediterranea" di Reggio Calabria**

1. L'austerità e la crisi europea. ....	2
2. Un breve (ma necessario) promemoria. ....	7
3. Quali conseguenze sui diritti sociali fondamentali? Il problema del welfare state. ....	12
4. I diritti del lavoro nella crisi. ....	16
5. E la Carta sociale europea? Per la tutela dei diritti fondamentali. ....	23
6. Conclusioni. ....	26
Bibliografia. ....	29

---

<sup>α</sup> Questo contributo è la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno *I diritti fondamentali in Europa e il diritto privato*, svoltosi all'Università di Roma Tre il 22 aprile 2016, e destinato al volume che ne raccoglie gli atti, in corso di pubblicazione.

## 1. L'*austerity* e la crisi europea.

Il tema del rapporto fra le politiche di *austerity* e i diritti sociali fondamentali ha rappresentato un campo di riflessione coinvolgente non soltanto il mondo giuridico, interessando direttamente la sfera politica e le prospettive future del progetto di integrazione europea.<sup>1</sup> Ma in effetti anche questa stagione sta volgendo al termine, lasciando il posto a diverse problematiche e nuovi cambiamenti *inattesi*:<sup>2</sup> l'estendersi ed approfondirsi della crisi europea, crisi non più solo economica ma, dopo la *Brexit* e la svolta indipendentista della Catalunya, anche politica ed istituzionale - crisi multidimensionale - e poi la svolta radicale della Presidenza USA, che dà nuova linfa e rilancia con forza le tendenze "sovraniste" e protezionistiche, sullo sfondo dei gravi irrisolti problemi della "vecchia" Europa (dalla disoccupazione alla mancata crescita economica fino al tema drammatico dell'immigrazione, che qualcuno ha definito un esodo<sup>3</sup>, da Sud e da Est).

Si tratta di cambiamenti e problemi che mettono in questione, a ben vedere, il destino dei popoli europei e della nostra Europa sociale, aprendo nuovi scenari e suggerendo nuove riflessioni, prima fra tutte la tenuta stessa dell'endiadi "democrazia politica ed economia liberale",<sup>4</sup> -che aveva costituito il fondamento e la chiave del successo delle società di mercato dopo i totalitarismi del Novecento - costringendoci nostro malgrado a interrogarci seriamente sui limiti del capitalismo.<sup>5</sup> Nonostante le rassicurazioni dei protagonisti della politica europea e delle élite egemoni nel panorama culturale, sembra inverarsi il "trilemma" prefigurato da Rodrik nel 2011, ossia l'impossibilità di realizzare simultaneamente (e rendere compatibili) globalizzazione economica, democrazia politica e sovranità/autonomia nazionale.<sup>6</sup>

Per stare nel perimetro di questo saggio, indubbiamente la crisi economica può considerarsi, come osserva Etienne Balibar, terreno elettivo per la sperimentazione di una "strategia" difensiva che è da ritenersi quanto meno corresponsabile delle prospettive deprimenti dell'integrazione

---

<sup>1</sup> Per una recente riflessione sulla crisi europea Guazzarotti 2016; per un bilancio dei cambiamenti dell'infrastruttura giuridica e politica provocati da dieci anni di crisi e di trasformazione del capitalismo, fra gli altri Ferrarese, 2017, specialmente pag. 151 e ss., Geiselberger, 2017.

<sup>2</sup> Nel senso che ne dà Edgar Morin, di eventi in grado di cambiare la traiettoria storica, che non cessa invero mai in verità di apparirci "lineare" e progressiva per una visione della storia che il filosofo francese definisce "pseudo-razionale" (Morin, 2015).

<sup>3</sup> Così il magnifico reportage di Quirico, 2016.

<sup>4</sup> Per queste riflessioni si veda ancora il volume di Edgar Morin citato nella nota precedente.

<sup>5</sup> Fra i tanti contributi Allegri, Bronzini 2014.

<sup>6</sup> Rodrik, 2011; si vedano le riflessioni raccolte nel volume a cura di Chalmers, Jachtenfuchs, Joerges, 2016

europea e dell'economia europea, che probabilmente sono legate più di quanto si pensi.

Proprio la non risoluzione dei problemi di fondo della crisi europea (che, si ripete, è ormai crisi a trecentosessanta gradi) dimostra la necessità non di piccoli cambiamenti e di una "manutenzione" del progetto europeo, ma di un radicale cambiamento di prospettiva e di "clima" generale, ossia di una nuova economia politica, che appare sempre più come l'unica *chance* per l'Europa di tornare ad un sano sviluppo economico e sociale.<sup>7</sup> C'è tuttavia, attorno a questi problemi, pur da nessuno negati, una resistenza e un ambiguità che non sembrano facilmente superabili. Ancora vengono riproposte, tal quali, dai nostri governanti e da circoli intellettuali importanti, le stesse formule fallimentari che hanno dominato la scena negli ultimi due o tre decenni, con esiti disastrosi: deregolamentazione, privatizzazione, liberalizzazione, i grandi miti dei nostri tempi, figli della "fine della storia" ma in realtà la più grande macchinazione ideologica che sia stata mai compiuta.

Non che manchino progetti e modelli alternativi: l'appello-manifesto di un anno fa di 138 economisti francesi dal titolo emblematico "*Pour sortir de l'impasse économique*" descrive molto bene sia la natura dei problemi causati dalla ortodossia monetarista e liberista, sia la poliedricità della crisi europea, sia infine le traiettorie possibili per uscirne, rilanciando politiche solidariste e keynesiane, riprendendo dall'archivio storico temi quali la riduzione del tempo di lavoro per combattere la disoccupazione tecnologica, il reddito universale di base ed altro ancora.<sup>8</sup> Ma allo stato, l'inerziale riproporsi di "ricette" sempre più screditate continua ad aver la meglio, in nome di un "rigore" senza giustizia che pare avere soltanto uno scopo punitivo nei confronti dei paesi indebitati, rei, secondo la dottrina imperante, di aver violato il principio di responsabilità (il parallelismo fra il "problema dell'almènda" e l'indebitamento eccessivo degli stati dell'Eurozona formulato da personalità di primo piano dell'*establishment* europeo è quanto mai sintomatico).<sup>9</sup> Oltre a stabilire in questo modo colpe

---

<sup>7</sup> Balibar, 2016

<sup>8</sup> L'appello è stato pubblicato in Francia nel novembre 2016 insieme ad un'analisi molto attenta della situazione economico-sociale dei paesi dell'Eurozona, con proposte concrete e realistiche (v. AA.VV., 2016).

<sup>9</sup> Si legga il discorso di J. Weidmann, Presidente della Deutsche Bundesbank, tenuto il 26 aprile 2016 all'Ambasciata tedesca a Roma e pubblicato sul sito della Bundesbank, in cui si sostiene che nell'area dell'eurozona si è riproposto sotto altre forme "il problema dell'almènda ovvero la tragedia dei beni comuni", per cui gli stati sarebbero stati tentati di ricorrere al *moral hazard* di un elevato indebitamento pubblico a livello nazionale, che, pur essendo proficuo per il singolo stato, risulterebbe nocivo agli interessi generali degli altri paesi europei. Ma indubbiamente paragonare la crisi economico-finanziaria al sovra-sfruttamento delle risorse ittiche, come fa Weidmann, può essere considerato solo un *escamotage* dialettico e

e responsabilità del tutto disancorate dalla storia degli ultimi decenni, chi pensa così elude il problema cruciale della (in)sostenibilità del processo d'integrazione europea senza politiche macroeconomiche che siano in grado di ridurre le disuguaglianze e creare il *demos* europeo. Come scrive un autorevole commentatore delle vicende europee è un inganno, poiché "*the economic (and political) discourse around present rescue programs does not focus on European economic crises as induced by the imbalances created by the monetary union*".<sup>10</sup>

Ma come si è creata questa situazione? Perché si è imboccata una strada che oggi rivela tanti errori di prospettiva? Ovviamente non si può qui neppure tentare di rispondere a problematiche così complesse, ma, volendo almeno commentare le scelte più recenti compiute dai governi europei, si potrebbe ritenere, seppure con una certa approssimazione, che il passaggio decisivo sia avvenuto dopo il 2010, dopo la prima fase di crisi del sistema bancario. Isolando e sconfiggendo le posizioni favorevoli a politiche espansive, la dottrina tedesca della *expansionary fiscal consolidation* portò in breve tempo all'elaborazione di quelle misure che vengono generalmente riassunte col nome di *austerity*: dal c.d. *Six Pack* alla fine del 2011 agli altri provvedimenti aventi lo scopo di rafforzare i vincoli di bilancio e irrigidire il sistema di *governance* fiscale dei paesi dell'eurozona, fino all'adozione nel marzo 2012 del Trattato di stabilità coordinamento e *governance*, meglio noto come *Fiscal Compact* (con cui, fra l'altro, si impose a tutti i paesi della zona euro di introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, in Italia attuato con la discussa modifica dell'art. 81 Costituzione). E' in questo quadro che nascono le nuove politiche europee, volte ad applicare rigorosi criteri di sostenibilità fiscale (principalmente attraverso una compressione della spesa pubblica), a rimuovere o alleggerire la normativa a protezione del mercato del lavoro, ad avviare programmi di liberalizzazione e privatizzazione (le cosiddette riforme strutturali). Ricette che ineriscono all'economia politica meglio nota come *Washington consensus*, ossia all'approccio che in passato è stato adottato dal Fondo Monetario Internazionale nei confronti dei paesi debitori sotto altre latitudini.

Si è trattata di un'azione concentrica ma non priva di precisi radicamenti nella dottrina neo-liberista e di significativi antecedenti: "*the imperative of euro survival has radicalised the pressures on welfare-state*

---

niente più, per instillare la convinzione che la crisi del debito pubblico iniziata in Europa a partire dal 2009 sia da addebitarsi all'indisciplina fiscale dei paesi più deboli e in particolare dei paesi euro-mediterranei, che, si è detto, "hanno vissuto al di sopra delle proprie possibilità" (sostenendo una tesi insostenibile, vista l'inconfutabile correlazione fra il debito accumulato da alcuni stati e il credito corrispondente di altri: v. Streeck 2013).

<sup>10</sup> Scharpf, 2016

*traditions*”, pressioni che erano già in atto da tempo e sono state portate alle estreme conseguenze.<sup>11</sup> Sembra paradossale ma è così. Seppure il principio tanto enfatizzato dell'*economia sociale di mercato*, addirittura inscritto nel Trattato, poteva far presumere una certa distanza culturale da quest'impostazione, proprio l'Europa si è spinta oltre rispetto a qualsiasi altro paese o istituzione su questa direttrice.<sup>12</sup> In effetti, la “resilienza” della dottrina dell'*austerity*, nonostante i suoi conclamati fallimenti, è un vero enigma dei nostri tempi.<sup>13</sup> Tutte le maggiori economie (da quella asiatica a quella statunitense) hanno affrontato la crisi con politiche keynesiane espansive<sup>14</sup> e solo la risposta europea è stata di tipo diverso ed anzi opposto. Neppure i ripetuti “moniti” della Presidenza Obama, che ha più volte apertamente sottolineato come l'ortodossia fiscale e monetaria fosse uno dei fattori centrali della crisi dell'eurozona,<sup>15</sup> sono serviti a distrarre i vertici europei e tedeschi da quello che è parso come un “accanimento terapeutico”. Finanche l'FMI ha dichiarato apertamente come le politiche di aggiustamento siano state eccessive e controproducenti, criticando l'imposizione di politiche di *austerity* nell'eurozona.<sup>16</sup> Come si sa, la risposta della Commissione a queste critiche e sollecitazioni è stato il c.d. Piano Juncker, definito dall'*Economist* come “*a magical thinking of a medieval alchemist*” e rimasto sostanzialmente ancora oggi, a distanza di tre anni, un oggetto misterioso.<sup>17</sup> Da allora poco o nulla è accaduto, solo nuove tensioni fra i protagonisti dell'integrazione europea e uno stato di attesa che sembra celare una paralisi di fondo del progetto europeo (e del resto, che la Commissione voglia continuare sul sentiero del “*fiscal pact*” è comprovato dall'interpretazione molto rigorosa dei vincoli in materia di bilancio, che tante polemiche ha sollevato anche nel nostro paese).

---

<sup>11</sup> Joerges, 2016

<sup>12</sup> Fitoussi, Saraceno, 2013

<sup>13</sup> Ancor più difficile da decifrare considerando che nasce sul presupposto non già di certezze ma di quelle che possono considerarsi, secondo molti studiosi, soltanto come delle interpretazioni della crisi che ha investito l'area euro-mediterranea e su questa base agisce colpendo le strutture del welfare che fino a prima della crisi rappresentavano, a ben vedere, una delle principali “preoccupazioni” degli stati (Ranci, Pavolini, 2015). Il rifiuto di trattare la crisi come una crisi sistemica e l'idea che fosse piuttosto responsabilità dei paesi “indisciplinati” risolvere il problema del debito pubblico, contro ogni principio di solidarietà, hanno consentito di rovesciare l'intero peso del costo dell'aggiustamento sugli stati in deficit ai quali non è restato che intervenire in modo pesante sui sistemi di welfare e sui servizi pubblici con una nuova ondata di privatizzazioni (D'Antoni, Nocella 2015). Sicché pare giusto dire che le politiche di austerità si sono in poco tempo rivelate non già la cura ma il male da curare (Fitoussi, Saraceno, 2013; Pavolini, Raitano 2015).

<sup>14</sup> Cafruny, 2015

<sup>15</sup> US Treasury, 2013 e 2014

<sup>16</sup> Blanchard and Leigh, 2013

<sup>17</sup> The Economist, 2014, 38.

Ma almeno, come ha osservato Majone, "*This crisis, serious as it is, has at least the advantage of revealing fundamental structural flaws in the entire European construction – flaws concealed in the past by the prevailing "political culture of total optimism".*"<sup>18</sup>

Anche se lentamente, di fronte all'esplosione di fenomeni inediti e minacciosi, di fronte agli avvenimenti *inattesi* a cui si è fatto riferimento prima, si fa ora strada una nuova consapevolezza (si accennava prima emblematicamente all'appello dei 138 economisti francesi ma tanti altri significativi segnali possono cogliersi in tal senso). Ma la critica non si traduce ancora in un'alternativa reale: certo per il freno di interessi molto corposi a difesa dello *status quo* ma anche per un incrollabile conformismo culturale (che conduce all'isomorfismo delle soluzioni politiche), che rischia di risolversi tragicamente in un clamoroso *boomerang* lasciando campo libero alle tendenze nazionaliste e protezionistiche, alle risposte reazionarie e irrazionali alla crisi della globalizzazione e del liberismo.

Forse alla resistenza al cambiamento non può dirsi estraneo l'auto-isolamento delle élite, denunciato anni fa da Lasch.<sup>19</sup> L'*establishment* politico ed economico, lo stesso mondo accademico, sono stati ipnotizzati dall'apparente successo dell'euro sui mercati internazionali e dalla promessa, dopo Maastricht, di insediare i diritti sociali al centro del progetto europeo quando proprio questo Trattato può dirsi, in effetti, il momento cruciale della scelta "mercantista" e liberista dei governi europei.<sup>20</sup> Ed ancora più sorprendente è che tutte le proposte di cambiamento e di intervento per fronteggiare la crisi elaborate nei circoli più importanti non hanno mai messo in discussione il dogma dell'Unione monetaria come parte dell'*acquis* comunitario, ossia l'obbligo per i paesi che soddisfino i criteri di Maastricht di adottare la moneta comune, nonostante il fatto che proprio il sistema concepito a Maastricht rappresenti agli occhi di molti esperti un grave errore macroeconomico.<sup>21</sup>

In questo contesto, il perpetuarsi oramai senza giustificazione della dottrina dell'*austerità* condanna la periferia dell'eurozona ad una

---

<sup>18</sup> Majone 2011

<sup>19</sup> Lasch, 1995.

<sup>20</sup> Si veda l'analisi attenta di Guazzarotti della manualistica costituzionalistica e giuslavorista italiana, in cui non si riscontrano valutazioni critiche dell'Unione monetaria e del Trattato di Maastricht ma solo opinioni ottimistiche e conformiste (cfr. Guazzarotti, 2016). Fra i pochi influenti studiosi che espressero forti riserve, segnalando i gravi pericoli insiti nel sistema euro e nel trattato di Maastricht, si può ricordare l'economista "eretico" Wynne Godley, che sul *London Review of Books*, 1992, 14,19, con un articolo dal titolo *Maastricht and All That*, mosse critiche quasi profetiche all'Unione monetaria, sollevando reazioni stizzite e innumerevoli disapprovazioni. L'articolo può leggersi sul sito [www.lrb.co.uk/v14/n19/wynne-godley/maastricht-an-all-that](http://www.lrb.co.uk/v14/n19/wynne-godley/maastricht-an-all-that).

<sup>21</sup> v. Majone 2012, che ricorda come per Krugman sia stato anzi un "errore fatale".

prolungata stagnazione. Con la soluzione keynesiana interdetta dalla Germania, l'Europa sembra orientarsi verso un modello "export-led growth",<sup>22</sup> il che comporta quasi inevitabilmente ulteriori pressioni sui salari e ancora riforme in senso liberista del mercato del lavoro, ortodossia fiscale sotto la stretta sorveglianza di Berlino e *deregulation*, imprigionando il progetto europeo (a meno di fenomeni di disgregazione ancor più gravi) all'interno di un modello neoliberale che tende a caratterizzarsi, come già da tempo avevano avvertito alcuni studiosi, in senso autoritario, resuscitando al tempo stesso, per contro-reazione, i fantasmi del passato, le spinte secessioniste ed identitarie, populismi e nazionalismi di varia natura ed origine, che credevamo definitivamente scomparsi.<sup>23</sup>

## 2. Un breve (ma necessario) promemoria.

Le determinanti storiche di questi sviluppi così negativi dell'integrazione europea sono, già si è detto, molto complesse. Sono domande che richiedono risposte articolate, non risposte trancianti, che non rappresenterebbero alcun serio momento di riflessione. Ma, seppur a volo d'uccello, è forse utile ricordare, quanto meno, che nel progetto di integrazione europea sono state fin dall'inizio compresenti due diverse "linee", fra loro incompatibili, rappresentate emblematicamente dal *Piano Werner* del 1970, destinato ad essere accantonato, e dal successivo, molto diverso *Piano Delors* del 1989, sfociato invece nel trattato di Maastricht, che ben descrivono in diacronia la transizione dall' "embedded liberalism" che caratterizzava il primo progetto al modello spiccatamente neo-liberista del secondo.<sup>24</sup> Ed infatti, se il *Piano Werner* stabiliva per il sistema economico della comunità europea un modello di tipo keynesiano, in cui la politica monetaria doveva costituire strumento per la crescita economica e il pieno impiego, avendo lucida consapevolezza dell'importanza ed essenzialità della politica economica e fiscale (e dei problemi strutturali) all'interno di un sistema monetario unico e prevedendo finanche un proporzionato *budget* economico dell'Unione, il suo abbandono, senza che nessuna delle sue - oggi possiamo ben dire - lungimiranti intuizioni fosse preservata, segnerà il destino dell'Europa per i successivi decenni,<sup>25</sup> preparando il terreno per l'adozione del successivo *Piano Delors*, che troverà una sua traduzione molto decisa da parte dei governi europei nel Trattato di Maastricht del 1992. Un piano, si è notato, non formulato dai politici ma dalle banche centrali,<sup>26</sup> che ha rovesciato completamente

---

<sup>22</sup> Cafruny, 2015

<sup>23</sup> Wilkinson, 2013

<sup>24</sup> Cafruny, 2015.

<sup>25</sup> Syrrakos, 2010

<sup>26</sup> James, 2012

l'impostazione del precedente *Piano Werner* e, nonostante il retorico richiamo all'Europa sociale, di fatto ha subordinato l'occupazione e le politiche sociali all'obiettivo della solidità monetaria, confinando la politica economica (e la politica sociale, *cela va sans dire*) all'interno della sfera nazionale.<sup>27</sup>

In contrasto con il *Piano Werner* gli architetti di Maastricht posero grande enfasi sulla disciplina monetaria e fiscale degli stati membri, in linea con l'ordo-liberalismo germanico-austriaco, progettando una banca centrale indipendente non sottoposta al controllo democratico e governando il sistema della moneta unica attraverso i criteri di convergenza del Patto di stabilità e crescita, di cui il Trattato meglio noto come *Fiscal Compact* del 2013 rappresenta il logico sviluppo. Un sistema in cui, si è notato, le politiche anticicliche sono di fatto abolite (anzi, i paesi sono di fatto "obbligati" a politiche *pro-cicliche*) e l'onere dell'aggiustamento è posto non più sul cambio ma sul mercato del lavoro,<sup>28</sup> e governato da rigide regole (e non da istituzioni politiche rappresentative) rese finanche giustiziabili, con l'obiettivo di immunizzare l'Europa "...una volta per tutte da possibili derive keynesiane nella gestione macroeconomica".<sup>29</sup>

Gli sviluppi successivi non hanno risolto né le ambiguità dell'integrazione europea né hanno corrisposto alle aspettative di un processo realmente "costituente", lasciando la costruzione dell'Europa ancorata alla politica tanto cara a Jean Monnet dei piccoli passi e del "fatto compiuto", una politica oramai anacronistica che tuttavia è stata costantemente riproposta.<sup>30</sup>

Vengono oggi al pettine gli errori, le ambiguità e i compromessi che hanno caratterizzato l'ultima fase del progetto europeo. Le reticenze e gli accordi "al ribasso" dell'intesa che ha portato all'adozione del Trattato di Lisbona nel 2007 sono ora più evidenti che mai. La crisi sembra anzi "punire" l'ambizione dei governanti europei di disegnare un'architettura istituzionale molto complessa ed articolata ignorando i problemi di fondo dell'Unione in materia politica ed economica.<sup>31</sup> Sicché anche i passi in

---

<sup>27</sup> Durand and Keucheyan, 2015

<sup>28</sup> Cafruny, 2015

<sup>29</sup> Joerges e Giubboni, 2013, qui p. 348

<sup>30</sup> Guazzarotti, 2016

<sup>31</sup> v. Ashiagbor, Countouris, Lianos, 2012, che giustamente notano come "The crisis is having the paradoxical effect of punishing the Lisbon compromise for being both too bold – in designing an extremely sophisticated but increasingly intricate institutional division of power within the EU – and too cautious in its overly optimistic view that important institutional, policy and economic questions could be left half-addressed or ignored altogether". E' stata in tal modo disgregata "la convinzione che il Trattato di Lisbona avesse offerto, ormai, un quadro istituzionale solido ed efficace per disciplinare il processo decisionale continentale attraverso

avanti compiuti con l'adozione del Trattato appaiono irretiti e sterilizzati dalla sua logica "compromissoria",<sup>32</sup> portando allo scoperto l'inadeguatezza del *gradualismo* delle politiche di integrazione. E fra questi compromessi indubbiamente una valenza peculiare assume oggi la scelta di non mettere minimamente in discussione l'assetto delle competenze definito dall'art. 153.5 TFUE – disposizione, si rammenta, che esclude il potere d'intervento dell'Unione in tema di retribuzione, diritto di associazione e diritto di sciopero, materie cruciali per l'integrazione sociale europea.

Come ha scritto Bruno Veneziani "*the institutional structure set out by the Lisbon Treaty empowers the EU's fragile democracy to make decision making more effective and accountable*".<sup>33</sup> Solo la crisi profonda della zona Euro, infatti, ha imposto cambiamenti a questa situazione, ma ben diversi da quelli attesi dall'opinione pubblica europea. La nuova linea, velocemente disegnata sul fallimento di Maastricht, è ora quella di consentire interventi diretti sugli ordinamenti nazionali, dettando non solo limiti macroeconomici ma vincoli stringenti alle politiche degli stati, sotto il diretto controllo di organismi sovranazionali estranei al quadro istituzionale dell'Unione.<sup>34</sup> Il principio di "condizionalità" (introdotto dal nuovo art. 136.3 TFUE) rappresenta regola fondamentale e fondante della nuova *governance* economica ed il segno più evidente del suo carattere tecnocratico, privando gli stati sottoposti ai programmi di "aiuto finanziario" di autonomia in campo sociale, economico e fiscale.<sup>35</sup> Viene in tal modo profondamente modificata quella linea dualistica, a cui si è fatto cenno, grazie alla quale veniva garantita l'autonomia degli stati nella gestione delle politiche economiche e sociali, autonomia che la crisi finanziaria, complice l'approccio delle istituzioni europee, ha completamente distrutto.

Ma se i parametri macroeconomici e le relative condizionalità (v. art. 136 3 co. TFUE) sono definiti a livello sovranazionale, in un ambito molto

---

regole più chiare e trasparenti di *governance* e con un ruolo più solido del Parlamento europeo" (Bronzini, 2012b).

<sup>32</sup> Pech, 2012.

<sup>33</sup> Veneziani, 2014.

<sup>34</sup> Giubboni, 2013. Il primo passo in direzione di una "presa di controllo" delle leve di politica sociale ed economica dei governi nazionali lo si è avuto con il *Patto Euro Plus* adottato dal Consiglio nel vertice del 23-24 marzo 2011, grazie al quale, con la modifica dell'art. 136 FFUE, il meccanismo di stabilità finanziaria viene basato esplicitamente sul principio di "rigorosa condizionalità". Viene così recisa quella linea di controllo dei bilanci pubblici, varata con il Trattato di Maastricht, per la quale "lo stato resta padrone della distribuzione delle risorse ..ma non controlla la possibilità di incrementare le spese ricorrendo al debito pubblico" (Cassese 2012, 322-323).

<sup>35</sup> Veneziani, 2014. Ma lo stesso avviene anche nei confronti di paesi che non hanno fatto ricorso al fondo salva-stati (ESM), come l'Italia, a cui è stata di fatto dettata l'agenda delle riforme.

rarefatto di decisione (BCE, Commissione, FMI), è pur sempre nelle arene nazionali che si svolgono le "cruente battaglie" per redistribuire i sacrifici resi necessari da quelle decisioni. Resta fermo in altre parole lo squilibrio che caratterizza la costruzione euro-unitaria, "tra (scarsa) capacità di risposta politica (i.e. di integrazione positiva) e (forti) vincoli alla autonomia degli stati membri in nome della stabilità della integrazione (negativa) del mercato".<sup>36</sup> Se dunque da un lato si è registrata la riproposizione della "vecchia" politica europea, basata sulla divaricazione fra "costituzione economica" e "costituzione sociale", dall'altro la strategia anticrisi sembra colpire la sovranità degli stati in modo indiretto ma molto efficace.

Del resto la mancanza di una "decisione politica fondamentale" sui principi della solidarietà euro-unitaria, da cui originano tensioni e diffidenze reciproche, impedisce tuttora di ricondurre all'interno dell'Unione l'apparato normativo che istituisce la nuova *governance* economica europea e fissa le regole applicabili. E la risposta alla crisi sembra così disattendere, come hanno scritto efficacemente Joerges e Giubboni, "l'originario ideale normativo di un ordine costituzionale dell'economia europea...mettendo ormai apertamente in discussione i postulati costituzionali della forma dello Stato di diritto, democratico e sociale, sulla quale si è storicamente radicata la costruzione comunitaria".<sup>37</sup> Inevitabile, si potrebbe dire, è dunque la deriva tecnocratica, vale a dire la depoliticizzazione delle questioni di giustizia sociale e redistributiva, con il rischio, mai come adesso, che invece del *deficit* democratico l'Europa possa piuttosto registrare un vero e proprio *default democratico*.<sup>38</sup> Alla *governance* multilivello (con un ruolo delle istituzioni della UE di indirizzo *soft*) si sostituisce rapidamente un modello "accentrato e strutturato attorno alla diade governo nazionale-organismi sovranazionali",<sup>39</sup> che Habermas ha definito come il "federalismo degli esecutivi"<sup>40</sup>: mutamento di non poco conto nella "forma" e nel funzionamento della democrazia rappresentativa.

Tutto questo sollecita infatti, inevitabilmente, riflessioni critiche in profondità, giacché se da un lato il progetto di integrazione europea sembra alludere ad un'associazione di stati liberi ed eguali, orientati dal principio di leale collaborazione, di fatto con la crisi si registra un passo decisivo verso un modello che può definirsi di "*new intergovernmentalism*", con un ruolo dominante del Consiglio d'Europa, all'interno del quale sono gli stati

---

<sup>36</sup> Giubboni, 2013; sia consentito rinviare, su questi punti e questioni, a Fontana 2014 e 2015.

<sup>37</sup> Joerges, Giubboni, 2013

<sup>38</sup> v. Majone, 2012.

<sup>39</sup> Pavolini, Raitano, 2015

<sup>40</sup> Habermas 2012

più forti che, evidentemente, esercitano il potere di indirizzo reale.<sup>41</sup> I paesi deboli vengono - di fatto e di diritto - emarginati dalla gestione politica della crisi e non hanno nessuna possibilità di incidere su decisioni che poi si riflettono sulle condizioni di vita dei propri cittadini;<sup>42</sup> decisioni che possono dirsi senza enfasi prive di legittimazione democratica, visto che nulla autorizza alcuni governi ad imporre decisioni "*on another member state that would intervene deeply in the institutional, social and economic fabric of its society*".<sup>43</sup> Non è dunque azzardato sostenere che le istituzioni europee sembrano costituire oramai, in certo senso, un avamposto della finanza globale,<sup>44</sup> insensibile ai diritti e alla socialità ed espressione di un "*authoritarian constitutionalism*" molto lontano dagli ideali di "*progressive constitutionalism*" dell'originario progetto d'integrazione europea.<sup>45</sup> Se infatti la natura democratica degli stati membri poteva dirsi sufficiente a legittimare anche i poteri "derivati" a livello comunitario fintanto che questi poteri avevano un ambito di competenze circoscritte, la sproporzione tra i nuovi, dirompenti poteri, che influiscono sulle politiche e sulle competenze degli stati al di fuori del quadro euro-unitario, e le risorse normative disponibili, pone oggi un problema nuovo e qualitativamente diverso.<sup>46</sup>

Il pur difficile compromesso basato su un complesso sistema di compensazioni fra stato nazionale, in cui è insediato lo stato sociale, e l'Europa, sede di un mercato prima aperto e poi unico, va così definitivamente in crisi. Sembra archiviarsi in modo radicale e definitivo quel teorema secondo cui il *deficit* democratico dell'Unione europea e la problematica rappresentatività delle sue istituzioni potevano dirsi di fatto controbilanciati dalla capacità complessiva di questo assetto di garantire risultati in termini di benessere maggiori di quelli ottenibili dai singoli stati.<sup>47</sup> Volge forse definitivamente al tramonto il vecchio modello di integrazione e di armonizzazione tecnocratica delle economie europee: "*the old mode of technocratic integration supervised by non-majoritarian institutions and aiming at an ever closer harmonisation among the EU's member states (the Eurocrats' dream) is empirically over and normatively unsustainable (if it ever was defensible)*".<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Chalmers, Jachtenfuchs, Joerges, 2016

<sup>42</sup> Così pure, in modo molto incisivo, Ruggeri 2012.

<sup>43</sup> Scharpf, 2016

<sup>44</sup> Pinelli 2013

<sup>45</sup> Oberndorfer, 2014

<sup>46</sup> Majone, 2012.

<sup>47</sup> Majone, 1998

<sup>48</sup> Chalmers, Jachtenfuchs, Joerges, 2016

### **3. Quali conseguenze sui diritti sociali fondamentali? Il problema del welfare state.**

Che la crisi si sia poi scaricata sui sistemi nazionali di sicurezza sociale, sulle garanzie dei diritti sociali e, quindi, sulle condizioni di vita delle fasce più deboli e disagiate della popolazione, è un'evidenza obiettiva, neppure di fronte alla quale si sono registrati cambiamenti politici.

Praticamente tutti i paesi europei sottoposti alle ingiunzioni del *government* dell'Eurozona, non avendo altre vie d'uscita, hanno dovuto con le proprie stesse mani auto-mutilare ed aggredire i sistemi di *welfare* e di sicurezza sociale edificati all'interno degli ordinamenti nazionali.

Come sostengono alcuni studiosi italiani che hanno analizzato molto attentamente questi problemi, dedicando al tema un numero monografico di *Meridiana*, l'area dei paesi euro-mediterranei, forse per le sue caratteristiche di fondo, sembra acquisire nel contesto della crisi una comune tendenza, molto incisiva, a implementare politiche volte al ridimensionamento dei sistemi di *welfare* (il che è quanto meno un indizio della loro eteronomia). In particolare, i caratteri salienti o più caratteristici degli interventi determinati dalla crisi economica sembrano essere, in linea di approssimazione, sostanzialmente tre.<sup>49</sup>

Il primo è la stretta somiglianza degli interventi richiesti e attuati nei paesi mediterranei (Grecia, Spagna, Portogallo, Italia), al di là delle differenze strutturali delle rispettive economie,<sup>50</sup> riflettendo in tal modo l'approccio tipico all'integrazione europea, definito causticamente come "*the one-size-fits-all*".<sup>51</sup>

Il secondo elemento è la separazione fra sfera "politica" ed "economica", anche questo un aspetto non trascurabile dell'assetto di Maastricht e portato alle estreme conseguenze dalla strategia anti-crisi della zona-euro, sottoponendo le politiche macroeconomiche ad una direzione tecnocratica che pretende di assumere decisioni fondate su mere valutazioni neutre e tecniche, senza entrare nel merito dei problemi redistributivi.

Si tratta di una "filosofia" che viene da lontano e, precisamente, dall'impostazione *neo-funzionalista* di Ernest Haas, il cui obiettivo era la creazione di un mercato comune da attuarsi utilizzando il suo strumento elettivo, la libertà di circolazione dei fattori economici,<sup>52</sup> nell'ottica dell'integrazione "negativa", mentre ogni decisione di "governo" veniva riservata a ristrette élite di politici e tecnocrati (il che, ce ne accorgiamo

---

<sup>49</sup> D'Antoni, Nocella, 2015.

<sup>50</sup> D'Antoni, Nocella 2015.

<sup>51</sup> Majone, 2012

<sup>52</sup> Majone, 2005

oggi, è come voler fare l'Europa senza gli europei!).<sup>53</sup> L'errore fondamentale dei neo-funzionalisti è stato di aver pensato che l'integrazione politica potesse essere raggiunta attraverso l'integrazione economica, forzandone i ritmi, ed anche ora questo approccio sembra rinnovarsi, soprattutto da parte tedesca,<sup>54</sup> come dimostra il Libro Bianco della Commissione europea sulla completa realizzazione del mercato interno (v. infra).

Il terzo elemento comune e caratterizzante, secondo gli autori dello studio pubblicato da *Meridiana*, è che, seppure la crisi economica è stata invocata come la ragione sottesa all'esigenza di revisione dei sistemi di *welfare*, l'intervento restrittivo sulla spesa sociale nei paesi del "club Med" sembra aver rappresentato, a ben vedere, più che una risposta alla crisi, un obiettivo a sé stante.

È a tal riguardo convincente l'analisi di chi osserva che il ridimensionamento dei sistemi di protezione sociale è, almeno in parte, consonante con le linee di riforma già sul tavolo precedentemente alla crisi stessa.<sup>55</sup> In effetti la "pressione" sui sistemi di *welfare* può farsi discendere dai vincoli di Maastricht, che hanno creato e realizzato un'area di libero scambio in cui, essendo impedita la classica strumentazione rappresentata dal cambio nominale, è sulle politiche sociali e sui livelli salariali che si scommette per conseguire vantaggi competitivi.<sup>56</sup>

Se si considerano gli aggiustamenti strutturali e le riforme sostenute dalle istituzioni di governo dell'eurozona (sia per effetto dei vincoli derivanti dai Memorandum d'intesa, sia per informali ma altrettanto efficaci "raccomandazioni", come in Italia) sul sistema pensionistico, sul settore pubblico in generale, sui salari e sull'orario di lavoro, sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva, la direzione sembra essere quella di una "convergenza" attorno ad un modello caratterizzato in senso neo-liberista, ancorché si tratti di paesi difficilmente aggregabili all'interno di un unico modello di capitalismo.<sup>57</sup> E' difatti tipico dell'approccio liberista il principio del contenimento degli schemi di protezione basati su spettanze (*entitlement programs*), compresi pensioni e sanità, essendo sottesa piuttosto l'idea della superiorità del principio di auto-regolazione del mercato e dei suoi meccanismi allocativi, in polemica e in contrasto con il *welfare state* cosiddetto keynesiano.<sup>58</sup> Purtroppo gli stessi Trattati europei

---

<sup>53</sup> Schmitter 2005

<sup>54</sup> ancora Majone, 2012

<sup>55</sup> D'Antoni, Nocella 2015; Guillén, Pavolini, 2015; Guillén, Petmesidou, 2014.

<sup>56</sup> D'Antoni, Nocella 2015

<sup>57</sup> Hermann, 2014

<sup>58</sup> Ferrera 2013. Come ricorda Ferrera, con l'avvento del liberismo "stabilità dei prezzi, disciplina fiscale, concorrenza non distorta, libertà di movimento, sovranità del consumatore,

hanno di fatto costituito un fattore di continuo alimento dell'orientamento liberista, fondando il progetto europeo sui due pilastri del mercato unico (ossia della libertà di circolazione) e dell'Unione monetaria e lasciando agli stati nazionali il compito di risolvere il problema della redistribuzione e della protezione sociale, che è quanto dire determinare le caratteristiche del *welfare*.<sup>59</sup> Così, se è vero che non si è realizzata, per le resistenze "interne" agli stati nazionali, quella rincorsa al ribasso negli standard sociali che si temeva potesse derivare dalla libertà di circolazione,<sup>60</sup> vero super-valore costituzionale dell'Unione, le misure adottate nel corso della crisi economica vanno invece ora, molto più velocemente, proprio in questa direzione.

In tal modo, proprio quando queste direttrici di economia politica vengono messe in discussione nei paesi in cui hanno avuto il loro massimo prestigio e seguito, continuano a far proseliti nella nostra Europa, disgregando i regimi di *welfare*, ancorché, bisogna dire, in ogni Stato questo progressivo smantellamento proceda in modi diversi.

Uno dei fattori di differenziazione dei diversi sistemi, ci spiegano gli studiosi della materia, è il rapporto fra il ruolo pubblico e quello delle altre "agenzie" (mercato, famiglia, terzo settore), ma quale che sia la "miscela" propria di ogni paese, certamente l'universalismo, che è la caratteristica fondamentale dei "buoni" sistemi di *welfare*, è dipendente dal ruolo pubblico in modo piuttosto determinante e dunque dalla spesa sociale che compone la spesa pubblica.<sup>61</sup> Ed è proprio il ruolo pubblico e la spesa sociale ad essere stati colpiti dalla crisi e dalle successive politiche di tagli, disinvestimenti o restringimenti degli ambiti operativi del sistema di *welfare*.

Non c'è bisogno di scomodare i teorici dello stato sociale per ricordare qui che solo se la "copertura" è universalistica può parlarsi di *welfare state* ed è solo in questo caso che può parlarsi dei diritti sociali come del terzo livello dei diritti di cittadinanza.<sup>62</sup> Ma con i programmi di *austerity* ad essere colpito è proprio il *welfare* universalistico, che non vuol dire soltanto cambiare in profondità la natura dei sistemi nazionali sottoposti ai programmi di rientro dal debito, ma anche attaccare quei "beni comuni" che potremmo chiamare, con Maurizio Ferrera, di investimento sociale, in

---

deregolazione, liberalizzazioni e privatizzazioni divennero i punti centrali dell'agenda di *policy*".

<sup>59</sup> Ferrera 2005; Scharpf 2009; Fontana 2014.

<sup>60</sup> Ferrera 2005.

<sup>61</sup> Saraceno, 2014

<sup>62</sup> Marshall, 1976

grado di garantire sicurezza e di ridurre le diseguaglianze (e cambiare con questo, al tempo stesso, i nostri modelli di cittadinanza).<sup>63</sup>

La pressione sui sistemi di *welfare* è però la derivante, come si è già accennato, non soltanto della crisi e dell'*austerity*. Chiara Saraceno ha a tal riguardo parlato di "*different crises of European welfare states and of the European social model*" e in realtà molti aspetti delle riforme di questo periodo alludono ad una riconsiderazione anche del modo in cui dev'essere intesa la nostra cittadinanza sociale.<sup>64</sup> Con la crisi viene dunque al pettine, secondo Chiara Saraceno, non solo il nodo della tenuta economico-finanziaria dei sistemi di protezione sociale ma pure il problema della loro legittimazione politica e "culturale", nella misura in cui vengono meno le condizioni che avevano consentito il suo sviluppo garantendo l'equilibrio fra risorse e bisogni. Con la conseguenza, apparentemente paradossale, che proprio il *welfare state* è condotto sul banco degli accusati come uno dei principali fattori della crisi stessa.<sup>65</sup>

Ma la crisi finanziaria e la crisi di fondo del sistema di *welfare* costituiscono problemi del tutto diversi. Da tempo il *welfare* dei paesi del Mediterraneo – e fra questi soprattutto l'Italia – reclama una riforma in nome dell'equità generazionale e sociale, con una redistribuzione dei pesi e dei vantaggi: una riforma sempre annunciata e mai veramente affrontata. Ma ciò non ha nulla a che vedere con la crisi economica e con il problema del debito pubblico. Questo "spostamento" del dibattito dalle vere cause della crisi – nata nel mercato per motivi legati essenzialmente alla finanziarizzazione dell'economia capitalistica<sup>66</sup> – non ha risparmiato i paesi "deboli", alle prese con problemi di competitività e di debito pubblico eccessivo, e fra questi i paesi dell'area euro-mediterranea, i quali peraltro rappresentano anche modelli sociali e di *welfare* abbastanza convergenti e caratterizzati, com'è noto, da vecchi problemi di squilibrio funzionale e distributivo.<sup>67</sup> Da qui sono nati i ripensamenti sul *welfare* e sulla sua

---

<sup>63</sup> Saraceno, 2014

<sup>64</sup> Saraceno 2013; Gilbert 2013

<sup>65</sup> Saraceno, 2013

<sup>66</sup> Ferrarese, 2017.

<sup>67</sup> Ferrera, Fargion, Jessoula 2013. Ai tre diversi regimi di *welfare capitalism* individuati con riferimento a precise varianti geopolitiche dei sistemi ad economia di mercato (Esping-Andersen, 1990) e che designano anche diversi modelli di regolazione del mercato, si tende da tempo ad affiancare la "quarta Europa sociale", identificata con i paesi dell'area mediterranea (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) (Ferrera, 1996; Saraceno, 2002; Naldini e Saraceno, 2008), i cui sistemi di *welfare* sono basati, essenzialmente, su trattamenti pensionistici generosi, struttura duale del mercato del lavoro, centralizzazione della contrattazione collettiva e salariale. Maurizio Ferrera, in particolare, ha sottolineato nelle sue ricerche come una delle caratteristiche di questi modelli stia nel forte dualismo e nell'accentuata differenziazione nell'accesso e fruizione dei diritti di *welfare* in base alla collocazione nel mercato del lavoro. Altri caratteri tipici di quest'area sono rappresentati

sostenibilità finanziaria, locuzioni molto discutibili e comunque tutte da verificare ma assunte come verità che non esigono dimostrazioni (come l'osservazione secondo cui i paesi dell'Europa mediterranea sarebbero vissuti "al di sopra delle nostre possibilità"), frutto di visioni ideologiche più che di analisi perspicue basate sulla realtà oggettiva. Ma che comunque hanno di fatto legittimato gli interventi nelle legislazioni nazionali, senza che sia stato d'altra parte minimamente risolto il problema degli squilibri e delle iniquità ereditate dal passato, rinviando sine die proposte radicali per mettere mano al problema delle disuguaglianze sociali come il reddito di base.<sup>68</sup>

#### **4. I diritti del lavoro nella crisi.**

L'altro grande "imputato" della crisi economica europea, accusato della scarsa produttività e competitività dell'economia del vecchio continente e "convitato di pietra" di ogni discorso prospettico sul futuro europeo, è il diritto del lavoro, anzi, per meglio dire, *i diritti del lavoro*. Anche in questo caso, la progressiva riduzione dei livelli di tutela applicabili a chi presta la propria attività lavorativa alle dipendenze altrui, ha interessato tutti i paesi europei. Ma, come si è notato, questa drastica revisione dei modelli normativi applicabili (e la conseguente deregolamentazione del mercato del lavoro), pur essendo un *trend* comune, è stata maggiormente incisiva nei paesi sottoposti ai programmi di aiuto o che hanno manifestato i problemi più gravi di stagnazione economica, nella convinzione che una delle più efficaci risposte alla crisi risieda nel rendere più flessibili i mercati del lavoro.<sup>69</sup> In concreto, se in alcuni paesi la tendenza a privilegiare interessi diversi rispetto al tradizionale baricentro della tutela del "contraente debole" ha comportato significative seppure parziali misure di deregolamentazione, in altri ha determinato una revisione molto più articolata e profonda, con interventi legislativi che, seppure nati sull'onda dell'emergenza economica, possono dirsi oramai permanenti, con effetti duraturi sugli standard di tutela dei paesi della U.E..<sup>70</sup>

La situazione che in Italia si è determinata a partire dal 2011 è, da questo punto di vista, paradigmatica di quella che Krugman ha definito come "l'ellenizzazione" della crisi europea.<sup>71</sup> L'adattabilità da un lato alla

---

dall'elevato tasso di particolarismo (e clientelismo), dal familismo e dall'assenza di misure di assistenza sociale e di supporto contro il rischio di povertà (reddito di cittadinanza o formule equivalenti). Per una sintesi Pavolini, Raitano 2015 p. 11-12.

<sup>68</sup> Per un'analisi della situazione italiana Ferrera, 2015

<sup>69</sup> Veneziani, 2014

<sup>70</sup> per un'analisi molto dettagliata ma oramai parziale Clauwaert, Schomann, 2012; Kilpatrick, B. De Witte (eds), 2014.

<sup>71</sup> Krugman, 2012

(severa) disciplina europea in materia di bilancio e dall'altro ai problemi di competitività delle imprese sui mercati, ha "costretto" il diritto del lavoro ad abbandonare la sua vocazione alla realizzazione dell'uguaglianza fra le parti del rapporto di lavoro.

La fase attuale del diritto del lavoro è invero segnata da iniziative di riprogettazione di cui è molto difficile soppesare la reale autonomia, alla luce dei caratteri eterodiretti delle riforme nell'Eurozona. In modo sintetico e meramente illustrativo, si possono ricordare qui alcune delle più importanti direttrici di cambiamento degli ultimi anni, isolando il caso italiano dagli altri contesti nazionali euro-mediterranei in cui l'*austerità* ha imposto, attraverso sofisticati sistemi di persuasione, riforme radicali dei sistemi nazionali di diritto del lavoro.

Il primo intervento significativo, in ordine di tempo, è costituito dalla l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), che ha agito su vari piani, ma quanto al diritto del lavoro soprattutto con la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, norma cruciale del sistema di tutela del lavoro ed attuativa del principio/diritto posto dall'art. 4 della Costituzione,<sup>72</sup> intaccando parzialmente (ma notevolmente) quella direttrice di politica del diritto che ha visto nella tutela reintegratoria in caso di licenziamento illegittimo e ingiustificato, una garanzia fondamentale di libertà individuale e collettiva dei lavoratori.<sup>73</sup> Si tratta, nel complesso, di una riforma che sposta l'asse della tutela dalla reintegra al risarcimento economico e si risolve dunque in un ridimensionamento del previgente e collaudato modello sanzionatorio, pur in presenza di un interesse del lavoratore alla continuità del rapporto contrattuale certamente più meritevole di tutela dell'opposto interesse (giuridicamente irrilevante) a preservare gli effetti risolutivi di un atto di recesso invalido.

La questione della "meritevolezza" degli interessi in questa materia è ovviamente importante: sintomatica, nel caso di specie, di una riforma in cui il bilanciamento è avvenuto in modo errato e squilibrato.

L'altra, più recente riforma, di cui molto si discute, e che probabilmente presenta una continuità maggiore di quanto appaia con la precedente legge 92/2012,<sup>74</sup> tocca un'area molto vasta e sarebbe sbagliato ridurla soltanto alla sua parte più nota, ossia al cosiddetto *contratto a tutele crescenti*, che, del resto, altro non è se non una nuova disciplina del licenziamento per i contratti successivi all'entrata in vigore del d. lgs. n. 23/2015 (una disciplina riservata essenzialmente ai giovani, di dubbia costituzionalità). E difatti anche gli altri decreti legislativi e in particolare il n. 81/2015, che

---

<sup>72</sup> Salazar, 2013

<sup>73</sup> D'Antona, 1979

<sup>74</sup> Carinci, 2016.

contiene rilevanti modifiche nella struttura del diritto del lavoro italiano (dai rapporti di lavoro flessibile, con un'ulteriore spinta alla liberalizzazione, alla nuova disciplina delle mansioni e dello *ius variandi*, con un rilevante potenziamento dei poteri unilaterali del datore di lavoro, ed altro ancora) non sono da meno, sia quanto a problematicità e criticità, sia quanto a cambiamenti d'orizzonte per il diritto del lavoro.

Particolarmente critico è il ricorso molto esteso alla tecnica della "derogabilità" delle disposizioni di tutela, peraltro molto ridimensionate nella loro portata. Rovesciando uno dei postulati storici del diritto del lavoro italiano il legislatore ha adottato come proprio "stile" normativo, che ne caratterizza la legislazione, non più la "norma inderogabile", vale a dire l'efficacia diretta ed invalidante delle disposizioni di legge e del ccnl sulle difformi previsioni contrattuali delle fonti sottostanti (contratto aziendale e contratto individuale), con sostituzione automatica delle clausole,<sup>75</sup> ma esattamente il suo opposto. Il che non solo interroga sulla funzione del diritto del lavoro della crisi, ma, soprattutto, sulla sua nuova vocazione a creare e legittimare molteplici differenze di trattamento fra lavoratori accomunati dalla subordinazione ad un medesimo scopo produttivo ed a una stessa organizzazione.<sup>76</sup> Seppure la presunzione di inderogabilità delle norme lavoristiche non può dirsi in linea di principio abbandonata,<sup>77</sup> l'intensità e il numero dei rinvii al potere derogatorio collettivo-sindacale (a qualunque livello di contrattazione, anche aziendale) e all'autonomia individuale (non sempre con adeguate garanzie), fa sì che di quella tradizione garantista, incarnata dalla "norma inderogabile", non restino che le vestigia. Indicando in tal modo una tendenza (peraltro confermata anche da altri "sintomi" o fattori di crisi del diritto tutelare) dissonante ed antitetica rispetto a quella già da tempo presente nel sistema civilistico delle obbligazioni, in cui, anche se in modi certo limitati, proprio l'inderogabilità è stata riscoperta come modello di riferimento per la tutela di interessi trascendenti quelli meramente individuali delle parti, ovvero nell'ottica del necessario bilanciamento degli squilibri contrattuali a tutela del "contraente debole".

Tornando alla questione dei licenziamenti (il punto comunque più dolente della riforma, definita con involontaria auto-ironia Jobs Act), il regime di disciplina previsto dal d. lgs. n. 23/2015 per i nuovi lavoratori che entrano nel mercato del lavoro, cioè per i più giovani, introduce una secca disparità di trattamento fra lavoratori assunti con i nuovi contratti e lavoratori già occupati, poiché solo per i primi si riduce quasi a zero la

---

<sup>75</sup> Sulla "norma inderogabile" si veda il classico saggio di De Luca Tamajo, 1976.

<sup>76</sup> Per approfondire questo aspetto della riforma si può leggere Fontana 2015.

<sup>77</sup> De Luca Tamajo, 2016.

portata applicativa della reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo. Ci si interroga dunque criticamente sulla costituzionalità di una così evidente discriminazione, tanto più che il d. lgs. n. 23/2015 impedisce ogni discrezionalità valutativa del Giudice nella determinazione della sanzione,<sup>78</sup> mentre ai vecchi assunti continua ad applicarsi la disciplina prevista dall'art. 18 l. n. 300/1970 (che nonostante le modifiche imposte dalla l. n. 92/2012 garantisce un livello di tutela certamente più favorevole: reintegra ancora possibile in molti casi e risarcimento comunque adeguato, in alternativa alla reintegra, configurando così un modello sanzionatorio ancora effettivo e dissuasivo, per quanto già manomesso).<sup>79</sup>

Questa modifica recessiva è stata giustificata in nome della necessità di stimolare l'occupazione, soprattutto giovanile, e presentata, paradossalmente, come una disciplina promozionale e di "vantaggio" per le giovani generazioni. Ma verosimilmente essa è figlia dell'*austerità* più che della speranza, invero improbabile, di nuove assunzioni in cambio della (sostanziale) libertà di licenziamento, in base all'idea secondo cui sarebbe sufficiente intervenire sulle regole per produrre cambiamenti positivi del ciclo economico. La riforma si inserisce nel quadro degli interventi di riorganizzazione del mercato del lavoro secondo disegni eteronomi, ispirandosi ai modelli di *flexicurity* per giustificare il progetto di spostare dal rapporto di lavoro al mercato (ovvero lasciare all'intervento pubblico, minimale ed insufficiente) la tutela del "contraente debole". Ma, oltre a doversi allo stato rilevare la distanza da questi modelli più evoluti, non sembra affatto infondata l'obiezione di chi ha osservato che forse è molto difficile ipotizzare uno scambio appropriato ed equivalente fra flessibilità "in uscita" (ovvero fra libertà di licenziamento) e tutela al di fuori del rapporto di lavoro, attraverso misure assistenziali e di "accompagnamento" nelle transizioni da un lavoro ad un altro.<sup>80</sup>

Si potrebbe dire, in estrema sintesi, che ancora una volta la storia europea vede contrapporsi *regolazione per la competitività e regolazione*

---

<sup>78</sup> In pratica imponendo al Giudice un automatismo in base al quale al lavoratore spetta, in caso di accertata illegittimità del recesso, una somma pari a due mensilità di retribuzione per ogni anno di servizio prestato alle dipendenze del datore di lavoro (mentre solo in caso di licenziamento discriminatorio o nullo e, quanto all'area del licenziamento illegittimo, solo in una specifica e molto ardua ipotesi resta fermo il principio della reintegrazione)

<sup>79</sup> Recentemente, con ordinanza del 26 luglio 2017, il Tribunale di Roma ha sollevato la questione di costituzionalità del decreto legislativo n. 23/2015, per questi ed altri profili critici. La decisione della Corte costituzionale, se coerente e conforme con la sua giurisprudenza in materia, potrebbe quindi ripristinare anche per i nuovi assunti il regime di disciplina valido per i lavoratori già occupati alla data di entrata in vigore della disciplina in questione.

<sup>80</sup> Come si è notato opportunamente "qualsiasi attenuazione della stabilità del posto di lavoro non trova compensazione nelle politiche passive ed attive, di sostegno al reddito e di avviamento guidato" (Carinci, 2016).

*basata sui diritti*,<sup>81</sup> con una chiara affermazione, in questo momento storico, della prima.

E fra i diritti minacciati, colpiti o soltanto ridimensionati da questa svolta, il diritto alla retribuzione riscuote forse un primato negativo, inciso com'è da una miriade di provvedimenti di politica economico-finanziaria e da molteplici interventi sul sistema di contrattazione, determinando ulteriori effetti recessivi sul valore dei redditi da lavoro e producendo così ancora più diseguaglianze, fino a mettere in discussione, secondo alcuni, la stessa tenuta "della retribuzione fondamentale (*id est* di quella costituzionale)".<sup>82</sup>

Da altro versante, invece, la pressione sui sistemi di contrattazione collettiva ha realizzato anch'essa, come si è già accennato, modelli in grado di assicurare alle imprese differenziazioni regolative ritenute necessarie alla loro competitività nel mercato globale. In molti paesi si è affermata una netta decentralizzazione della contrattazione, il cui asse si è spostato decisamente dal livello settoriale/nazionale al livello aziendale, con il duplice obiettivo di offrire alle imprese maggiore flessibilità e procedere ad "aggiustamenti" delle condizioni di regolamentazione del mercato del lavoro. Non solo in Italia, anche in altri paesi (Francia, Grecia) la contrattazione vede ampliarsi l'arco delle materie oggetto di regolamentazione a livello d'impresa, assumendo il contratto aziendale elevato potere derogatorio *in pejus* delle condizioni stabilite dalle fonti eteronome (contratto nazionale).<sup>83</sup>

Quanto al ruolo delle organizzazioni dei lavoratori nel contesto generale, seppure la partecipazione sindacale alla politica economica e sociale non è mai stata esclusa aprioristicamente, la stagione dei patti sociali sembra oramai finita. E così, se la partecipazione delle parti sociali al governo delle variabili economiche è stata invero considerata come una precipua caratteristica del modello sociale europeo,<sup>84</sup> nella fase attuale prevale oramai da tempo la ricerca di risposte soprattutto a livello aziendale.<sup>85</sup> Che sia o no rivelatore di "nuove relazioni industriali", è questo un percorso comune a tutti gli stati europei, e forse val la pena ricordare che lo spostamento a livello aziendale del baricentro contrattuale è sempre stato considerato uno degli indici di indebolimento delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Hepple, 2003.

<sup>82</sup> Ricci, 2012

<sup>83</sup> Si veda Veneziani, 2014

<sup>84</sup> Baccaro, Simoni, 2006

<sup>85</sup> Natali, Pochet, 2010

<sup>86</sup> Baccaro, Howell, 2012; Crouch, 2000

In Italia su questa linea si è spinto forse troppo oltre lo stesso legislatore, introducendo nell'ordinamento una norma molto discussa (l'art. 8 D.L. n. 138/2011, poi convertito in legge con modificazioni nella l. n. 148/2011) in cui si prevede che con semplici accordi sindacali aziendali, seppure sottoposti ad alcune condizioni procedurali quali l'approvazione a maggioranza, è possibile derogare *in pejus* non solo al contratto collettivo nazionale ma anche a norme di legge, "sospese" o sostituite da disposizioni regolatrici dei rapporti di lavoro "create" dai soggetti firmatari azienda per azienda. Probabilmente è questo il massimo possibile, a ordinamento costituzionale invariato, di disarticolazione del sistema delle fonti e di frammentazione della disciplina applicabile, compromettendo l'applicazione eguale delle norme vigenti di legge e di contratto (garantita una volta dall'inderogabilità delle disposizioni regolatrici del rapporto di lavoro delle fonti eteronome).

La disposizione di legge ha sorpreso, in negativo, l'intera comunità giuslavorista (o quasi),<sup>87</sup> giacché né i criteri procedurali, né i requisiti finalistici, sono in grado di garantire l'utilizzo ragionevole di un così incontrollato potere normativo. Resta, è vero, il limite inderogabile della Costituzione e del diritto dell'Unione Europea, disposto dalla norma di legge, ma se si considera che i diritti del lavoratore subordinato sono istituiti soprattutto in via di legislazione ordinaria si ha un'idea forse più precisa ed attendibile della sua portata distruttiva. In definitiva, la "geografia" sociale del nostro paese può dirsi a rischio di disarticolazione, stante il nuovo rapporto potenzialmente paritario fra legge, contratto nazionale e contratto collettivo aziendale, qualora si aprisse una fase applicativa a largo raggio di questa disposizione (finora impedita dall'impegno assunto dalle Confederazioni Cgil-Cisl-Ui di non applicarla). Ma, pur a fronte di tale importante "auto-limitazione", come un fenomeno carsico essa continua a scorrere sotto traccia, producendo accordi aziendali che restano spesso sconosciuti.

C'è da dire, però, a parziale discolpa del legislatore che introdusse questa contestata norma, che i successivi interventi di legge non solo non sono stati da meno, ma addirittura potrebbero essere considerati più incisivi in direzione dello smantellamento del principio di inderogabilità, visto che l'art. 8 l. n. 148/2011 comunque garantiva la "mediazione" sindacale, mentre nel cosiddetto *Jobs Act* la *deregulation* è, come si è notato, secca e non condizionata dalla volontà, discrezionale e presumibilmente "garantista", dei soggetti collettivi.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> fra gli altri si veda il commento di Carinci, 2012; Scarponi, 2015

<sup>88</sup> così De Luca Tamajo, 2016

Si è molto discusso del ruolo sindacale in questa fase, ma indubbiamente il clima negativo nei confronti di ogni politica redistributiva ne ha limitato ovunque lo spazio di azione, a livello sia nazionale che europeo.<sup>89</sup> D'altro canto le scelte a livello europeo – la "svolta" in senso intergovernativo dei meccanismi decisionali ed il privilegio assoluto conferito al ridimensionamento dei bilanci pubblici – non sono prive d'impatto sulla possibilità, per le parti sociali, di disegnare un percorso comune tendente a garantire un diverso approccio alla crisi, riducendo anzi (se non annullando) gli spazi del dialogo sociale.<sup>90</sup> Ma non si tratta di una situazione eccezionale: l'assenza di interventi "promozionali" dura oramai da quasi due decenni. Questa "lacuna" non è casuale. Una delle grandi questioni del modello sociale europeo è sempre stata se includere un effettivo sostegno all'azione collettiva oppure se lasciare la tutela dei diritti confinata nella dimensione individuale.<sup>91</sup> E non si può dire che l'Europa non abbia scelto, quando ha imboccato la strada della gestione tecnocratica della crisi,<sup>92</sup> o ancora prima, quando un suo organo politico-costituzionale così eminente come la Corte di Giustizia Europea ha sposato un orientamento restrittivo, travestendolo da bilanciamento, in materia di diritti collettivi, a favore di una tutela ferma del principio di libertà di circolazione dei fattori economici.

In questa situazione di *impasse* è addirittura utopico immaginare un superamento di quell'Europa "minima" che resta aggrappata, nonostante la gravità della crisi economica e sociale, a principi che inevitabilmente la sospingono a considerare gli interventi regolativi in campo sociale come un momento residuale della propria azione.

Se ne ha la prova, purtroppo, leggendo il recente Libro Bianco della Commissione sul futuro dell'Unione - COM(2017)2025 del 1° Marzo 2017 - in cui, osannando "il mercato unico più grande del mondo", si insiste ancora nel completamento dell'Unione economica e monetaria come obiettivo privilegiato per rafforzare e potenziare l'economia europea e fronteggiare la disoccupazione giovanile di massa.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Schelke 2011

<sup>90</sup> Bronzini, 2012b

<sup>91</sup> già così Bercusson, 2009

<sup>92</sup> Joerges, 2016; Veneziani, 2014

<sup>93</sup> I "cinque scenari" delineati dal Libro Bianco da qui al 2025 sono sorprendenti. "Avanti così" recita in modo involontariamente umoristico il primo scenario, richiamando i paesi della UE alla concentrazione sull'attuazione e sul potenziamento dell'attuale programma di riforme. "Solo il mercato unico" (il secondo scenario) invoca l'accelerazione della rimozione di qualsiasi barriera alla libertà di circolazione. Il terzo scenario rinvia a cooperazioni rafforzate in vari campi ed a "coalizioni di volenterosi", mentre il quarto prefigura un quadro maggiormente selettivo degli obiettivi e delle politiche su cui concentrare l'attenzione (innovazione, scambi commerciali, sicurezza comune, migrazione, gestione delle frontiere e difesa) ed infine il

La politica sociale e la tutela dei diritti fondamentali sembrano essere relegate nei "titoli di coda", ed in realtà, salvo un generico impegno ad uno sviluppo della dimensione sociale dell'Europa, appaiono completamente rimosse dall'orizzonte della Commissione europea, riproponendosi la sterile dicotomia del passato in un contesto in cui vengono incentivate le differenze e le diverse "velocità". E d'altro canto, è significativo che neppure in prospettiva vengano prefigurate misure di solidarietà rivolte ai cittadini europei in quanto tali, ovvero che venga prefigurata una politica pubblica europea, che sia in grado, fra l'altro, di fornire "beni pubblici" ai cittadini e un "indirizzo europeo al sistema economico".<sup>94</sup>

## **5. E la Carta sociale europea? Per la tutela dei diritti fondamentali.**

Questi recenti sviluppi non depongono dunque nel senso di una svolta rispetto alle politiche restrittive finora adottate nei confronti dei diritti sociali fondamentali, di cui si discute oramai nei termini di una loro sostanziale (e sorprendente) *devaluation*.

Ma l'Europa è anche il continente in cui sono nate le Costituzioni sociali e le Carte dei diritti sociali fondamentali, come la Carta Sociale Europea, e in cui si è teorizzata l'equi-ordinazione dei diritti sociali e dei diritti civili, tutti da ritenersi diritti fondamentali, come insegna Ridola. E quindi pare logico chiedersi, dopo questo sintetico e rapido *screening*, qual è oggi il ruolo e l'importanza che hanno queste "dichiarazioni" fondamentali e, fra queste, trattando qui di diritti sociali, welfare e diritto del lavoro, soprattutto il ruolo e l'importanza della Carta Sociale Europea. Se, infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è "ostaggio" dell'atteggiamento rinunciatario dei governanti europei, che hanno introdotto nella Carta due disposizioni finalizzate a depotenziarne l'effetto applicativo (artt. 51 e 52, quest'ultima quasi letale), maggiori speranze si ripongono invece nelle potenzialità della Carta Sociale, recepita dallo Stato italiano come dagli altri Stati del Consiglio d'Europa, anche, per sindacare alla luce dei principi e dei diritti ivi enunciati, le misure recessive disposte dai legislatori nazionali in ossequio alle richieste delle istituzioni di governo della zona Euro.<sup>95</sup> Recentemente la Carta Sociale è stata espressamente invocata, quale parametro di costituzionalità, nell'ordinanza di rimessione alla Corte

---

quinto ("*Fare molto di più insieme*") indica quale futuro attende l'Europa nel 2025 (un futuro, secondo la Commissione, in cui "la cooperazione fra gli Stati membri si spinge fino a livelli mai raggiunti prima", "la zona euro è rafforzata", "la moneta unica apporta contemporaneamente benefici a tutti", "sulla scena internazionale l'Europa di esprime all'unisono", ecc.).

<sup>94</sup> Moro, 2014

<sup>95</sup> Salazar, 2016; Giubboni, 2015; Perulli, 2015;

costituzionale italiana del c.d. Jobs Act e in particolare del d. lgs. n. 23/2015, che ha prodotto il tanto discusso contratto a tutele crescenti, ad opera del Tribunale di Roma (ordinanza del 26/7/2017).<sup>96</sup>

Si spera ora che la Corte costituzionale voglia riservare alla Carta Sociale lo stesso trattamento applicato alla Convenzione dei diritti dell'uomo, "sdoganata" finalmente con le due sentenze "gemelle" n. 347 e 348 del 2008.<sup>97</sup> Finora la Corte costituzionale sembra considerare la Carta Sociale come un documento di mero indirizzo.<sup>98</sup> E non del tutto a torto, in fondo, giacché secondo le disposizioni attuative della Carta gli stati contraenti sono liberi di scegliere quali diritti in concreto proteggere fra quelli enunciati dalla Carta,<sup>99</sup> ed inoltre le stesse ampissime facoltà degli stati circa il modo tradurre all'interno dei propri confini ordinamentali gli obblighi assunti rendono molto incerta la sua vincolatività rispetto agli ordinamenti nazionali (v. l'art. V-I della Carta).<sup>100</sup>

Ma questo è il momento del coraggio innovatore, anche per il mondo dei giuristi, perché è in gioco un sistema di valori comuni e vengono al pettine nodi cruciali per il futuro dell'Europa. Non può dunque escludersi, ed anzi appare possibile e vicina, tenendo conto dei valori fondamentali di cui è espressione la Carta Sociale, una decisione della Corte costituzionale che affermi l'opportunità in concreto di utilizzare la Carta nel giudizio costituzionale come fonte interposta, ovvero come parametro di costituzionalità delle norme del diritto interno.

La problematica applicazione della Carta Sociale è emblematica del problema tuttora irrisolto dei diritti sociali fondamentali nella "vecchia Europa". Non può dirsi figlia del caso la sua estraneità, tuttora, al diritto della U.E., e la sua vigenza, con tutti i limiti già segnalati, esclusivamente nell'ambito del Consiglio d'Europa. Un decisivo passo in avanti sarebbe (in luogo delle generiche promesse che si rinnovano ad ogni vertice del Consiglio europeo) l'impegno a rendere applicabili le disposizioni della

---

<sup>96</sup> Fra gli altri, aveva esposto questa possibilità Speziale, 2016.

<sup>97</sup> Fra gli altri si veda Grasso, 2016.

<sup>98</sup> Spadaro, 2015a

<sup>99</sup> Panzera, 2015a

<sup>100</sup> Oliveri, 2013. La difficile situazione dal punto di vista dell'applicazione della Carta si tinge poi di colori surreali quando si esamini in concreto lo stato della sua attuazione all'interno degli ordinamenti nazionali. Difatti gli stati che hanno consentito la sua applicazione diretta all'interno dei propri rispettivi ordinamenti sono quelli in cui, mediamente, più problematica è la tutela dei diritti sociali (o quanto meno dei diritti dei lavoratori), mentre gli stati in cui più consolidata è la protezione di questi diritti si sono astenuti, per lo più, dal disporre misure nazionali di questa natura (Guiglia, 2013). Questa ambiguità di fondo rischia non solo di apparire come una rinuncia implicita a rispettare gli impegni (pur solennemente) assunti, ma è fonte, evidentemente, di depotenziamento dei diritti stessi (v. Gambino, 2015; Ruggeri, 2015; Jimena Quesada, 2014).

Carta alla stregua di principi generali del diritto della U.E. Ma si tratta di un problema apparentemente irrisolvibile. Dopo le speranze create dall'Atto Unico europeo del 1987 nulla è cambiato e il TFUE cita la Carta Sociale Europea soltanto (ed incidentalmente) nell'art. 151, I comma. Nell'art. 6 del Trattato - che riconosce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione come documento "con lo stesso valore giuridico dei trattati" - non c'è spazio per la Carta sociale. I diritti sociali, seppure posti all'apice dell'ordinamento del Consiglio d'Europa, non sono tradotti nel sistema comunitario con eguale forza ed intensità. La stessa Corte di Giustizia, stante il problema dalle ratifiche asimmetriche della Carta, rifiuta di riconoscere alle disposizioni della Carta la natura di principi generali del diritto dell'Unione.

D'altro canto, se l'Unione continua ad avere un rapporto idiosincratico nei confronti dei diritti sociali, come dimostra l'esclusione dal novero delle sue competenze di materie cruciali dal punto di vista del diritto del lavoro (v. art. 153.5 TFUE), allora non deve neppure stupire che la Carta sociale europea non rientri fra i suoi riferimenti prioritari ed essenziali.

Il cammino affinché sia garantita l'effettività dei diritti è dunque ancora lungo. La sola strada "aperta" è quella della sua applicazione "pretoria", ma soltanto da parte delle Corti nazionali, poiché una delle lacune maggiori della Carta sociale è esattamente la mancanza di una Corte con poteri analoghi a quelli che, a tutela dei diritti umani, sono attribuiti alla Corte di Strasburgo, in grado cioè di esercitare una vera e propria giurisdizione, con garanzia di accesso e dispositivi vincolanti. Mancano nella Carta disposizioni analoghe agli artt. 1 e 46 della Convenzione. Nel caso della Carta sociale sono previsti, com'è noto, solo reclami collettivi (Parte IV-Articolo D), disciplinati dal Protocollo addizionale della Carta, ossia una procedura ristretta tendente al controllo degli obblighi sottoscritti dagli Stati all'atto della ratifica e accettazione della Carta sociale europea (v. Guiglia 2016). Procedura che dà luogo, all'esito, ad un rapporto al Comitato dei Ministri nel quale si stabilisce, che può adottare una risoluzione (a maggioranza di due terzi dei votanti) contenente una raccomandazione alla Parte contraente chiamata in causa, qualora il Comitato europeo dei diritti sociali abbia rilevato "un'attuazione non soddisfacente della Carta" (art. 9 del protocollo addizionale). Tutto finisce qui. La procedura non prevede altre conseguenze in caso di rifiuto dello Stato contraente di adeguare la propria legislazione.

I limiti obiettivi della procedura all'interno della quale opera il Comitato europeo dei diritti sociali impediscono dunque di sostenere che in questo modo sia stata garantita la "giustiziabilità" dei diritti sociali e l'effettività delle decisioni prese,<sup>101</sup> pur riponendosi da autorevoli studiosi molte

---

<sup>101</sup> Spadaro, 2015b

speranze nel gioco incrociato delle Carte e nel principio dell'applicazione del trattamento più favorevole previsto dall'art. 53 della CEDU, dall'art. 32 della Carta Sociale (art. H revisionata) e dall'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali della U.E..<sup>102</sup>

In definitiva la tutela del lavoratore è ancora essenzialmente dipendente dalla funzionalità "garantista" dei circuiti nazionali e ciò dimostra quanto velleitario sia, per i diritti sociali fondamentali, riporre eccessive speranze nel sistema "multilivello", quando gli stati decidono di smantellare le loro reti protettive erette a favore di interessi ritenuti non più prioritari e, anzi, divenuti recessivi rispetto ad altri (l'impresa, la competitività, ecc.), che prendono oggi il sopravvento. Il problema della tutela dei diritti sociali, anche quando sono sanciti nelle Carte, rinvia sempre al rapporto "politico" con il mercato e la sua soluzione in termini positivi è probabilmente legata alla rivalutazione critica dell'inebriante modello di capitalismo, e del primato degli interessi privati su quelli pubblici, affermatasi in questi anni.<sup>103</sup> Ossia a partire da una riflessione comune sul fallimento dell'economia politica dominante e sulle cause reali della crisi economica, imputabili, più che alle fatalità o alle convulsioni dei mercati, all'eccessivo e ingestibile livello raggiunto dalle disuguaglianze.<sup>104</sup> Senza di questo i diritti fondamentali e i principi affermati dalla Carta Sociale resteranno probabilmente ancora per molto in una situazione di sostanziale sterilizzazione, analoga a quella che interessò i principi della Costituzione italiana per molto decenni fino al "disgelo costituzionale".

## 6. Conclusioni.

Pare in definitiva difficilmente contestabile che le politiche recessive in materia di standard sociali costituiscano *"an attack based on an ideological assumption that such structural reforms are necessary to save the euro by securing so-called internal devaluations"*.<sup>105</sup>

Viene al pettine un doppio nodo, riguardante da un lato i limiti dell'integrazione europea e i suoi paradigmi costituzionali, dall'altro il fondamento e la funzione del diritto del lavoro e dei diritti sociali fondamentali.<sup>106</sup> In un suo recente saggio Cassese ricorda quanto problematico sia il riconoscimento dei diritti sociali in quest'epoca di crisi economica e quanto difficile sia stabilire chi debba sopportarne i costi e

---

<sup>102</sup> Jimena Quesada, 2014. Resta tuttavia il fatto che la giurisprudenza del Comitato europeo, per le sue decisioni molto avanzate, ha conquistato egualmente un ruolo importante quale organo di garanzia a presidio dei diritti sociali (Panzerà 2015b; Grasso, 2016).

<sup>103</sup> Ferrajoli, 2011

<sup>104</sup> Stiglitz, 2012; Franzini, 2016

<sup>105</sup> Bruun, Lorcher, Schomann, 2014

<sup>106</sup> Giubboni 2016

quali debbano essere le priorità. Poiché, se da un lato dovrebbe essere "ragionevole" che, "avendo i diritti sociali un contenuto flessibile", si debba necessariamente operare un bilanciamento con esigenze altrettanto fondamentali (il pareggio di bilancio e gli altri interessi socio-economici di rango costituzionale), proprio una situazione di crisi così acuta, di povertà diffusa e ingiustizia sociale potrebbe invero far presumere come prioritario il bisogno di assicurare la loro effettività, considerando questi diritti intangibili o almeno in parte non negoziabili.<sup>107</sup>

Nonostante questi auspici e interrogativi sollevati da personalità eminenti, si deve però ammettere con chiarezza (ancorché con rammarico) che questa alternativa, per quanto non priva di salda giustificazione etico-morale, è soltanto teorica. Lo stato molto precario e irrisolto dell'attuazione della Carta Sociale Europea, la sua non ricezione nell'ambito dei Trattati, di cui si è discusso nel paragrafo precedente, dice molto chiaramente da quale parte pende la bilancia. Nessuno può accusare di un eccesso di pessimismo chi osserva che la rottura del compromesso di cui sono state magnifiche espressioni le costituzioni del Novecento ci espone semmai ad un arretramento, più che a possibili svolte "sociali", men che meno nell'ambito di un'Unione Europea sempre più asfittica e depressa.

Dopo l'esplosione della crisi si sarebbe dovuto con forza attuare una radicale correzione di rotta, disegnando, come qualcuno ha scritto, "*a sharp transition from the present austerity union to a set of policies resembling the Werner Plan*",<sup>108</sup> ma le condizioni storiche e politiche, unitamente alla mediocrità della classe politica e di governo nella maggior parte dei paesi europei, ha impedito ogni possibilità in tal senso. Non si vede perciò come possa sostenersi, da parte di alcuni studiosi, che lo "spazio sociale europeo" presenti maggiori punti di resistenza e di adattabilità rispetto allo spazio economico europeo.<sup>109</sup> Al contrario, mentre lo spazio sociale europeo è in costante recessione da anni (e così pure le politiche pubbliche *welfariste* degli stati sovrani), la realizzazione del mercato interno procede a tappe forzate, eliminando uno alla volta tutti gli ostacoli.

A questo quadro poco confortante si aggiunge il carattere ambivalente della giurisprudenza della Corte di Giustizia, riflettendo invero l'impostazione dei Trattati, ossia "*the existence of a hierarchical relationship in which fundamental labour rights are subordinated to fundamental economic freedoms*".<sup>110</sup> E per quanto non possa leggersi alcun legame diretto fra il *Laval quartet* della Corte di Giustizia, che resterà una delle pietre miliari dell'integrazione europea, e le politiche di *austerity*,

---

<sup>107</sup> Cassese 2015

<sup>108</sup> Cafruny, 2015

<sup>109</sup> Rocella, Treu, 2016

<sup>110</sup> Achtsioglou, Doherty 2014

certamente la paralisi in campo sociale dell'Unione, il deficit democratico, le affinità e la sorprendente coerenza delle scelte di fondo dei diversi attori politico-istituzionali, ci costringono a pensare ad un *humus* comune.<sup>111</sup>

In quel modello generale definito "*embedded liberalism*" i diversi filoni che possono approssimativamente ricondursi alla distinzione teorica principale fra "*social-market*" e "*liberal-market*" hanno rappresentato parti costitutive dell'ordine sociale legittimo, e, come ricorda Streeck, per tutta una prima fase la costituzione economica europea ha risposto bene alle esigenze interne ed esterne degli stati.<sup>112</sup> Ma le "asimmetrie" che hanno caratterizzato la storia europea – il prevalere dell'integrazione negativa su quella positiva, dell'integrazione monetaria su quella politica e sociale – hanno finito per vincolare le scelte politiche democratiche e per impedire il rinnovarsi del compromesso fra *social-market* e *liberal-market*, smentendo ogni speranza di addomesticare il capitalismo con la cultura dei diritti fondamentali.<sup>113</sup>

Molti ritengono che la crisi europea sia dovuta fondamentalmente alla forza distruttrice della globalizzazione economica mondiale, sicché la soluzione sarebbe semplicemente optare per "più Europa" così com'è, semmai con una maggiore democratizzazione dell'Unione, quale condizione necessaria e sufficiente per lasciarsi alle spalle la crisi di questi anni. Ma secondo altri, questa visione ancora una volta "ottimista" della spontanea evoluzione dell'Europa, sottovaluta enormemente (e colpevolmente) l'impatto micidiale di liberalizzazioni e de-regolazione portato dal diritto della UE e il *deficit* democratico, sicché, in queste condizioni, "più Europa" potrebbe probabilmente significare non passi in avanti ma piuttosto distruggere le legittime differenze fra gli stati e minare le residue possibilità di cambiamenti democratici delle politiche dei paesi europei in materia economica e sociale.<sup>114</sup>

Quale che sia la prospettiva futura più probabile, difficilmente l'intreccio perverso fra lo sviluppo sincopato ed involuto del disegno integrazionista e la nuova *governance* economica europea al di fuori del quadro euro-unitario, potrà essere modificato in tempi brevi. Realisticamente dovrà forse considerarsi inevitabile il declino dell'Europa sociale, la persistenza di conflitti e differenze più che di solidarietà fra i paesi europei <sup>115</sup> (non a caso, l'unica proposta in campo è oggi

---

<sup>111</sup> Achtsioglou, Doherty, 2014

<sup>112</sup> Streeck, 2014

<sup>113</sup> Scharpf, 2015

<sup>114</sup> Scharpf, 2015

<sup>115</sup> Joerges, 2016

rappresentata dalla teoria delle "due velocità" prefigurando un'Europa che tende a presentarsi, secondo Majone, come un "club of clubs").<sup>116</sup>

Non può escludersi che di qui a qualche tempo, in mancanza di "scosse" positive, dopo un decennio di crisi e di *austerity*, si dovrà prendere atto del fallimento dell'idea della costruzione dell'Europa attraverso i diritti. Per reagire a questo stato di cose occorrerebbe certo battersi per un allargamento delle competenze della U.E. (per "più Europa" e per far rientrare nel quadro euro-unitario, modificandoli, i trattati dell'Eurozona), senza cui qualsiasi obiettivo sociale è destinato a restare a medio termine "sulla carta", alla stregua di una mera declamazione consolatoria.<sup>117</sup> Sarebbe poi auspicabile e anzi necessario che la politica sociale non sia concepita in funzione dell'integrazione economica e del mercato unico ma risponda a criteri e principi di giustizia distributiva;<sup>118</sup> che si guardi finalmente alla "*harmonisation of basic labour standard as part of the process of fiscal and economic union*",<sup>119</sup> pur dovendosi escludere, probabilmente in modo definitivo, la possibilità di costruire un modello sociale comune fra i diversi paesi europei.<sup>120</sup>

Insomma, per concludere, la speranza è che in qualche modo, come per i fenomeni carsici, l'Europa ritrovi la strada per tornare al dimenticato *Piano Werner*, di cui si è detto all'inizio, riattualizzando se non il suo programma quanto meno il suo vecchio *esprit*.<sup>121</sup>

## Bibliografia.

- Alaimo A., Caruso B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in CSDLE "Massimo D'Antona" INT, 2010, 82.
- Allegri G., Bronzini G. (a cura di), *Il tempo delle costituzioni*, Manifestolibri, Roma, 2014
- Achtsioglou E., Doherty M., *There Must Be Some Way Out of Here: The Crisis, Labour Rights and Member States in the Eye of the Storm*, in *European Law Journal*, 2014, 20, 2 p. 219 ss.

---

<sup>116</sup> v. Majone, 2016.

<sup>117</sup> Azoulay, 2008

<sup>118</sup> Maduro, 1998; Somek 2012

<sup>119</sup> Deakin, 2014

<sup>120</sup> Joerges, 2016

<sup>121</sup> In questa direzione il recente volume a cura di Geiselberger, 2017, e qui i contributi fra gli altri di Appadurai, Bauman, Fraser, Streeck, Mason, Misik.

- Ashiagbor D., Countouris N., Lianos I., *Introduction in The European Union After The Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 2012
- AA.VV., *Appel des 138 Economistes - Sortir de L'impasse*, Editions Les Liens qui Libèrent, 2016.
- Azoulai L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for its Realisation*, in *Common Market Law Review*, 2008, 13
- Baccaro L., Howell C., *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2012, 1
- Baccaro L., Simoni M., *I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 2006, 97
- Balibar E., *Europe: crise et fin?*, Edition Le Bord de l'eau, Lormont, 2016, trad. it. Bollati Boringhieri, 2016
- Bercusson B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, 2009
- Blanchard O., Leigh D., *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper, 2013, Washington DC.
- Bronzini G., *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, in [www.fundamentalrights.it](http://www.fundamentalrights.it), 2012a
- Bronzini G., *La tutela della contrattazione collettiva: i trattati dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in Donati F.M. (a cura di), *Diritto del lavoro: anno zero?*, ESI, Napoli, 2012b
- Bruun N., Lorcher K., Schomann I., *Conclusions*, in Bruun N., Lorcher K., Schomann I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014.
- Cafruny A.W., *European integration studies, European Monetary Union, and resilience of austerity in Europe: Post-mortem on crisis foretold*, in *Competition & Change*, 2015, 19, 2, 161 ss.
- Carinci F., *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in F. Carinci (a cura di), *Contrattazione in deroga*, IPSOA ed. Milano, 2012.
- Carinci F., *Licenziamento e tutele differenziate*, in O. Mazzotta (a cura di), *Lavoro ed esigenze dell'impresa fra diritto sostanziale e processo dopo il Jobs Act*, G. Giappichelli ed., Torino, 2016.
- Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Cassese S., *La nuova costituzione economica*, Laterza ed, Bari-Roma, 2012.
- Cassese S., *I diritti sociali degli "altri"*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2015.

- Chalmers D., Jachtenfuchs M., Joerges C., *The Retransformation of Europe*, in Chalmers D., Jachtenfuchs M., Joerges C. *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge University Press, UK, 2016.
- Clauwert S., Schomann L., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, w.p. 04, ETUI aisbl, Brussels
- Collins H., *La giustizia contrattuale in Europa*, in Rivista critica di diritto privato, 2003, 4.
- Crouch C., *The snakes and ladders of 21st century trade unionism*, in Oxford Review of Economic Policy, 2000, 16 (1).
- Crouch C., *Il potere dei giganti*, Laterza ed., 2012.
- D'Antona M., *La reintegrazione nel posto di lavoro. Art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, 1979, ora in Opere, I, Milano Giuffrè, 2000.
- D'Antoni, Nocella, *Le politiche di austerità: quale impatto sul welfare mediterraneo?* in Meridiana 2015
- Deakin S., *Social policy, economic governance and EMU: alternatives to austerity*, in Bruun N., Lorcher K., Schomann I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014.
- Delors J., *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Brussels, European Council, 1989
- De Luca Tamajo R., *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene ed. Napoli, 1976
- De Luca Tamajo R., *La inderogabilità della normativa lavoristica ai tempi del Jobs Act*, in O. Mazzotta (a cura di), *Lavoro ed esigenze dell'impresa fra diritto sostanziale e processo dopo il Jobs Act*, G. Giappichelli ed., Torino, 2016.
- Durand C., Keucheyan R., *Financial hegemony and the unachieved European state*, in Competition & Change, 2015, 19, 2, 129 ss.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Ferrajoli L., *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza ed. Roma-Bari, 2011
- Ferrarese M.R., *Promesse mancate*, Il Mulino Bologna, 2017.
- Ferrera M., *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in Journal of European Social Policy, 1996, 6, 17-37
- Ferrera M., Fagion V., Jessoula M., *Alle radici del welfare state all'italiana*, Marsilio, Venezia 2013
- Ferrera M., *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Ferrera M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in Stato e mercato, 2013, 97, 3 ss.

- Ferrera M., *Rotta di collisione*, Laterza ed., Bari, 2016.
- Fitoussi J.P., Saraceno F., *European Economic Governance: the Berlin-Washington Consensus*, in Cambridge Journal of Economics, 2013, 37, p. 479 ss.
- Fontana G., *Dall'inderogabilità alla ragionevolezza*, Torino, G. Giappichelli ed., 2010.
- Fontana G., *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in CSDLE "Massimo D'Antona" INT, 2014, 104.
- Fontana G., *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, in CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2015, 276.
- Fontana G., *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, in CSDLE "Massimo D'Antona" INT, 2016, 132.
- Franzini M., *Disuguaglianze inaccettabili?*, in Becchetti L., Franzini M., Mingardi A., Saraceno C., Pelligra V., *Povert *, Citt  Nuova ed., Roma, 2016.
- Gambino S., *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica* in S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, G. Giappichelli ed., Torino, 2015.
- Geiselberger H. (a cura di), *La grande regressione*, Feltrinelli, Milano, 2017.
- Giubboni S., *Diritti sociali e mercato*, Il Mulino ed. Bologna, 2003.
- Giubboni S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in CSDLE "Massimo D'Antona" INT, 2013, 100.
- Giubboni S., *Il diritto del lavoro nella crisi europea (a proposito di un recente volume)*, in Quaderni di rassegna sindacale, 2016.
- Giubboni S., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in CSDLE "Massimo D'Antona" IT, 2015, 246
- Grasso G. *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in Rivista AIC, 2016, 4.
- Guazzarotti A., *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in Diritto pubblico comparato ed europeo 2014, 1
- Guazzarotti A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016
- Guiglia G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, in [www.fuomdeicostituzionalisti.it](http://www.fuomdeicostituzionalisti.it), 2013.
- Guiglia G., *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in Rivista AIC, 2016, 2.
- Guillén A.M., Pavolini E. eds., *Welfare States Under Strain in Sothern Eusope*, in European Journal of Social Security, 2015, 2.
- Guillén A.M., Petmesidou M. eds., *Crisis and Austerity in South Europe*, in South European Society and Politics, 2014, 3.
- Habermas J., *Questa Europa   in crisi*, Laterza 2012.

- Hepplc B., *Quattro modalità di approccio alla modernizzazione dei diritti individuali in materia di lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2003, 4
- Hermann C., *Structural Adjustment and Neoliberal Convergence in Labour Markets and Welfare: The Impact of the Crisis and Austerity Measures on European Economic and Social Models*, in *Competition and Change*, 2014, 2, p. 111 ss.
- James H., *Making the European Monetary Union*, Boston, Harvard Belknap, 2012.
- Jimena Quesada L., *Defensa y garantía de los derechos sociales por el consejo de Europa: atención especial al Comité Europeo de Derechos Sociales*, in Mellado-Quesada-Beltràn, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete 2014.
- Joerges C., Giubboni S., *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2013, 3, 343 ss.
- Joerges C., *Integration through law and the crisis of law in Europe's emergency*, in Chalmers D., Jachtenfuchs M., Joerges C *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge University Press, UK, 2016.
- C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.) *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Department of Law, European University Institute, 2014, 5
- Krugman P., *Fuori da questa crisi adesso!* Garzanti ed. 2012
- Lasch C., *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, W.W: Norton & Company, New York-London, 1995, trad. it. *La rivolta delle élite*, Vicenza, Neri Pozza ed., 2017
- Legrain P., *Eurozone Fiscal Colonialism*, The New York Times, 21 aprile 2014, in [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)
- Luque Balvona D., Gonzales Begega S., *Austerity and Welfare Reform in South-Western Europe. A Farewell to Corporativism in Italy, Spain and Portugal?*, in *European Journal of Social Security*, 2015, 2.
- Maduro M., *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Hart 1998, p. 16-25
- Majone G.D., *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 4.
- Majone G.D., *Rethinking European Integration after the Debt Crisis*, UCL 2012, 3, London Global University 2012
- Majone G., *The limits of collective action and collective leadership*, in Chalmers D., Jachtenfuchs M., Joerges C *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge University Press, UK, 2016.
- Marshall H.T., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976

- Moreira A., Alonso Domingueza, Antunes C., Karamessini M., Raitano M., Glatzer M., *Austerity-Driven Labour Market Reforms in Southern Europe: Eroding the Security of Labour Market Insiders*, in *European Journal of Social Security*, 2015, 2.
- Morin E., *Penser global. L'homme et son univers*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2015.
- Moro D., *Un "meccanismo europeo di solidarietà" per i cittadini europei*, in *Il Federalista*, 2014, 3.
- Naldini M., Saraceno C., *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but far from Structural Reforms*, in *Social Policy & Administration*, 2008, 42.
- Natali D., Pochet P., *The last wave of social pacts in Europe: problems, actors and institutions* in Pochet, Keune, Natali, eds. *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, ETUI ed.
- Nocito W., *Diritti costituzionali e crisi finanziaria: la rigidità costituzionale alla prova* in S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, G. Giappichelli ed., Torino, 2015
- Oberndorfer L., *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in Bruun N., Lorcher K., Schomann I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014.
- Oliveri F., *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta Sociale europea tra enunciazioni dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in [www.europeanrights.eu/public/commenti](http://www.europeanrights.eu/public/commenti), 2013
- Palier B., *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, 97, 37 ss.
- Panzerà C., *La «voce» del Comitato europeo dei diritti sociali*, in B.Caruso-G.Fontana, *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, Il Mulino, 2015a.
- Panzerà C., *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Consulta online*, 2015b, II.
- Pavolini E., Raitano E., *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana*, 2015, 83.
- Pech L., *The Institutional Development of the Post-Lisbon*, in *The European Union After The Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 2012.
- Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di paradigma per il diritto del lavoro?*, in L. Fiorillo-A. Perulli (a cura

- di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli ed., Torino, 2015.
- Pinelli C., *L'Europa democratica nella strettoia fra populismo e tecnocrazia*, in *Meridiana*, 2013, 77.
- Petmesidou M., Glatzer M., *The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Grece and Portugal*, in *European Journal of Social Security*, 2015, 2.
- Quirico D., *Esodo. Storia del nuovo millennio*, Neri Pozza ed., Vicenza, 2016.
- Ranci C., Pavolini E., *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Ricci G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, G. Giappichelli ed., Torino, 2012.
- Rodrik J., *La globalizzazione intelligente*, Laterza ed., Roma-Bari, 2011
- Ruffert M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, 48
- Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, relazione conclusiva del Convegno di Lecce 14-15 settembre 2012, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Consulta on line*, 2012
- Ruggeri A., *Crisi economica e diritti sociali sotto stress: il punto su una ricerca*, in S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, G. Giappichelli ed., Torino, 2015
- Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in *rivistaaic.it*, 2013, 4.
- Salazar C., *Il diritto al lavoro e il Jobs Act: quale destino per il "principe" dei diritti sociali?*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, Giappichelli ed., Torino, vol. III, 2016.
- Saraceno C., *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Policy Press, Bristol, 2002
- Saraceno C., *Three concurrent crises in welfare states in an increasingly asymmetrical European Union*, in *Stato e Mercato*, 2013, 99, 339 ss.
- Saraceno C., *Si può pensare al Welfare come bene comune?*, in *Il Mulino*, 2014, 6.
- Scarponi S., *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva a livello aziendale o territoriale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, 1, p. 115 ss.
- Scharpf F.W., *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, 2015, 21, 3, p. 384
- Scharpf F.W., *The costs of non-disintegration: the case of the European Monetary Union*, in Chalmers D., Jachtenfuchs M., Joerges C *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge University Press, UK, 2016.

- Schelke W., *Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: What role for trade unions?*, in *Journal of Industrial Relations*, 2011.
- Sciarra S., *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in *Industrial Law Journal*, 2010, 39, 3, p. 223
- Schmitter P.C., *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, 12, 2.
- Syrrakos D., *A reassessment of the Werner Plan and the Delors Report: Why did they experience a different fate?* in *Comperative Economic Studies*, 2013, 52, 575 ss.
- Somek A., *From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination*, in *European Law Journal*, 2012, 18, 5, 711
- Spadaro A., in *Sull'aporia logica dei diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consulta online*, 2015a, 510
- Spadaro A., *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2015b.
- Speziale V., *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2016, 1, I.
- Steger M.B., Roy R., *Neoliberalism*, Ovford, Oxford University Press, 2010.
- Stiglitz J.E., *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012, trad. it. Einaudi Torino, 2013
- Streeck W., *The Construction of a Moral Duty for the Greek People to Repay Their National Debt*, in *Socioeconomic Review*, 2013, 11, 614 ss.
- Streeck W., *Buyng Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, 2014, Verso, trad. it. Feltrinelli
- U.S. Department of the Treasury, *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Politics*, 2013, Washington DC: Office of International Affairs
- U.S. Department of the Treasury, *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Politics*, 2014, Washington DC: Office of International Affairs
- Veneziani B., *Austerity Measures, Democracy and Social Policy in the EU*, in Bruun N., Lorcher K., Schomann I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014.
- Vesan P., *Ancora al Sud? I Paesi mediterranei e le riforme delle politiche del lavoro negli anni della crisi economica*, in *Meridiana*, 2015, 83.

- M. Yannakourou, *Challenging Austerity Measures Affecting Work Rights at Domestic and International Level. The case of Greece*, in C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.) *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Department of Law, European University Institute, 2014, 5
- Weidmann J., *Solidità e solidarietà nell'Unione monetaria*, testo del discorso presso l'Ambasciata tedesca a Roma del 26 aprile 2016, in [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)
- Wilkinson M.A., *The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, 14, 5, 527 ss.