

## Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea\*

Bruno Caruso- Clemente Massimiani

*Scopo di questo scritto è una breve riflessione sul concetto di flexicurity (da ora flessicurezza) e sulla funzione di catalizzatore del dibattito pubblico europeo sul diritto del lavoro che ha assunto di recente; tale dibattito ha offerto pure uno spaccato su come l'opinione pubblica europea possa essere coinvolta sui temi sociali in funzione della produzione di meccanismi soft di regolazione.*

*Tali riflessioni, rapide ed ancora allo stato iniziale, saranno introdotte da una ricostruzione dell'origine del concetto e del suo uso funzionale alle suindicate strategie di regolazione.*

1. La flessicurezza nel lessico comunitario.	83
2. La funzione regolativa del termine.	86
3. Modernizzazione e flessicurezza come direttive soft delle istituzioni comunitarie.	88
4. La flessicurezza, il diritto del lavoro e la pubblica opinione europea.	92
5. Democrazia e Società europea dell'informazione.	94
Elenco delle abbreviazioni	96

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 59/2008

## 1. La flessicurezza nel lessico comunitario.

Negli ultimi anni si è assistito alla crescita esponenziale degli spazi occupati dalla letteratura c.d. grigia, oltre che propriamente scientifica<sup>249</sup>, sulla flessicurezza, concetto affermatosi in Danimarca ed in Olanda nella metà degli anni '90 del secolo XX<sup>250</sup>.

Flessicurezza è nozione fortemente evocativa di politiche pubbliche ed in particolare di politiche del lavoro, ma contiene in sé anche una certa idea di regolazione. Sul piano delle politiche del lavoro, rinvia all'esigenza di bilanciare flessibilità e sicurezza nel rapporto e nel mercato. Sul piano della regolazione, implica articolate tecniche, sia di *hard* sia di *soft law*, per facilitare l'incontro di misure e politiche che si ispirano singolarmente alla flessibilità e alla sicurezza. Il concetto trova le sue matrici nel *Libro Verde* della Commissione europea del 1997 "Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro"<sup>251</sup>. Da quel momento è entrato prepotentemente nel lessico comunitario e ha accompagnato l'intero corso della Strategia europea per l'occupazione (SEO); tale ultimo itinerario non può essere compiutamente ricostruito in questa sede<sup>252</sup>.

Si cercherà, piuttosto, di individuare alcune tappe salienti nella storia della flessicurezza, tutte relative alla fase della c.d. rivisitazione della SEO, attuata dal Consiglio europeo di primavera del 2005<sup>253</sup>. A partire da tale momento, infatti, il tema della flessicurezza acquista una posizione prioritaria nell'*Agenda sociale europea* e diventa oggetto di un sempre più vivo dibattito condotto da una pluralità di attori operanti a diverso livello. Tale dibattito troverà linfa vitale e un nuovo punto di partenza nella comunicazione della Commissione europea del 27 giugno 2007 "Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza" (v. *infra*)<sup>254</sup>.

<sup>249</sup> L'espressione "letteratura grigia" si riferisce all'ampio e variegato ambito dei testi prodotti e diffusi al di fuori dei classici canali costituiti dalle imprese editrici e dalla distribuzione commerciale; sul tema si rinvia a SERINI, *Attualità della letteratura grigia. Il ruolo delle biblioteche nella sua valorizzazione*, in *Biblioteche oggi*, 2003, 1, p. 61 ss.; ALBERANI, DE CASTRO, *La letteratura grigia da York a Internet*, in *ISTISAN Congressi*, 2000, 67, pp. 5-14. In materia di flessicurezza, si v. MASSIMIANI, *Dossier. Flexicurity. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, in *I Dossier di Labour Web*, 2007, 10, <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm>.

<sup>250</sup> Cfr. FREY, JANOVSKAIA, PAPPADÀ, *The concept of flexicurity: Southern and East European countries compared*, Paper for the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5-7 March 2007, *Social security and the labour market: A mismatch?*, in <http://www.issa.int/pdf/warsaw07/2frey.pdf>, p. 2; KEUNE, JEPSEN, *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, in *ETUI-REHS WP*, 2007, 1, p. 5.

<sup>251</sup> Commissione europea, *Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro*, COM(1997) 128 def., Bruxelles, 16 aprile 1997.

<sup>252</sup> *Ex multis*, GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *EJIR*, 1999, 2, p. 117 ss.; CICCARONE, MARCHETTI, *The European Employment Strategy: development, evaluation and perspectives*, in *EL*, 2004, 1, p. 203 ss.; ARMSTRONG, KILPATRICK, *Law, governance, or new governance? The changing open method of coordination*, in *CJEL*, 2007, 3, p. 649 ss.

<sup>253</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 22-23 marzo 2005. Si v. il *feature Lisbon strategy relaunched*, in *EIRR*, 2005, 376, p. 23 ss.

<sup>254</sup> Commissione europea, *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM(2007) 359 def., Bruxelles, 27 giugno 2007.

L'introduzione della flessicurezza nella SEO, come linea guida autonoma e non all'interno di altre direttrici (quali "modernizzare l'organizzazione del lavoro", "affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro", etc.) trova la sua matrice nel 21esimo degli *orientamenti integrati per l'occupazione 2005-2008*<sup>255</sup>.

È possibile rintracciare almeno tre elementi nel *core* della prima flessicurezza, intesa come politica recepita dalle istituzioni UE: a) la necessità basilare di favorire "al tempo stesso" flessibilità e sicurezza; b) la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro; c) la rilevanza del ruolo del partenariato sociale. All'interno di tale *guideline*, tuttavia, flessibilità e sicurezza appaiono ancora, semanticamente, termini disgiunti, che presuppongono politiche diverse sia pure da favorire simultaneamente.

È nel corso del *summit tripartito* di Londra del 25 ottobre 2005 che la flessicurezza esordisce come termine ufficiale accolto nel lessico comunitario<sup>256</sup>. Pochi giorni prima, peraltro, la Commissione europea, nel suo contributo al *meeting informale* dei capi di Stato e di governo<sup>257</sup>, aveva sottolineato che, per realizzare gli obiettivi della rinnovata strategia di Lisbona, a livello nazionale, occorre:

*"Elevare il tasso di occupazione e ridurre la disoccupazione, specialmente attraverso politiche attive del mercato del lavoro e misure di promozione della flessibilità e dell'adattabilità destinate a tutelare le persone piuttosto che i posti di lavoro; dobbiamo pensare tanto al lavoratore quanto all'impiego"*.

Le preoccupazioni del nocciolo originario della nuova strategia erano dirette anzitutto al lavoratore, ancor prima che all'impiego. Si vedrà in prosieguo che la strategia subirà di fatto un'inversione nelle proprie priorità, che, come tale, sarà criticata dalle parti sociali europee.

Sono alcuni membri della Commissione<sup>258</sup> che, attraverso lo strumento del "discorso"<sup>259</sup>, si fanno carico, in più di una occasione, di svolgere un ruolo propulsivo di sensibilizzazione verso il tema *de quo*<sup>260</sup>.

<sup>255</sup> "Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali"; si v. la decisione 12 luglio 2005 del Consiglio, 2005/600/CE, in *GUE*, L 205 del 6 agosto 2005, p. 21 ss.

<sup>256</sup> Cfr. l'intervento del commissario Vladimír Špidla commentato nel comunicato stampa *London Tripartite Summit to discuss social partners' contribution to the future of the EU*, Rapid, IP/05/1337, 24 ottobre 2005, in MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>257</sup> Commissione europea, *I valori europei nel mondo globalizzato. Contributo della Commissione alla riunione di ottobre dei Capi di Stati e di governo*, COM(2005) 525 def., Bruxelles, 20 ottobre 2005.

<sup>258</sup> Tra di loro, in special modo, il commissario Špidla; si rinvia alla pagina web [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/spidla/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/spidla/index_it.cfm).

<sup>259</sup> Cfr., a riguardo, i discorsi tenuti dal commissario Špidla nell'ottobre 2005 alla conferenza del PSE "Una nuova Europa sociale" e nel gennaio 2006 al Consiglio informale di Villach (Austria); entrambi i contributi in MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>260</sup> A Villach, in particolare, in occasione del meeting informale dei ministri dell'occupazione e degli affari sociali del 20 gennaio 2006, si svolge il primo dibattito politico sulla flessicurezza a livello di Consiglio dell'UE.

In molte occasioni, dunque, la sede prescelta per disseminare e cercare di fertilizzare il concetto è l'incontro informale, non il meeting istituzionale.

In questa fase di germinazione, l'intento è di far precedere all'uso regolativo una messa a punto concettuale del termine; e ciò proprio perché non si tratta di deliberare strumenti di regolazione *hard*, bensì di effettuare una ricognizione dell'esistente, confrontare proposte e intavolare una trattativa su strumenti necessariamente *soft* di convergenza<sup>261</sup>.

Nel 2006 la voce "flessicurezza" pervade il linguaggio corrente e ufficiale degli atti delle istituzioni europee, nella sua accezione letterale indistinta ed originaria, ovvero in una gamma di espressioni che sono frutto della traduzione nelle varie lingue dell'Unione: termini come "flexicurité" (francese), "flexiguridad" (spagnolo), "flexigurança" (portoghese), "flexizekerheid" (olandese) o "flessicurezza" (italiano), per citarne alcuni, diventano di uso comune nel gergo politico e sociale dei diversi Stati membri<sup>262</sup>.

Dopo una fase che si potrebbe definire "di studio", durante la quale la flessicurezza è oggetto di seminari tematici e di appositi rapporti commissionati dalle istituzioni UE<sup>263</sup>, è un altro *summit informale* a porre le basi per affrontare, attraverso la flessicurezza, le sfide del cambiamento che si trova ad affrontare la società europea. Si fa riferimento al *vertice sociale trilaterale* di Lahti (Finlandia) del 20 ottobre 2006, organizzato dalla Presidenza *pro tempore* dell'UE e dalla Commissione europea con l'invito alla partecipazione delle parti sociali europee, come preannunciato dal Consiglio europeo di primavera. È probabilmente questo summit che segna il passaggio da un utilizzo meramente semantico e concettuale del termine flessicurezza ad uno più direttamente politico e, poi, regolativo<sup>264</sup>. Tale summit, peraltro, ha costituito la prima occasione per i partners sociali di partecipare con i rispettivi punti di vista al crescente dibattito europeo sulla flessicurezza<sup>265</sup>.

I passi successivi sono storia recente. Nel novembre 2006 la Commissione europea adotta il *Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, lanciando una pubblica consultazione su una serie di quesiti, che concernono, fra le altre, anche la sfida che i mercati del lavoro europei devono

<sup>261</sup> Si v. per tutti CARUSO, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 2005, 39.

<sup>262</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, COM(2006) 32 def., Bruxelles, 25 gennaio 2006. Nella versione in lingua italiana di tale atto, peraltro, come disponibile nel *database EUR-Lex*, compare ancora il termine "flexicurity" e non il neologismo "flessicurezza", che figura già nelle conclusioni del successivo Consiglio europeo di primavera del 23-24 marzo 2006.

<sup>263</sup> Si v. in MASSIMIANI, *op. cit.*, relativamente al mese di maggio 2006, il rapporto del gruppo di lavoro EMCO; il contributo congiunto EMCO/SPC; il seminario indetto dalla DG Occupazione, Affari sociali, Pari opportunità. Nello stesso mese, peraltro, il Comitato economico e sociale europeo adottava un parere sulla flessicurezza danese, CESE 740/2006, in *GUE*, C 195 del 18 agosto 2006, p. 48 ss.

<sup>264</sup> Occorre tuttavia chiarire che la puntualizzazione semantica del termine non si ha in questa occasione, che pur ne segna l'avvio. Gli stessi partners sociali non avevano ancora trovato accordo sul significato di flessicurezza. Il dibattito sul concetto, inoltre, veniva arricchito dalla posizione delle ONG della Piattaforma sociale. Per le posizioni delle parti sociali europee e delle ONG del settore sociale, in occasione del summit di Lahti, si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>265</sup> V. nt. precedente.

raccogliere per “conciliare una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti”<sup>266</sup>.

Gli esiti della consultazione pubblica sul Libro Verde<sup>267</sup> e il dibattito confluito nella *Stakeholder Conference on Flexicurity* del 20 aprile 2007<sup>268</sup> sanciscono la individuazione di un canale diretto tra “modernizzazione” del diritto del lavoro e “flessicurezza”; di fatto è come se si operasse una sovrapposizione tra i due termini, con coincidenza dei lembi semantici; ovvero, più ancora, un passaggio di consegne: le politiche sussunte nel termine modernizzazione vengono affidate al coterminale flessicurezza.

Sarà proprio questa la prospettiva adottata dalla Commissione europea nella sua comunicazione sulla flessicurezza<sup>269</sup>. Tale atto, con il coinvolgimento che ne è derivato di tutte le altre istituzioni europee, gli Stati membri e le parti sociali, ha di fatto costituito l’abbrivio per l’adozione da parte del Consiglio europeo di un insieme di principi comuni di flessicurezza<sup>270</sup>.

## 2. La funzione regolativa del termine.

La paternità della nozione di flessicurezza, come concetto implicante una funzione *lato sensu* regolativa, e che viene ufficialmente accolta dalle istituzioni europee, è da ricondurre alla elaborazione di Ton Wilthagen. Secondo la definizione contenuta in un suo contributo scritto insieme a Frank Tros<sup>271</sup>, la flessicurezza è considerata:

*“a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, the work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market on the other hand”.*

Gli elementi salienti di tale definizione rinviano:

- a) ad un elemento di sincronizzazione di politiche che, considerate disgiuntamente, possono perseguire separatamente obiettivi di maggiore flessibilità nel mercato, ma anche nel rapporto di lavoro, e obiettivi di maggiore sicurezza (l’avverbio “synchronically”);
- b) alla “condivisione” dell’azione, aperta al confronto, alla ponderazione e alla disputa coordinati di più attori a vario livello (ad es. partners sociali; cfr. l’inciso “in a deliberate way”, con evidenti

<sup>266</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM(2006) 708 def., Bruxelles, 22 novembre 2006. Sui temi del dibattito pubblico si v. SCIARRA, *‘Modernization’ of Labour Law: A Current European Debate*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2007.

<sup>267</sup> Riepilogati, da ultimo, in Commissione europea, *Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”*, COM(2007) 627 def., Bruxelles, 24 ottobre 2007.

<sup>268</sup> Per gli atti di tale conferenza si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>269</sup> Commissione europea, COM(2007) 359 def.

<sup>270</sup> Si rinvia a Consiglio dell’UE, *Verso principi comuni di flessicurezza - Conclusioni del Consiglio*, Doc. 16201/07, Bruxelles, 6 dicembre 2007, contenente in allegato i *principi comuni di flessicurezza* di seguito approvati dal Consiglio europeo di Bruxelles del 14 dicembre 2007.

<sup>271</sup> Cfr. WILTHAGEN, TROS, *The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer*, 2004, 2, p. 169. Lo scritto è espressamente richiamato in nota, a p. 11, nella *relazione finale del gruppo di esperti europei sulla flessicurezza del giugno 2007 “Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones”*, in MASSIMIANI, *op. cit.*

echi del dibattito sulla *deliberative democracy*)<sup>272</sup>;

c) alla visione integrale di sicurezza riferita sia al rapporto di lavoro (*employment security*) ma anche al mercato del lavoro (*social security*) con particolare riferimento alla *social exclusion*: la protezione dei “gruppi più deboli” presenti nel mercato del lavoro o al di fuori di esso (i c.d. “*weaker groups*”).

La definizione “scientifica” originaria è stata recepita dalle istituzioni europee, ma con una differenza che ne cambia in parte l’originaria portata, includendo nel suo ambito obiettivi diversi e di più ampia portata. Allo scopo di “tracciare il sentiero”<sup>273</sup> verso l’individuazione di principi comuni in materia di flessicurezza, la DG Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità della Commissione europea ha istituito nel 2006 il c.d. *European Expert Group on Flexicurity*, il cui relatore è proprio Wilthagen<sup>274</sup>.

Malgrado la presenza nel gruppo di esperti di coloro che avevano contribuito a forgiare il concetto nel modo riferito, i risultati cui perviene il gruppo si attestano su una definizione di flessicurezza che assume un diverso *focus* rispetto a quello dei citati studi scientifici. Secondo la definizione generale presente tanto nel *rapporto provvisorio* quanto nel *rapporto finale* del gruppo di esperti<sup>275</sup>, la flessicurezza può essere descritta come:

*“a policy strategy to enhance, at the same time and in a deliberate way, the flexibility of labour markets, work organisations and employment relations on the one hand, and security — employment security and social security — on the other”*<sup>276</sup>.

<sup>272</sup> Si v. WILTHAGEN, TROS, *op. cit.*, p. 170. Più in generale, sul tema della c.d. *deliberative democracy*, si v. BESSETTE, *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1994; GREPPI, *Pluralismo e democrazia deliberativa*, in *TP*, 2003, 2-3, p. 309 ss.; BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *SM*, 2005, 73, p. 67 ss.; MENÉNDEZ, *The European Democratic Challenge*, in *RECON WP*, 2007, 13.

<sup>273</sup> Si osservi già il titolo del *rapporto provvisorio “Flexicurity Pathways”*, presentato alla *Stakeholder Conference on Flexicurity* del 20 aprile 2007, in MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>274</sup> Il comitato, costituito da 5 esponenti scelti sulla base dei rispettivi *curricula* scientifici (Tito Boeri, Pierre Cahuc, Sanja Crnkovic, Csilla Kollonay-Lehoczky, Ton Wilthagen), nonché da 2 *advisors* selezionati in virtù del *link* con le parti sociali (Renate Hornung-Draus, Catelene Passchier), ha una figura di spicco proprio in Wilthagen, relatore del gruppo, nonché curatore del rapporto *“Flexicurity Practices”* (maggio 2007), relativo ad alcune significative prassi in atto in diversi Paesi europei, in MASSIMIANI, *op. cit.* Da un punto di vista della comparazione delle politiche riferibili alla flessicurezza, si v. inoltre PHILIPS, EAMETS, *Approaches to flexicurity: EU models*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007 e WILTHAGEN, TROS, VAN LIESHOUT, *Towards ‘Flexicurity’? Balancing Flexibility and Security in EU Member States*, in *EJSS*, 2004, 2, pp. 113-136.

<sup>275</sup> Non può trascurarsi, tuttavia, la maggiore ricchezza contenutistica del *rapporto finale* rispetto al *provvisorio*, anche in merito alla stessa definizione del concetto di flessicurezza. Si v., per esempio, l’analisi dei rapporti fra flessicurezza e occupazione permanente, ovvero ancora la suddivisione tra flessicurezza interna ed esterna, introdotta nel documento finale sulla scorta di EUROFOUND, *Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security*, in <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/21/en/1/ef0721en.pdf>, Dublin, March 2007.

<sup>276</sup> In una *slide* esplicativa del *rapporto provvisorio* degli esperti, in MASSIMIANI, *op. cit.*, così viene riferita la risposta alla domanda cosa è la flessicurezza:

*“A policy strategy to enhance:*

- *at the same time and deliberately,*
- *the flexibility of labour markets, work organisations and employment relations on the one hand,*
- *and security – employment security and income security – on the other.*
- *Key principles that underpin a flexicurity strategy are that flexibility and security should not be seen as opposites, but can be made mutually supportive”.*

La definizione istituzionale, forgiata dal gruppo di esperti, e ripresa quasi pedissequamente nella comunicazione ufficiale della Commissione<sup>277</sup>, si pone in continuità con la definizione scientifica<sup>278</sup> per alcuni e fondamentali aspetti procedurali:

a) la sincronizzazione delle politiche di flessibilità e sicurezza: ciò implica la ufficiale presa d'atto che, sia a livello di politiche dell'Unione, sia dei singoli Stati, non si può pensare ad una fase "uno" in cui si perseguono le strategie di flessibilità, e ad una fase "due" in cui la ottenuta flessibilità viene poi "temperata" o resa più mite dalle politiche di sicurezza<sup>279</sup>. Le politiche devono all'unisono ispirarsi all'una e all'altra filosofia e devono pertanto sincronizzarsi, anche perché perseguite sia nell'interesse dei lavoratori sia dei datori di lavoro<sup>280</sup>;

b) le politiche si ispirano al "*deliberative approach*", devono essere cioè costruite consensualmente, ove è evidente il riferimento in primo luogo al dialogo sociale di natura tradizionalmente concertata (a livello dell'UE, tra Commissione e parti sociali europee; a livello degli Stati membri, secondo le forme specificamente proprie di concertazione); ma la tradizionale concertazione non esclude a priori forme di coinvolgimento della *società civile europea*, secondo moduli già individuati nel *Libro Bianco* della Commissione sulla *governance*<sup>281</sup>. Il documento non cita mai il principio di sussidiarietà orizzontale, ma in trasparenza un riferimento ad esso si lascia intravedere; risulta chiara, però, una predilezione per il più "tradizionale" dialogo sociale tripartito.

### 3. Modernizzazione e flessicurezza come direttive soft delle istituzioni comunitarie.

Sin qui gli elementi in comune tra definizione scientifica e definizione ufficiale.

La novità rispetto alla precedente elaborazione è che la flessicurezza diventa una ricetta generale di modernizzazione del diritto del lavoro e non riferita soltanto agli obiettivi di inclusione sociale dei più deboli. Diventa una ricetta pervasiva di riforma, *tout court*, dei mercati del lavoro nazionali,

<sup>277</sup> Commissione europea, COM(2007) 359 def.

<sup>278</sup> Tant'è vero che la *relazione finale* richiama espressamente in nota il contributo di Wilthagen e Tros; v. *supra*, nt. 271.

<sup>279</sup> Per una ricostruzione efficace delle diverse dimensioni della flessibilità e della sicurezza, all'interno della strategia della flessicurezza, si v. Comitato economico e sociale europeo, *La flessicurezza (dimensione della flessibilità interna - contrattazione collettiva e ruolo del dialogo sociale come strumento di regolazione e riforma dei mercati del lavoro)*, CESE 999/2007, Bruxelles, 11 luglio 2007.

<sup>280</sup> Come indicato in una ulteriore *slide* che accompagna il rapporto provvisorio degli esperti:

"Flexicurity can be in the interests of both workers and employers

- Workers need 'active' flexibility in order to combine work and private responsibilities;
- companies need flexibility to anticipate and respond to changing market demands;
- security is not just protecting the worker against losing his or her job but about building and preserving ability to enter, remain and progress in employment throughout life-cycle;
- security for firms is about preserving and improving market position, loyalty and productivity of their workforce and job creation potential".

<sup>281</sup> Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., Bruxelles, 5 agosto 2001. Sul tema del coinvolgimento della *società civile* nella *governance* europea si v. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *EULJ*, 2002, 1, p. 102 ss.; SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *EULJ*, 2003, 4, p. 473 ss.; FRIEDRICH, *Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organizations to Democratic Governance in Europe*, in *RECON WP*, 2007, 8. Il rafforzamento in senso democratico dei processi deliberativi dell'Unione costituisce una delle anime del recente Trattato di Lisbona, in *GUE*, C 306 del 17 dicembre 2007, p. 1 ss. Si osservi, a ridosso della stipula, l'iniziativa "Agorà" del Parlamento europeo, così denominata in omaggio al primo luogo di dibattito pubblico istituito dalla democrazia "diretta" ateniese, che è alle origini della democrazia europea. Si rinvia al sito [web <http://forum.agora.eu-parl.europa.eu>](http://forum.agora.eu-parl.europa.eu).

secondo specifici itinerari nazionali, mirati non tanto alla “imitazione” delle migliori pratiche quanto alla “ispirazione” ad esse per le riforme interne<sup>282</sup>.

Sul piano del metodo si assume una prospettiva di accompagnamento comunitario a processi *soft* di circolazione e fertilizzazione di soluzioni regolative da un sistema ad un altro, che si ispirano alla flessicurezza<sup>283</sup> e non di trapianto di istituti né tantomeno di regolazione *hard* comunitaria.

Sul piano dei contenuti, in evidente continuità con il Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro, si agglutinano i principi ivi contenuti nella più ampia nozione di flessicurezza.

La flessicurezza diventa pertanto non “una” ricetta per obiettivi importanti ma pur sempre parziali, ma “la” ricetta per riforme olistiche dei mercati e dei sistemi di diritto del lavoro nazionali che tengano conto delle rispettive specificità.

Non è, tuttavia, soltanto l’ampliamento del raggio d’azione del concetto di flessicurezza il punto che fa apparire la definizione individuata dal gruppo di esperti e recepita nella comunicazione della Commissione diversa rispetto alla nozione elaborata dalla letteratura scientifica<sup>284</sup>. Manca, infatti, nella prima quella ricchezza di dimensioni della flessibilità e della sicurezza che lo stesso Wilthagen aveva individuato pochi anni prima in uno studio presentato insieme a Van Velzen alla Commissione europea<sup>285</sup>.

Per quanto concerne gli specifici contenuti accolti nei documenti ufficiali, va rilevato che le politiche all’insegna della flessicurezza perdono di vista le preoccupazioni originarie di tutela dei lavoratori, specialmente di quelli svantaggiati, precari o comunque ai margini del mercato di lavoro; riemergono, invece, gli obiettivi quantitativi più che qualitativi di Lisbona. A tenore della comunicazione citata, si interpretano i bisogni dei singoli come più indirizzati alla “sicurezza dell’occupazione”, piuttosto che alla “sicurezza del posto di lavoro”<sup>286</sup>.

E su questo si potrebbe anche concordare<sup>287</sup>, se non fosse che nell’approccio della Commissione pare che siano unicamente i lavoratori a dover porre in essere processi di cambiamento, *rectius*,

<sup>282</sup> Si rinvia ad una ulteriore *slide* esplicativa del rapporto provvisorio degli esperti:

*“Embarking on flexicurity pathways*

- *Common principles of flexicurity need to be developed but presuppose alternative flexicurity pathways*
- *One size of policy-making does not fit all. There is not one way that leads to Rome (or Copenhagen!). Seeking inspiration (from flexicurity practices across EU) rather than imitation*
- *Flexicurity policies should reflect and respect diversity and path dependence in EU”.*

<sup>283</sup> Si rinvia al rapporto di Wilthagen “*Flexicurity Practices*” (v. *supra*, nt. 274), ove, fra le prassi nazionali di flessicurezza sono annoverate, fra le altre: a) la promozione dei contratti a tempo indeterminato all’insegna della flessibilità, attraverso la previsione di costi ridotti di licenziamento in caso di trasformazione dei precedenti contratti a termine (Spagna); b) l’orario di lavoro flessibile e il divieto di discriminazione per età (Regno Unito); c) la preservazione della diversità contrattuale, ottenuta attraverso la riduzione del cuneo fiscale del lavoro a tempo indeterminato e l’incremento dei contributi della previdenza sociale dei rapporti temporanei (Italia); etc.

<sup>284</sup> Cfr. FREY, JANOVSKAIA, PAPPADÀ, *op. cit.*

<sup>285</sup> Cfr. WILTHAGEN, VAN VELZEN, *The road towards adaptability, flexibility and security*, Paper prepared for the European Commission / DG Employment Thematic Review Seminar on “Increasing adaptability for workers and enterprises”, in [http://www.ettk.ee/upload/koolitus\\_fai/TheRoadTowards\\_Wilthagen.pdf](http://www.ettk.ee/upload/koolitus_fai/TheRoadTowards_Wilthagen.pdf), Bruxelles, 21 settembre 2004.

<sup>286</sup> Cfr. Commissione europea, COM(2007) 359 def., p. 3. Più in generale, sulla dicotomia all’interno della strategia della flessicurezza tra “sicurezza dell’occupazione” e “sicurezza del posto di lavoro”, si v. anche CESE 740/2006 (v. *supra*, nt. 263).

<sup>287</sup> Sulle varie accezioni comunitarie di “occupabilità” si rinvia a CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, 1, sp. p. 100 ss.



di adattamento (anche attraverso l'apprendimento) alla impresa e all'organizzazione del lavoro. È come se il lavoro nell'impresa fosse considerato un elemento oggettivo, estraniato da chi in concreto lo eroga; lavoro che si modifica secondo una logica indipendente dalla persona, dalle sue conoscenze, dalla sua capacità soggettiva, dai suoi bisogni e dai suoi percorsi personali.

Nella visione della Commissione e del comitato di esperti<sup>288</sup>, compito del lavoratore (non a caso considerato alla stregua di capitale umano) è quello di adattarsi attivamente, ma secondo percorsi eterodeterminati, alle esigenze dell'impresa, unico soggetto realmente innovatore, in grado di programmare e attuare il cambiamento e la modernizzazione<sup>289</sup>. La persona e la sua capacità sono elementi funzionali alla trasformazione della impresa, da cui una logica unilaterale e monodirezionale di adattamento. Anche la ventilata necessità di ridurre la distanza fra forme di occupazione a tempo indeterminato e forme contrattuali atipiche contiene un evidente margine di ambiguità: se con ciò si intende un indirizzo di progressivo adattamento alle forme contrattuali atipiche di istituti di sicurezza e protezione del lavoro tipico, all'insegna del principio costituzionale di parità, ciò non farebbe che attuare principi generali e speciali dell'ordinamento comunitario in via di consolidamento giudiziario<sup>290</sup> e si armonizzerebbe con il sesto considerando della direttiva sul contratto a termine<sup>291</sup>, giusto il quale il rapporto di lavoro stabile, e il suo corredo di diritti e protezioni, dovrebbe essere la regola, la "forma comune" dei rapporti di lavoro. Se, invece, la ventilata riduzione delle distanze dovesse preludere ad un adattamento della ricetta danese<sup>292</sup>, ad ordinamenti a diversa "cultura di stabilità reale" come rimedio contro il licenziamento, la ricetta finirebbe per apparire troppo traumatica e radicale, nella sua meccanicità. La efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali (riconosciuta dall'art. 6 del nuovo Trattato sull'UE) getta per altro nuova luce sul diritto alla stabilità come diritto fondamentale dell'Unione, in quanto espressamente fondato sull'art. 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato). Modifiche agli ordinamenti interni nel senso ventilato di una maggiore stabilità occupazionale, anziché del singolo posto di lavoro, se rispettose del su riferito diritto alla stabilità, potrebbero essere

<sup>288</sup> Il documento degli esperti recepito dalla Commissione, per questo profilo, si colloca in posizione di evidente regresso anche culturale, oltre che di ambizioni progettuali, rispetto a quel che, forse, può considerarsi il suo antecedente storico: il *rapporto Supiot* del giugno 1998, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/supiotreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/supiotreport_en.pdf). Ben diversa era, in quest'ultimo, la dimensione progettuale e la percezione, pur sempre ispirata ad un riformismo realista e non utopico, che al centro dell'esperienza del lavoro nell'impresa, ma non solo, dovesse collocarsi la persona, le sue capacità e le sue aspirazioni, in sintesi la sua dignità.

<sup>289</sup> Per una diversa visione, oltre ai numerosi scritti di A. Sen (per una rilettura degli scritti di tale autore nella prospettiva del rapporto tra lavoro, formazione e persona, si v. CARUSO, *Occupabilità, formazione e, cit.*, p. 10 ss.), si rinvia allo scritto di ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano, 2005.

<sup>290</sup> Cfr. C. Giust. 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso c. Osakidetza (Servicio Vasco de Salud)*, in *GUE*, C 269 del 10 novembre 2007, pp. 7-8; BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio; innovazione e continuità*, in M. Barbera (a cura di) *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, p. XLII ss;

<sup>291</sup> Nonché con il *Preambolo* della Direttiva 28 giugno 1999 del Consiglio, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in *GUCE*, L 175 del 10 luglio 1999, p. 43 ss.

<sup>292</sup> La dottrina, in occasione della consultazione pubblica sui quesiti posti dal Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro, ha manifestato perplessità sulla possibilità di trasporre il sistema *Ghent* oltre i paesi scandinavi; in tal senso si v. il documento di AA. Vv., *I giuslavoristi e il Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*. Una valutazione critica e propositiva, p. 6, e le *note critiche* di LEONARDI sul Libro Verde, entrambi i contributi nella pagina *web* della DG Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità della Commissione europea allestita per contenere tutte le risposte alla consultazione pubblica sul Libro Verde, come indicata da Commissione europea, COM(2007) 627 def., p. 4, nt. 8, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/green\\_paper\\_responses\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_responses_en.htm)

introdotte negli Stati soltanto se fossero oggetto di misure di flessibilità e sicurezza, opportunamente ed effettivamente sincronizzate. In altre parole, per esemplificare sul caso italiano, nessun allentamento della attuale legislazione di tutela contro il licenziamento potrebbe essere giustificato dagli attuali orientamenti comunitari in materia di flessicurezza e alla luce dei principi di diritto comunitario in formazione (il diritto alla stabilità ex art. 30), senza una previa riforma del mercato del lavoro che garantisca una concreta e verificata stabilità occupazionale, nell'accezione contenuta nella comunicazione della Commissione e nelle direttive del Consiglio in materia di flessicurezza; vale a dire, in presenza delle tre indicate condizioni: a) il passaggio da un posto ad un altro con effettivo miglioramento professionale; b) in tempi ragionevolmente rapidi; c) con garanzia di un sostenibile reddito di transizione.

Le suddette, peraltro, sono soltanto alcune delle perplessità espresse dagli *stakeholders* europei nei confronti della comunicazione sulla flessicurezza<sup>293</sup>.

Sul piano del metodo, la iniziativa sulla flessicurezza ha, tuttavia, guadagnato molto di quel che forse ha perso sul piano dei contenuti: la comunicazione della Commissione e le successive direttive del Consiglio<sup>294</sup> hanno trovato supporto formale nell'accordo tra le parti sociali europee. Esse hanno raggiunto quella che José Sócrates<sup>295</sup> ha definito una intesa "storica" in tema (anche) di flessicurezza<sup>296</sup>. Si tratta di un'intesa plurilaterale di natura "soft" ma potenzialmente in grado di influenzare i futuri atti delle istituzioni comunitarie. Con questa intesa, le parti sociali europee hanno dato luogo ad un vero atto preliminare di concertazione istituzionale di livello europeo che ha avuto, come sbocco, la definizione di "principi comuni di flessicurezza". Lo hanno fatto rivolgendolo *raccomandazioni* alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri. Tali raccomandazioni sono state tenute in considerazione già dal *rapporto Christensen* del Parlamento europeo del 15 novembre 2007, pur non essendo il Parlamento l'immediato destinatario delle stesse<sup>297</sup> e, anche se riduttivamente (almeno per il riferimento alla capacità di loro attuazione attraverso il dialogo sociale), sono state recepite dal Consiglio europeo del 14 dicembre 2007<sup>298</sup>.

È con questo atto formale che la flessicurezza da concetto scientifico si trasforma in una serie di principi direttivi che dovrebbero ispirare le politiche regolative dell'Unione e degli Stati secondo le modalità che l'esempio su riferito del licenziamento e del principio di stabilità chiarisce.

Nella loro voluta generalità, frutto del compromesso finale, alcuni di questi principi rinviano a politiche di natura sostanziale, altri ad approcci di stampo procedimentale.

Essi possono essere così sintetizzati: 1) la flessicurezza è uno strumento per rafforzare la strategia

<sup>293</sup> Per una rassegna delle posizioni degli *stakeholders* europei in materia di flessicurezza si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>294</sup> Anche se l'analisi testuale di queste ultime sembra ridimensionare il rilievo che il dialogo sociale ha invece avuto nella fase della loro incubazione.

<sup>295</sup> Presidente del Consiglio europeo sotto la presidenza portoghese dell'UE (II semestre 2007).

<sup>296</sup> Trattasi del documento "Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners", sottoscritto da ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME e CEEP il 18 ottobre 2007; si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>297</sup> Le *raccomandazioni* dei partner sociali europei figurano come terzo dei *visto* della *relazione su principi comuni di flessicurezza* del parlamentare Ole Christensen, membro della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (Doc. del Parlamento europeo A6-0446/2007 del 15 novembre 2007). Com'è ovvio, per motivi cronologici, non figurano nel *progetto di relazione* del 29 agosto 2007. Identico riferimento permane nella *risoluzione* finale del Parlamento europeo 2007/2209(INI) del 29 novembre 2007; si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>298</sup> Si v. Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 14 dicembre 2007, par. 41.

di Lisbona; 2) la flessicurezza è una strategia combinata di forme contrattuali flessibili, di apprendimento permanente, di politiche attive del mercato lavoro e di rinnovati sistemi di protezione sociale; 3) la flessicurezza è strategia una e multipla perseguita dagli Stati e soggetta a sorveglianza efficace da parte delle istituzioni europee; 4) la flessicurezza è strategia olistica e pervasiva di integrazione degli esclusi nel mercato del lavoro e di miglioramento occupazionale degli inclusi; 5) la flessicurezza è strategia integrata e attiva di mobilità orizzontale e verticale verso l'alto del lavoro; 6) la flessicurezza è uno strumento per obiettivi di parità tra i sessi e di conciliazione tra tempo di vita e di lavoro; 7) la flessicurezza è il viatico per il rafforzamento del dialogo sociale; 8) la flessicurezza è una strategia di regolazione del lavoro e dei sistemi di *welfare* finanziariamente compatibile.

#### 4. La flessicurezza, il diritto del lavoro e la pubblica opinione europea.

L'attuale dibattito sulla flessicurezza va al di là del mero riferimento ai contenuti. Il ruolo svolto dalle parti sociali (un vero e proprio momento di concertazione tripartita) ma soprattutto la promozione di una sessione di dibattito pubblico organizzato, anche se in modo informale, danno il senso di una nuova fase di democratizzazione nella costruzione del modello sociale europeo. Mentre la concertazione si inserisce nel solco del tradizionale protagonismo dei soggetti storici del dialogo sociale europeo, l'elemento di novità, cui va dato rilievo, è il tentativo, per molti aspetti riuscito, di coinvolgimento della pubblica opinione europea sia in sedi strutturate (convegni e assisi formali) sia in sedi non strutturate (attraverso soprattutto Internet, la rete telematica e le iniziative di partecipazione attraverso essa indotte).

A) Al di là del suo contingente significato politico e regolativo, il dibattito europeo sulla flessicurezza ha rappresentato una sorta di catalizzatore dei discorsi sulle possibili riforme del diritto del lavoro, in chiave sovranazionale e non più soltanto nazionale, indotte dalle istituzioni europee ma che dovrebbero essere realizzate dalle istituzioni e dai partners sociali negli ordinamenti interni, seguendo linee e principi comuni. Tali principi, dopo la formale approvazione da parte del Consiglio europeo, dovrebbero condizionare il prossimo ciclo della SEO<sup>299</sup>.

B) Attraverso la flessicurezza il diritto del lavoro nel suo complesso - e non solo singole politiche ad esso riconducibili - diventa materia ufficialmente oggetto del dibattito pubblico europeo e delle politiche sociali degli Stati che devono obbligatoriamente coordinarsi. Si travalicano, dunque, le competenze formali comunitarie in materia sociale, poiché dell'intero suo spettro si occupano le istituzioni e i partners sociali europei<sup>300</sup>, che - attraverso strumenti tipici di *soft law* (la

<sup>299</sup> Si legge in Consiglio dell'UE, Doc. 16201/07, che "i principi comuni devono contribuire all'attuazione del prossimo ciclo della strategia di Lisbona". Viene in rilievo, in questo senso, il primo dei principi comuni approvati dal Consiglio, a tenore del quale "La flessicurezza è un mezzo per rafforzare l'attuazione della strategia di Lisbona, creare posti di lavoro migliori e più numerosi, modernizzare i mercati del lavoro e promuovere un lavoro di qualità attraverso nuove forme di flessibilità e sicurezza volte ad aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale".

<sup>300</sup> Il ruolo delle parti sociali europee è valorizzato dal recente Trattato di Lisbona, che ha inserito nel TCE il nuovo articolo 136 bis, ai sensi del quale:

"L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia.

Il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione contribuisce al dialogo sociale". Si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*, per l'analisi congiunta dei partners sociali europei del 18 ottobre 2007 (v. *supra*, nt. 296).

comunicazione della Commissione prima, i principi comuni del Consiglio dopo)<sup>301</sup> - intendono condizionare le politiche e le strategie di regolazione nazionali.

C) Sul piano dell'assetto scientifico tutto ciò significa che il diritto del lavoro, come già altre branche dell'esperienza giuridica (il diritto della concorrenza per esempio) diventa a pieno titolo parte integrante di una disciplina che travalica i confini nazionali e va obbligatoriamente, e non solo per scelta e opzione del singolo studioso, affrontata nella sua dimensione strutturalmente sovranazionale.

D) Il dibattito sulla flessicurezza, come si accennava, ha rappresentato, pure, la sperimentazione di un modello di partecipazione e decisione alle possibili strategie di riforme che si ispira al principio della democrazia deliberativa e di governance multilivello. Le istituzioni comunitarie hanno infatti sollecitato e organizzato il dibattito pubblico, e la relativa trasparenza, attraverso la piazza informatica proprio sui temi delle riforme del diritto del lavoro, coinvolgendo semplici cittadini, gruppi di esperti e associazioni non governative.

In occasione della consultazione pubblica sui quesiti posti dal Libro Verde sono intervenute oltre 450 risposte da una molteplicità di parti interessate: governi nazionali, amministrazioni regionali, parlamenti nazionali, parti sociali a livello UE e nazionale, ONG, singole imprese, *pressure groups*, singoli accademici o loro occasionali aggregazioni, esperti giuridici e privati cittadini<sup>302</sup>.

Non è stata questa né la prima né l'unica volta in cui la Commissione ha utilizzato lo strumento della consultazione pubblica su temi della politica sociale. A livello esemplificativo, basti pensare alle iniziative sulla parità di trattamento e non discriminazione nell'Europa allargata<sup>303</sup> e sull'inclusione sociale<sup>304</sup>. Ma in tale ultimo caso, la rilevanza del tema (la riforma trasversale del diritto del lavoro in Europa) e l'ampiezza della platea dei soggetti che si sono lasciati coinvolgere in un tema a forti connotazioni tecniche e politiche, ha fornito un inaspettato segnale di vitalità di una opinione pubblica europea in formazione. Si è trattato di un confronto che è andato oltre il dibattito tecnico e scientifico da tempo in corso su questi temi nella comunità globale dei giuslavoristi<sup>305</sup>.

Può ben dirsi, allora, che la scelta di procedere a consultazioni pubbliche su temi lavoristici rappresenta una prima, ancorché embrionale risposta, alla esigenza di democratizzare le istituzioni

<sup>301</sup> Rispettivamente, Commissione europea, COM(2007) 359 def., e Consiglio dell'UE, Doc. 16201/07; ambedue in MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>302</sup> Cfr. Commissione europea, COM(2007) 627 def.; l'elenco completo delle risposte pervenute in esito alla consultazione sul Libro Verde è indicato nel documento di accompagnamento della suddetta comunicazione della Commissione europea, SEC(2007) 1373, p. 47 ss. V. anche *supra*, nt. 292. Un'analisi di *memorandum* significativi sul Libro Verde è presente in HOUSE OF LORDS, *Modernising European Union labour law: has the UK anything to gain?*, European Union Committee, 22nd Report of Session 2006-07, The Stationery Office, London, 2007.

<sup>303</sup> Commissione europea, *Libro Verde. Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata*, COM(2004) 379 def., Bruxelles, 28 maggio 2004.

<sup>304</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro*, COM(2006) 44 def., Bruxelles, 8 febbraio 2006; Commissione europea, *Ammodernare la protezione sociale per un rafforzamento della giustizia sociale e della coesione economica: portare avanti il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro*, COM(2007) 620 def., Bruxelles, 17 ottobre 2007.

<sup>305</sup> Cfr. CARUSO, *Changes in the workplace and the dialogue of labor scholars in the "global village"*, in *CLLPJ*, 2007, 3, p. 501 ss.

comunitarie non solo a partire dal loro assetto istituzionale formale (le regole proprie e classiche della democrazia rappresentativa adattate ad un ordinamento del tutto particolare come quello europeo)<sup>306</sup>, ma anche creando veri e propri fori informali di *democrazia partecipativa* secondo le indicazioni di J. Habermas<sup>307</sup>.

## 5. Democrazia e Società europea dell'informazione.

La realizzazione della c.d. *Società dell'informazione* è nell'ultimo decennio, ed in particolare a partire dalla comunicazione della Commissione "e-Europe - Una società dell'informazione per tutti" (dicembre 1999)<sup>308</sup>, una sorta di imperativo categorico sotteso a tutte le politiche europee e nazionali<sup>309</sup>.

Fin dall'inizio, peraltro, le finalità della Società europea dell'informazione si accompagnano espressamente a quelle della strategia di Lisbona, nella convinzione che sia impossibile conseguire crescita economica e dell'occupazione senza accogliere le sfide e gli strumenti della nuova era digitale<sup>310</sup>.

La rivoluzione informativa ha consentito, in primo luogo ed in estrema sintesi, di ridurre fortemente e progressivamente l'ambito dei documenti riservati o comunque confinati entro cerchie ristrette di utenti od operatori, così dilatando il novero dei documenti accessibili.

Per quel che concerne lo specifico ambito dell'informazione giuridica, l'informatizzazione e la rete hanno radicalmente modificato il problema della *conoscibilità* del diritto, grazie alla natura di "servizio universale" insita in Internet<sup>311</sup>. Il nuovo ambiente operativo ha determinato il passaggio graduale da un'informazione tradizionale basata sul supporto cartaceo, caratterizzata da costi elevati e difficile consultazione, ad un'informazione globale, aperta al grande pubblico, rapida, trasparente e pressoché gratuita.

La circolazione delle informazioni "in tempo reale" non ha soltanto consentito la c.d. globalizzazione della conoscenza, ma ha anche incoraggiato il coinvolgimento nel dibattito politico di una molteplicità di attori (istituzioni, governi, parti sociali, ONG, cittadini, ecc.), mettendoli a confronto tra loro e generando così flussi di informazione orizzontali e verticali (con le istituzioni e gli

<sup>306</sup> Cfr. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in DPCE, 2005, 2, p. 574 ss.

<sup>307</sup> Cfr. HABERMAS, *La fondazione discorsiva del diritto*, in RP, 1998, 10, p. 153 ss.

<sup>308</sup> Commissione europea, *e-Europe - Una società dell'informazione per tutti*, COM(1999) 687 def., Bruxelles, 8 dicembre 1999.

<sup>309</sup> La premessa è costituita dalla rivoluzione tecnologica. Il progresso delle scienze dell'informazione e della comunicazione (ICT) ha indotto una profonda trasformazione del modo di governare e del *framework* delle amministrazioni a tutti i livelli. Le nuove tecnologie dell'ICT sono diventate strumenti straordinari nelle mani dei governi, sia per migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini (*e-Government*), sia per migliorare la partecipazione attiva di questi ultimi nelle decisioni e nelle azioni promosse dai pubblici poteri (*e-Democracy*); cfr. NANNUCCI, BIASIOTTI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-Democracy*, in ID, 2004, 1-2, p. 68 ss.

<sup>310</sup> Cfr. Commissione europea, COM(1999) 687 def., indirizzata specificamente al Consiglio europeo straordinario per l'occupazione di Lisbona del 23-24 marzo 2000. Dello stesso tenore la successiva Commissione europea, *eEurope. Una società dell'informazione per tutti*, COM(2000) 130 def., Bruxelles, 14 marzo 2000. Più analiticamente, Commissione europea, *Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione*, COM(2000) 48 def., Bruxelles, 4 febbraio 2000.

<sup>311</sup> Si v. la direttiva 7 marzo 2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), in GUCE, L 108 del 24 aprile 2002, p. 51 ss.

organismi di rappresentanza) secondo quantità e circolarità prima impensabili<sup>312</sup>.

Attraverso la “partecipazione” al dibattito pubblico degli attori a tutti i livelli, comunque interessati, si tende così a rafforzare la capacità dei singoli di autoriconoscersi nelle istituzioni con l’obiettivo di rinsaldare le basi di un consenso razionalmente motivato, favorendo il senso di appartenenza alla comunità e la coesione sociale<sup>313</sup>.

L’esperienza della consultazione pubblica sul Libro Verde, una volta sollecitata, è stata osservata e quindi valutata con grande favore dalle istituzioni europee, non soltanto per i risultati raggiunti da un punto di vista quantitativo, ma anche per la qualità dei contributi proposti, sia pure nell’estrema eterogeneità degli stessi<sup>314</sup>.

Attraverso la comunicazione telematica è stato possibile proporre contributi “aperti”, fonte di dibattito, di confronto e di arricchimento plurilaterale. *Memorandum*, come si è detto, sono pervenuti dalle istituzioni, dai governi, dai partners sociali europei e nazionali, da organizzazioni non governative, ma anche da studiosi e da privati cittadini.

In occasione della comunicazione sulla flessicurezza, invece, non è stata lanciata una analoga consultazione pubblica. I principali protagonisti del dibattito, per altro ancora *in fieri*, sono rimasti il partenariato sociale ed i gruppi politici. Ma questa canalizzazione più tradizionale del dibattito non ne ha di certo segnato una minore rilevanza.

Come accennato sopra, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori europei hanno raggiunto nell’ottobre del 2007 un’intesa storica plurilaterale, che espressamente si “raccomanda” all’attenzione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri e crea vincoli “orizzontali” fra le stesse organizzazioni<sup>315</sup>. I raggruppamenti politici (embrioni dei futuri partiti europei), dal canto loro, hanno potuto attivamente e progressivamente confrontarsi in seno al Parlamento europeo<sup>316</sup>.

Il dibattito politico è stato, e continua ad essere, seguito dai mezzi di comunicazione di massa<sup>317</sup>, Internet soprattutto, dimodoché anche ulteriori soggetti portatori d’interessi, pur in assenza di pubblica consultazione, hanno avuto modo di conoscere gli sviluppi ed inviare il proprio contributo alle istituzioni europee, potendo così entrare in relazioni proattive con esse<sup>318</sup>. Può farsi cenno alla “lettera” al Consiglio e al commissario Špidla da parte delle ONG europee del settore

<sup>312</sup> Cfr. NANNUCCI, BIASIOTTI, *op. cit.*, p. 79.

<sup>313</sup> Cfr. HABERMAS, *op. cit.*, p. 156 ss.

<sup>314</sup> Cfr. Commissione europea, COM(2007) 627 def.

<sup>315</sup> V. *supra*, nt. 296.

<sup>316</sup> Si fa riferimento, esemplificativamente, alla posizione ufficiale del PSE in ordine alla comunicazione sulla flessicurezza e alla “lettera aperta” di alcuni di parlamentari del gruppo GUE/NGL al gruppo socialista del Parlamento europeo; entrambi i contributi in MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>317</sup> Si v. sul tema TRENZ, CONRAD, ROSÉN, *The Interpretative Moment of European Journalism. The Impact of Newspaper Opinion Making in the Ratification Process*, in RECON WP, 2007, 11.

<sup>318</sup> Cfr. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in DD, 2006, 3, p. 156; BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in DD, 2006, 4, p. 11.

sociale<sup>319</sup>. Il sempre maggiore protagonismo di queste ultime nelle vicende che riguardano la evoluzione e la trasformazione del diritto sociale europeo, in posizione di concorrenza e/o di ausilio ai tradizionali partner sociali, pone il problema ormai non solo teorico ma pratico della definizione della società civile europea e della sua partecipazione al processo di costruzione del modello sociale europeo, attraverso canali non tradizionali e alternativi a quelli del dialogo sociale e delle forme della democrazia rappresentativa classica<sup>320</sup>. Così come sempre più rilevante diventa la partecipazione al dibattito dell'intelligenza accademica, secondo moduli propri e autonomi dai canali politici, ma anche al di fuori dei tradizionali *loci* del dibattito scientifico (libri, articoli su pubblicazioni specialistiche, letteratura grigia): si pensi al *memorandum* sul concetto flessicurezza preparato da diverse associazioni di giuristi europei in vista della riunione del Parlamento europeo del 13-14 novembre 2007<sup>321</sup>.

Nulla esclude, peraltro, che anche nel caso della flessicurezza, come già sulla modernizzazione del diritto del lavoro, possa essere indetta una pubblica consultazione degli *stakeholders*. Potrebbero, in ipotesi, deporre in questo senso le conclusioni del Consiglio del 5-6 dicembre 2007<sup>322</sup>, ove è contenuto l'invito alla Commissione

*“a varare un’iniziativa pubblica in stretta cooperazione con le parti sociali europee per agevolare la titolarità dei principi da parte degli attori interessati del mercato del lavoro e potenziare la sensibilizzazione dei cittadini per quanto concerne la flessicurezza, la sua logica implicita, i suoi principali elementi e le sue implicazioni, e a tener pienamente informato il Consiglio delle sue azioni in proposito”.*

La complessa macchina della democrazia europea anche per i temi sociali sembra finalmente essersi messa in moto. Il protagonismo della società civile, e al suo interno dell'intelligenza scientifica, avrà modo e possibilità di contribuirvi in modo del tutto nuovo, inusitato e originale.

### Elenco delle abbreviazioni

CJEL: The Columbia Journal of European Law

CLLPJ: Comparative Labor Law & Policy Journal

DPCE: Diritto pubblico comparato ed europeo

EIRR: European Industrial Relations Review

EJIR: European Journal of Industrial Relations

EJSS: European Journal of Social Security

EULJ: European Law Journal

<sup>319</sup> Si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>320</sup> Sul coinvolgimento della *società civile europea* nei processi politici dell'Unione si v. ARMSTRONG, *op. cit.*; SMISMANS, *op. cit.*; FRIEDRICH, *op. cit.*; più ampiamente, *supra*, nt. 281.

<sup>321</sup> Trattasi della “Dichiarazione sul concetto di flessicurezza della Commissione europea: per un diritto del lavoro che protegga (davvero) i lavoratori”, sottoscritta dall'Associazione europea dei Giuristi per la Democrazia e i Diritti dell'Uomo nel mondo, dall'associazione Progress Lawyers Network e dall'Associazione Avvocati Europei Democratici. Il contributo, tradotto in diverse lingue, è disponibile nei siti *web* delle rispettive organizzazioni; si rinvia a MASSIMIANI, *op. cit.*

<sup>322</sup> Consiglio dell'UE, Doc. 16201/07.

ETUI-REHS WP: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety Working Papers, <<http://www.etui-rehs.org>>

EUROFOUND: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

GUCE: Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

GUE: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

ID: Informatica e diritto

RECON WP: RECON Online Working Papers, <<http://www.reconproject.eu>>

RPS: La rivista delle politiche sociali

Transfer: Transfer - European review of labour and research

TP: Teoria politica

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona": Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp>