



# Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 216/2014

© Mario Rusciano 2014  
Università di Napoli Federico II  
rusciano@unina.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>



## Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro<sup>α</sup>

Mario Rusciano,  
Università di Napoli Federico II

1. Massimo D'Antona: l'ultima relazione di un "martire sociale". L'approccio umanistico e la interdisciplinarietà nello studio del Diritto del lavoro.....	2
2. Il differente contesto del mercato del lavoro a quindici anni di distanza dal pensiero di D'Antona: la "storicità" del diritto al lavoro.....	4
3. Influenza delle trasformazioni economiche e giuridiche (specie nell'ordinamento europeo) sull'effettività del diritto al lavoro: tra "interessi del mercato" e "diritti sociali".....	6
4. Le opzioni interpretative di D'Antona nell'attualizzare il diritto al lavoro.....	8
5. Conseguenze della riduzione della sovranità nazionale sull'economia. Politica dell'occupazione, UE e Regioni. Il problema del Mezzogiorno italiano.....	11
6. La nuova dimensione costituzionale-comunitaria del diritto al lavoro: la prevalenza dell'essere sull'avere.....	13
7. Gli alti e bassi nel coordinamento delle politiche occupazionali negli ultimi quindici anni. ....	14
8. Le più recenti fonti comunitarie sul diritto al lavoro e le politiche dell'occupazione. L'equivoca distinzione tra <i>diritti</i> e <i>principi</i> . ....	15

---

<sup>α</sup> Lezione svolta all' Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano, 24 marzo 2014) su invito di Mario Napoli.

## **1. Massimo D'Antona: l'ultima relazione di un "martire sociale". L'approccio umanistico e la interdisciplinarietà nello studio del Diritto del lavoro.**

L'8 maggio del 1999 si svolse all'Università di Napoli Federico II un Convegno su "*Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*". L'iniziativa era stata presa da Giorgio Ghezzi, uno dei più prestigiosi giuslavoristi della nostra storia recente (scomparso alcuni anni or sono), per celebrare i 50 anni della Rivista Giuridica del Lavoro, della quale Ghezzi era allora Direttore. Le relazioni erano state affidate da Ghezzi a Massimo D'Antona e a me<sup>1</sup>: introdotte da Antonio Bassolino, all'epoca Ministro del Lavoro; seguite dagli interventi dei *discussant* (tra i quali Mario Napoli<sup>2</sup>) e di altri studiosi e dalle conclusioni dello stesso Ghezzi. Allora D'Antona già insegnava alla Sapienza di Roma, ma io avevo mantenuto con lui un rapporto scientifico e personale molto stretto; peraltro – verso la fine degli anni '80, e prima che andasse a Roma – avevo contribuito al suo trasferimento dall'Università di Catania alla mia Università, la Federico II di Napoli.

In me – e, credo, in Mario Napoli – ricordare quel giorno e quel periodo non può non suscitare emozioni di dolore e rimpianto. Massimo sarebbe stato assassinato dodici giorni dopo, il 20 maggio, vittima delle BR, che nella loro follia omicida giustificarono l'assassinio adducendo che Massimo, da Consulente legislativo del Ministro del lavoro, era impegnato in prima linea a trovare gli strumenti tecnico-giuridici – anzitutto una proficua concertazione tra Governo, imprese e sindacati – per inventare e promuovere buone politiche dell'occupazione. In pratica, per aumentare quantità e qualità della domanda e dell'offerta di lavoro. Così operando egli, quale esperto mediatore degli interessi in conflitto, era diventato ai loro occhi un raffinato strumento di razionalizzazione dello sfruttamento capitalistico e, quindi, un ostacolo alla sollevazione dei lavoratori contro il sistema politico, dominato dall'imperialismo delle multinazionali.

Oltre che per un doveroso ricordo (sincero e non rituale) di un amico carissimo e di grande valore – del quale mi è stato chiesto di ricostruire qui oggi le idee sul diritto al lavoro – ho deciso di iniziare la mia conversazione, rievocando il triste episodio di quindici anni fa, per due ragioni precise.

La prima ragione è quella di far capire, specialmente ai giovani, che il diritto del lavoro, e un po' tutte le discipline che si occupano dei

---

<sup>1</sup> M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in Riv. Giur. Lav. 1999, suppl. n. 3, p. 25 e segg..

<sup>2</sup> Cfr. M. Napoli, *Intervento*, in Riv. Giur. Lav. 1999, suppl. n. 3, pp. 59 e segg.

mille problemi del lavoro – dall'economia alla sociologia del lavoro, dalla psicologia del lavoro all'organizzazione aziendale ecc. – non tollerano eccessi di tecnicismo: consistano essi in freddi dati statistici o in criteri asettici di comprensione del reale, ovvero in modelli formali di elaborazione e di interpretazione delle regole.

Tutte le discipline che studiano il lavoro, infatti, hanno a che vedere più con la vita che con i beni delle persone. Un chiodo fisso, questo, dei giuslavoristi: che si ostinano a ricordare, spesso purtroppo infruttuosamente, che il lavoro non è una merce. Una sorta di *a priori* che parte da lontano per arrivare al c. d. "approccio umanistico" allo studio del Diritto del lavoro. Ne erano convinti, già all'inizio del secolo scorso, varie teorie politiche e giuridiche: professate, ad esempio, dai c. d. "socialisti della cattedra" o dal cattolicesimo sociale (forte della dottrina della Chiesa, fondata dalla *Rerum novarum* di Leone XIII) e che hanno influenzato talora la stessa giurisprudenza. A cominciare dalle decisioni di buon senso – raccolte e sistemate da Enrico Redenti – di quei *probiviri*, che ai primi del '900 gettarono le basi del diritto del lavoro. Del resto come non ricordare, a questo proposito e venendo agli anni nostri, l'insegnamento di illustri giuristi – come, ad esempio, Luigi Mengoni, del quale l'Università Cattolica va giustamente orgogliosa – che hanno inculcato in tutti noi appunto questo tipo di approccio?<sup>3</sup>

Ma intanto, paradossalmente, proprio l'approccio umanistico – e di temperamento degli interessi tra impresa e lavoro – ha dato inizio, a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, ad un periodo tenebroso della nostra storia recente. Quando il terrorismo, nella sua logica delirante, ha preso di mira studiosi tra i più sensibili ed esperti delle discipline lavoristiche, capaci di operare mediazioni a tutto campo per sostenere realisticamente le aspirazioni di riscatto e di progresso di quanti dal lavoro traggono i mezzi di sostentamento per sé e per la famiglia. Ricordo in particolare quelli da me conosciuti direttamente: Massimo D'Antona soprattutto, ma anche Marco Biagi ed Ezio Tarantelli, che hanno pagato con la vita; ricordo Gino Giugni, che fu gravemente ferito. Ma è impossibile, ahinoi, ricordarle tutte, le vittime del terrorismo!

E' utile allora sottolineare, in via preliminare, la complessità – ma anche la delicatezza – del metodo da usare quando si affrontano i problemi del lavoro. Un metodo che dev'essere in grado di tenere assieme valori costituzionali e dati di realtà, specialmente economici; e

---

<sup>3</sup> Cfr. M. Rusciano, *Una rilettura di Luigi Mengoni (Forma giuridica e materia economica)*, in Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ. 2011, p. 987 e ss. Sarebbe utile leggere, al riguardo, U. Romagnoli, *Giuristi del lavoro*, Donzelli, 2009, in cui l'autore con gradevole chiarezza parla dei "percorsi italiani di politica del diritto".

questo non può che essere un metodo improntato ad una intelligente e proficua interdisciplinarietà.

La seconda ragione è quella di avvertire che il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro non è racchiuso nella sola Relazione al Convegno di Napoli, appena ricordata, quale appare dagli Atti raccolti nel supplemento al n. 3 della Rivista Giuridica del Lavoro del 1999. Perché Massimo, purtroppo, non ebbe il tempo di rivedere e ampliare il suo discorso dell'8 maggio '99: sicché ne fu pubblicata l'ampia sintesi ragionata<sup>4</sup> e non il testo verbale, molto più esteso e articolato.

Dunque, le idee di D'Antona sul diritto al lavoro vanno ricostruite attingendo anche ad altri scritti della sua vasta produzione. Specie se si considera che il diritto al lavoro, come si può intuire, è un aspetto tutt'altro che marginale della nostra materia e che, per giunta, Massimo era uno studioso incline per natura a non trattare alcun argomento prescindendo dalla visione sistematica del diritto del lavoro: al centro della quale si pone proprio l'impianto costituzionale del diritto al lavoro. Anzi, se volessimo racchiudere in uno slogan il senso della nostra materia, dovremmo dire che il diritto del lavoro nasce e si sviluppa per garantire il diritto al lavoro nei suoi molteplici e vari significati.

## **2. Il differente contesto del mercato del lavoro a quindici anni di distanza dal pensiero di D'Antona: la "storicità" del diritto al lavoro.**

A questa premessa va aggiunta un'altra notazione, pur essa preliminare, ma che fa da ponte per entrare nel merito del nostro discorso, predisponendoci a storicizzarne i contenuti salienti. Quella che attraversiamo è l'epoca in assoluto più infelice per parlare di diritto al lavoro, tranne che non lo si voglia fare partendo dall'idea ormai invalsa dei "diritti negati", che però richiederebbe una ben differente impostazione. Non credo che occorran molte parole per spiegarne i motivi. Ma qualche parola può servire a far capire la difficoltà di una comparazione sul diritto al lavoro (come suol dirsi, "temporalmente verticale") tra le riflessioni di D'Antona e la dura realtà in cui ci troviamo a vivere.

Una cosa possiamo dare per scontata: il mercato del lavoro che ha sott'occhio Massimo, alla fine del decennio '90 del secolo scorso, presenta molte diversità rispetto alla situazione attuale, pur con le ovvie analogie dovute per lo più alla fisiologica disparità, diciamo pure "strutturale", tra domanda e offerta di lavoro, connaturata al sistema capitalistico, specie

---

<sup>4</sup> M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in Riv. Giur. Lav. 1999, suppl. n. 3, p.15 e segg.

in Italia. E ciò già la dice lunga sulla enorme vastità, anche (ma non solo) temporale, dell'attuale crisi italiana: alla quale, come tutti sappiamo, hanno contribuito cause molteplici e di varia natura, interne ed esterne al nostro paese.

Negli anni '90, a sconvolgere gli assetti dei mercati del lavoro già spiravano sempre più forti i venti della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica, ma non c'era ancora stato lo tsunami della crisi mondiale che ha investito l'economia globale grosso modo dal 2008, partendo dalla finanza americana, e che, tra i paesi più industrializzati, ha colpito in particolare il nostro paese, tuttora in recessione.

Basta dare uno sguardo alle statistiche, anche da profani: rispetto agli anni precedenti, la disoccupazione è circa il doppio, avendo superato il 12%; la disoccupazione giovanile è quasi al 25%. Dati, questi, che nel Mezzogiorno raddoppiano, provocando una drammatica emigrazione dal Sud al Nord, d'Italia e d'Europa, di giovani preparati e meritevoli, che impoverisce il nostro paese. Per non parlare poi dei livelli astronomici raggiunti dalla Cassa Integrazione, specie da quella c. d. "in deroga".

A questo primo dato, va aggiunta l'impossibilità di paragonare la situazione di allora e di oggi dell'Unione Europea, specie dal punto di vista economico-monetario e giuridico. Allora il processo di unificazione europea veniva vissuto in Italia come una grande speranza: con una prospettiva ottimistica di sviluppo. Oggi viene vissuto come una gabbia: perché è assodato che i vincoli imposti dai Trattati frenano la crescita e aggravano la disoccupazione. Altro che diritto al lavoro!

Il pensiero di Massimo sul diritto al lavoro, dunque, si basa su problemi in certa misura meno gravi e comunque diversi da quelli che attanagliano adesso la nostra società. Insomma, allora sicuramente ci si trovava di fronte ad una diminuzione dei posti di lavoro per effetto delle nuove tecnologie e dei mercati globali, ma la crisi non era così acuta e soprattutto non si prevedeva una recessione senza precedenti come quella che ora ci affligge da troppo tempo e dalla quale stentiamo a venir fuori per le cause più diverse, non ultime quelle di ordine socio-antropologico: un po' per la debolezza e i ritardi del capitalismo italiano; un po' per l'inadeguatezza, l'incapacità e gli errori storici dei nostri governanti e, in generale, della nostra classe dirigente; un po' per il costume e alcune cattive abitudini dei cittadini; un po' per i tanti vincoli europei, divenuti per noi ormai pesantissimi.

Del resto lo stesso Massimo, fin dall'esordio del saggio del '99, è consapevole che "il diritto al lavoro (art. 4 della Costituzione) è, tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, quello che ha maggiormente subito il peso della storicità". In altri termini, egli parte proprio dalla consapevolezza delle "occasioni perse" per fare del *diritto al*

*lavoro*, principio fondamentale della nostra Costituzione, una norma importante, “cardine del sistema lavoristico al quale poteva aspirare”.

Tuttavia Massimo – vivendo, ripeto, in un’epoca difficile, ma non disastrosa come quella attuale – più che affrontare, nello specifico, le ragioni di questo tempo perduto, richiama gli scarsi esiti dei passati dibattiti sul tema: poco incisivi, perché dominati fundamentalmente da contrapposizioni ideologiche. Giustamente Massimo preferisce porsi subito una domanda: come riconsiderare e “prendere sul serio” l’art. 4 Cost., in un tempo di grandi trasformazioni economiche e di processi di “disarticolazione dei pubblici poteri nell’economia”, a fronte del crescente ruolo dell’Unione Europea? E preferisce, di conseguenza, mettere immediatamente a fuoco – cioè attualizzare – il contesto in cui collocare un possibile dibattito sul *diritto al lavoro*.

### **3. Influenza delle trasformazioni economiche e giuridiche (specie nell’ordinamento europeo) sull’effettività del diritto al lavoro: tra “interessi del mercato” e “diritti sociali”.**

Qui appare in tutta la sua importanza e fecondità l’uso del metodo interdisciplinare, del quale ho detto all’inizio. Perché in un dibattito del genere sono assai rilevanti le sfaccettature di due grandi trasformazioni che, allora come oggi, stanno sullo sfondo del nostro discorso:

a) anzitutto le trasformazioni di ordine economico, prodotte anche dal processo europeo di integrazione economica e monetaria: che, da un lato, implica fenomeni di crescita senza occupazione, in aggiunta allo sviluppo tecnologico che sostituisce manodopera e, in genere, i vecchi lavori; e, da un altro lato, rivela errori di percorso che hanno, nel tempo, condotto l’Unione Europea ad essere troppo sbilanciata verso una “interpretazione rigorosamente finanziaria della convergenza sui parametri di Maastricht”. Una interpretazione forse oggi da aggiornare, come vedremo, ma sostanzialmente confermata dalle politiche di *austerity* di matrice comunitaria;

b) in secondo luogo, le trasformazioni di ordine giuridico, indotte dai processi di c. d. *multilevel regulation*, con conseguente tensione tra gli ordinamenti costituzionali nazionali e l’ordinamento comunitario. Tensione che, sia sul piano economico (di allocazione delle risorse) sia sul piano normativo (di previsione di diritti e obblighi) investe, in primo luogo, il sistema dei valori e pone uno scottante interrogativo: qual è la gerarchia appropriata tra “diritti sociali” e “interessi del mercato”?

La risposta a codesto interrogativo è di una importanza vitale: sul piano culturale ancor prima che giuridico. Da essa, infatti, dipende l’uscita

dal grande dilemma europeo tra "retorica" ed "effettività" dei diritti fondamentali: tra i quali senza dubbio campeggia il diritto al lavoro.

La centralità dell'Europa e dei suoi indirizzi politici per lo sviluppo del diritto del lavoro nazionale, è un tema ricorrente negli scritti di Massimo D'Antona e ne dimostra la modernità e la curiosità intellettuale. Questo tema viene da lui affrontato con particolare lucidità di analisi in un saggio, nel quale pone il problema della "crisi d'identità" del diritto del lavoro novecentesco, "costituzionalizzato" – non solo nella nostra esperienza giuridica – proprio grazie al ruolo svolto dagli Stati-nazione. Ossia da quegli spazi, politici e nello stesso tempo economici, in cui venne a realizzarsi, all'indomani del secondo dopoguerra, il fondamentale compromesso tra le forze sociali, che consentì al lavoro di assumere "per la prima volta evidenza assiologica e sostanza normativa sul piano costituzionale"<sup>5</sup>.

I modelli di regolazione dell'economia e del lavoro che, invece, emergono da contesti istituzionali sovranazionali (come quello europeo) mostrano in genere un *deficit* di legittimazione democratica. Così, ad esempio, le normative comunitarie il più delle volte sono l'esito di processi decisionali controllati da organismi tecnocratici, "condizionati assai meno di quelli degli Stati nazionali dai valori sociali costituzionalizzati e dalla forza politica del lavoro organizzato"<sup>6</sup>.

L'Europa, però, viene colta da Massimo D'Antona anche come un importante fattore di evoluzione del nostro diritto del lavoro e, per certi aspetti, di spinta per una sua più progressiva aderenza ai precetti costituzionali. Prospettiva, questa, assunta in particolare nell'analisi di quegli istituti, come i licenziamenti collettivi, che hanno trovato nelle direttive comunitarie (dir. 75/129/Cee e dir. 92/56/Cee) e nella legislazione nazionale di recepimento (l. n. 223/1991) una disciplina capace di porre al centro della regolazione la rilevanza, in termini di ricaduta sociale, dei processi di trasformazione o di riduzione di attività delle imprese<sup>7</sup>.

Da qui, la *procedimentalizzazione* e la *responsabilizzazione* dell'esercizio dei poteri imprenditoriali: che, sebbene espressione della libertà di iniziativa economica privata sancita dall'art. 41 Cost., fanno anch'essi parte di quelle condizioni che, secondo l'art. 4, la Repubblica ha il compito di promuovere per rendere effettivo il diritto al lavoro. Come dire che, proprio in un'ottica di bilanciamento tra "libertà economica" e

---

<sup>5</sup> M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., 1998, I, ora in M. D'Antona, *Opere*, pp. 221-222.

<sup>6</sup> M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., p. 224.

<sup>7</sup> Cfr. M. D'Antona, «*Riduzione di personale*» e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della L. 223/91, in *Il Foro Italiano*, I, 1993, pp. 2027-2035.

“tutela del lavoro”, sono poteri che vanno limitati: alla stregua, del resto, del 2° comma dell’art. 41, secondo cui l’iniziativa economica privata, della quale viene riconosciuta la libertà, “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recar danno alla libertà, sicurezza e dignità umana”. Tanto che i medesimi poteri vanno condivisi o, in qualche modo, “socializzati”, attraverso forme di controllo e di confronto negoziale.

#### **4. Le opzioni interpretative di D’Antona nell’attualizzare il diritto al lavoro.**

Nel saggio, D’Antona non trascura l’esegesi, ancorché sintetica, del testo dell’art. 4 Cost.. E infatti dichiara di aderire, nell’intento di “attualizzare il profilo giuridico del diritto al lavoro nel sistema costituzionale” – andando cioè oltre la “storicità” di un dibattito molto condizionato in passato, ripeto, da polarizzazioni ideologiche – ad alcune opzioni interpretative di fondo. Quattro, a volerle richiamare in modo schematico.

a) La prima. L’art. 4, co. 1, Cost. riconosce un diritto il cui oggetto si identifica con “il lavoro inteso nella sua accezione storico-sociale”, vale a dire come “attività remunerata”: sia essa svolta nella forma tipica del lavoro subordinato oppure in forme diverse dal lavoro subordinato. “Il lavoro, così inteso”, aggiunge Massimo, “si colloca saldamente nella sfera dell’economia”. Qui egli porta a maturazione un assunto, già altrove sostenuto e più ampiamente sviluppato: quello per cui “la grande promessa”, racchiusa nella nostra Costituzione, della piena occupazione mediante il lavoro subordinato non è più una “promessa sostenibile”<sup>8</sup>; perché nell’universo del diritto del lavoro ha acquisito grande importanza l’articolazione tipologica dei rapporti, che *dal lavoro* conduce *ai lavori* e che ha come diretta conseguenza l’impossibilità che il diritto del lavoro possa continuare a “identificarsi in futuro con la legislazione sul rapporto di lavoro subordinato degli occupati stabili”<sup>9</sup>.

b) La seconda opzione interpretativa. L’art. 4, co. 2, Cost. pone un dovere il cui oggetto riguarda “ogni attività utile alla società (...) e, soprattutto, non implica un nesso con la sfera dell’economia”. In altre pagine D’Antona, parlando dei “nuovi diritti fondamentali”, da riconoscere

---

<sup>8</sup> M. D’Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., pp. 226-227: “il diritto al lavoro è concepito nelle Costituzioni contemporanee essenzialmente come concreta opportunità per tutti i cittadini di vivere dignitosamente e al riparo dal bisogno grazie all’occupazione stabile nel lavoro subordinato”: “schema occupazionale”, tuttavia, che basandosi, “concettualmente e finanziariamente, sulla centralità dell’occupazione stabile dalla scuola alla pensione, non regge all’invecchiamento della popolazione e alla *jobless growth* alla quale le società europee sembrano condannate”.

<sup>9</sup> M. D’Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., p. 227.

al soggetto non solo e non tanto nel rapporto di lavoro quanto, piuttosto, nel mercato del lavoro, si è tuttavia spinto ad affiancare al "dovere" quello che egli definisce, nel solco del dibattito diffuso anche in altri paesi, "il diritto ad essere utili, ossia la garanzia che nella società vi sia una adeguata offerta di occasioni di lavoro che, anche al di fuori del mondo della produzione e dello scambio economico, consentano a tutti di dare un contributo attivo"<sup>10</sup>: diritto che egli considera – ripeto – "molto importante, anche e soprattutto per le nuove generazioni". Infatti aggiunge: "esso comporta, per lo Stato, l'esercizio di nuovi compiti come l'organizzazione e la promozione di forme di lavoro ed attività che, pur non essendo destinate alla produzione, consentano di fare esperienze significative e di costruire legami sociali attraverso il lavoro"<sup>11</sup>.

c) La terza opzione. Il diritto al lavoro come diritto di libertà va tenuto distinto dal diritto sociale, che implica l'impegno dei pubblici poteri di "promuovere le condizioni che lo rendano effettivo". Il diritto sociale come "pretesa" alla realizzazione delle condizioni di occupazione può essere attuato "in qualsiasi assetto storico di economia mista ammesso dalla costituzione economica". La risposta dello Stato come risposta articolata non deve essere necessariamente diretta al singolo, ma va ammessa la possibilità di "reindividualizzazione" della pretesa in caso di inadempimento.

E' diffuso, nelle pagine di D'Antona – qui come altrove – il richiamo ai doveri dei soggetti pubblici nella predisposizione delle politiche per l'occupazione. E' vero: l'art. 4 Cost. dispone "la Repubblica riconosce il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto"; e per "Repubblica" si deve intendere non solo lo Stato e gli altri pubblici poteri, ma la comunità nazionale nel suo insieme<sup>12</sup>. Eppure, se non si può disconoscere il ruolo svolto da altri soggetti, tra cui le parti sociali, nella produzione e gestione delle regole che governano il mercato del lavoro, secondo un "modello di amministrazione neo-corporativa", questo modello "è legato ad una estrema debolezza del soggetto pubblico; nasce molto spesso per supplenza di un'azione dei pubblici poteri che non c'è o che è inefficiente o che è confusa"<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> M. D'Antona, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in F. Amato (a cura di), *I "destini" del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società post-fordista*, Milano, 1998, ora in M. D'Antona, *Opere*, p. 258.

<sup>11</sup> M. D'Antona, *La grande sfida*, cit., p. 258.

<sup>12</sup> Cfr. M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit p. 240.

<sup>13</sup> M. D'Antona, *Dopo il vincolismo che cosa?*, in F. Carinci (a cura di), *Politica economica, occupazione, servizi per l'impiego*, Napoli, 1996, pp. 179-183, ora in M. D'Antona, *Opere*, p. 932.

Da qui, la consapevolezza che “nella valutazione del quadro normativo del mercato del lavoro in Italia, il problema delle regole, della loro adeguatezza, della flessibilità e delle tecniche di intervento diventa secondario rispetto al problema dei soggetti, cioè di fronte al problema della natura, organizzazione, articolazione del soggetto pubblico”<sup>14</sup>.

d) La quarta opzione interpretativa riguarda il diritto al lavoro nell’accezione di “diritto di lavorare”, che è direttamente ascrivibile alla “persona sociale” e si traduce nella garanzia dell’uguaglianza (formale e sostanziale) delle condizioni di accesso e mantenimento del lavoro disponibile: sia nel mercato del lavoro sia durante il rapporto di lavoro e nelle tutele contro gli abusi e le discriminazioni<sup>15</sup>.

Su questo si basa l’esigenza di una legislazione generale sui licenziamenti. Che però, secondo D’Antona (ma pure secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>16</sup>), non significa necessariamente tutela reale del posto di lavoro, in quanto resta nella discrezionalità “della legislazione indicare il livello di effettività dei rimedi”. Qui D’Antona, anticipando quanto riprenderà nelle conclusioni su quella tensione che attraversa un diritto del lavoro in trasformazione, oscillante tra “l’avere” e “l’essere”, sembra riassumere la parabola o, meglio, l’evoluzione di un sistema normativo che, con il declino del modello di organizzazione del lavoro ruotante attorno alla grande impresa – altro fondamentale “pilastro” del diritto del lavoro del Novecento<sup>17</sup> – ha “ricentrato” le tutele del lavoro su interessi diversi da quello alla stabilità del rapporto.

In una “voce” dedicata a questo tema, D’Antona sosteneva che “la tutela reale, come tecnica normativa, trova ovunque il suo fondamento in una particolare concezione del rapporto di lavoro, che viene inteso come situazione sociale alla cui stabilità sono legati interessi del lavoratore che

---

<sup>14</sup> M. D’Antona, *Dopo il vincolismo*, cit., p. 933.

<sup>15</sup> E’ questo il profilo preso in maggior considerazione nella rilettura di D’Antona fatta da F. Liso, *Il diritto al lavoro*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1, 2009, p. 145, che parla di una “categorizzazione interessante (...) frutto dell’evoluzione che si era prodotta nell’ordinamento, anche attraverso le decisioni, non sempre limpide, della Corte costituzionale che si erano misurate con l’art. 4”.

<sup>16</sup> C. cost. 46/2000 che, nel dichiarare ammissibile il referendum volto ad eliminare dall’ordinamento l’art. 18 St. lav. osserva che “*la disposizione oggetto di quesito è indubbiamente manifestazione di quell’indirizzo garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 Cost., che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi di attuazione. In riferimento a tale discrezionalità, è da escludere, tuttavia, che la disposizione che si intende sottoporre a consultazione, per quanto espressiva di esigenze ricollegabili ai menzionati principi costituzionali, concreti l’unico possibile paradigma attuativo dei principi medesimi*”.

<sup>17</sup> Cfr. M. D’Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., p. 225.

eccedono l'orizzonte patrimoniale del contratto"<sup>18</sup>, in quanto direttamente riferibili a quel "complesso di beni della vita che trovano fondamento nella condizione sociale di occupato"<sup>19</sup>.

A questi interessi, strettamente legati alla "promessa costituzionale della piena occupazione nel lavoro subordinato stabile", con la presa d'atto della non esigibilità della promessa, si sostituiscono interessi "post-occupazionali e post-materiali", con il conseguente spostamento del baricentro della materia verso il mercato del lavoro e le sue istituzioni<sup>20</sup>.

## **5. Conseguenze della riduzione della sovranità nazionale sull'economia. Politica dell'occupazione, UE e Regioni. Il problema del Mezzogiorno italiano.**

La politica dell'occupazione entra nella "agenda" dell'Unione Europea e, a questo punto, D'Antona si interroga sulle conseguenze del ridimensionamento del ruolo dello Stato nazionale nell'economia, a fronte della cessione di consistenti quote di sovranità ad organismi sovranazionali di governo.

Due sono, in particolare, le conseguenze prese in esame da Massimo. La prima riguarda "il rigore del vincolo delle risorse, che costituisce ormai un limite insuperabile alle politiche sociali che comportano spesa". La seconda riguarda, invece, "il rigore dei principi di regolazione del mercato a livello comunitario, che inibiscono allo Stato forme occulte di sostegno all'occupazione attraverso il sostegno pubblico delle imprese".

Pur prendendo atto che l'Unione Europea non si è proposta, fino a quel momento, come soggetto attivo delle politiche dell'occupazione, D'Antona riconosce che, con il Trattato di Amsterdam, è avvenuta una svolta storica in materia, almeno rispetto al superamento di un approccio meramente mercatista e monetarista, in precedenza assolutamente dominante. I dispositivi di verifica, predisposti a livello comunitario, della qualità dei piani e delle politiche per l'occupazione nazionali hanno avuto il merito, da un lato, di introdurre indicatori per la misurazione delle azioni di intervento e dei loro effetti; da un altro lato, sul piano politico, di far sì che gli Stati si sottopongano reciprocamente a un giudizio collettivo.

Il ruolo delle istituzioni comunitarie, fundamentalmente di coordinamento e di valutazione delle politiche nazionali per l'occupazione,

---

<sup>18</sup> M. D'Antona, *Tutela reale del posto di lavoro*, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXXI, 1994, ora in M. D'Antona, *Opere*, p. 431.

<sup>19</sup> M. D'Antona, *Tutela reale*, cit., p. 431.

<sup>20</sup> M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., pp. 234-235.

si è svolto in gran parte sul versante dell'*offerta di lavoro*, ossia attraverso quelle misure che favoriscono la "occupabilità" dei lavoratori: quindi, misure di qualificazione e adattabilità della forza lavoro; molto meno sul versante della *domanda di lavoro*.

Ma l'ideale europeo di "società attiva" – sottolinea D'Antona – non necessariamente identifica la "società attiva" soltanto con una "società di lavoratori", perché pone un forte accento anche sulla imprenditorialità medio-piccola. E qui Massimo sembra ascrivere all'Europa il merito di aver favorito, nel solco dei processi di trasformazione dell'economia e attraverso il riconoscimento delle libertà di circolazione degli operatori economici, il ricongiungimento – o, almeno, la marcia di progressivo riavvicinamento – del lavoro autonomo al diritto del lavoro.

Il lavoro autonomo, "oltre che come formula riassuntiva delle specie contrattuali che ruotano intorno al contratto d'opera, si ripropone come specie del medesimo genere al quale appartiene il lavoro subordinato, il genere del «lavoro senza aggettivi»"<sup>21</sup>. Ciò significa che se il diritto al lavoro va declinato come possibilità di accesso a qualsiasi forma di attività lavorativa, indipendentemente dalle modalità di esecuzione o svolgimento, il carattere personale della prestazione e il suo integrarsi nell'organizzazione del lavoro di un altro soggetto, là dove disarticola i confini della subordinazione in senso classico, pone il tema della estensione delle tutele, ossia di un "codice protettivo" che si proponga come comune denominatore al di là della dicotomia "autonomia/subordinazione"<sup>22</sup>.

Tre sono i dati che, in sintesi, emergono, secondo D'Antona, dal processo di integrazione europea:

a) il vincolo costituzionale *ex art. 4 Cost.* va affrontato dagli Stati come *partners* di una comunità allargata, in seno alla quale si pongono nuovi obiettivi, così come nuove esigenze di temperamento tra interessi e valori spesso contrapposti. Non può, tuttavia, la perdita di quote di sovranità essere invocata dagli Stati come un alibi per politiche attendiste o, peggio ancora, per politiche poco incisive o inefficienze sul versante occupazionale;

b) si impone una profonda revisione del sistema di *welfare*, troppo sbilanciato a favore degli occupati e su azioni di tipo risarcitorio, le quali non promuovono adeguatamente il superamento delle diseguaglianze: da qui, i rischi di segmentazione e dualismo, oltre che di conflitto tra generazioni;

---

<sup>21</sup> M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., p. 235.

<sup>22</sup> M. D'Antona, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro*, cit.; Id., *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit.

c) nell'ambito del nostro contesto nazionale, il peso del "meridione" pone gli interrogativi sulla praticabilità di interventi di tipo straordinario, che tengano conto, però, dei vincoli comunitari, inclusi quelli sugli Aiuti di Stato, e siano, quindi, indirizzati sulle persone e non sulle imprese. A dire il vero D'Antona aveva già posto in luce, in termini più generali, le difficoltà di coordinamento tra centro e periferia, affrontando il tema della disarticolazione dei poteri nazionali non solo verso l'alto (l'Europa), ma anche verso il basso (le Regioni). Ciò lo porterà ad affermare – sottolineando la delicatezza delle funzioni di raccordo da svolgere a livello nazionale<sup>23</sup> e quasi anticipando le problematiche che si sono poi proposte all'indomani della riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione – che "il punto importante è di *standard*. Non è pensabile che in materia di collocamento, di tutela della disoccupazione e di altre protezioni fondamentali si rompa la solidarietà generale e nazionale". Dunque, "tutti i cittadini italiani hanno diritto a *standard* comuni". "La regionalizzazione potrebbe comportare un dislivello e questo sarebbe un fatto molto grave in una prospettiva di cittadinanza"<sup>24</sup>.

## **6. La nuova dimensione costituzionale-comunitaria del diritto al lavoro: la prevalenza dell'essere sull'aver.**

Il diritto al lavoro, nella nuova dimensione costituzionale-comunitaria, è proiettato, secondo D'Antona, più sull' "essere" che sull'"avere", con ciò intendendo che – nel declino o nel superamento di un certo modello di società industriale, quindi di un certo modello d'impresa e di organizzazione produttiva – il diritto al lavoro, pur sempre in stretto legame con la crescita economica, va tradotto nelle condizioni che possano rendere la persona "impiegabile" e, soprattutto, "adattabile" ai nuovi contesti, piuttosto che nella garanzia di un lavoro da mantenere a tutti i costi, così continuando a perpetuare gli ormai tramontati miti della uniformità e della stabilità del posto di lavoro.

In questa posizione di Massimo si intravede la forte influenza delle esperienze europee più avanzate e, con essa, la consapevolezza, come ho detto in precedenza, delle tensioni tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo.

Ciò avviene già negli anni '90, quando ancora queste tensioni non sono così eclatanti come progressivamente sono diventate con l'allargamento dell'Unione. Per capire fino in fondo la portata di questo problema, è utile richiamare ora per sommi capi le tecniche di relazione

---

<sup>23</sup> M. D'Antona, *Possibili agenzie per l'impiego: Stato e regioni nel mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 1988, pp. 385.

<sup>24</sup> M. D'Antona, *Dopo il vincolismo*, cit., p. 935.

tra i due ordinamenti, in pratica i metodi di compatibilità della produzione giuridica europea con gli assetti giuridici degli stati nazionali, sui quali influiscono sensibilmente fattori culturali e sociali: le cui diversità, spesso storiche, sono state rilevanti fin dall'inizio e col tempo sono divenute enormi.

Ovviamente, anche nel richiamare queste tecniche, conviene porre l'attenzione in particolare sulle politiche occupazionali, cui si è già fatto cenno prima, il cui coordinamento – manco a farlo apposta! – può considerarsi una sorta di *avanguardia regolativa*, nel rapporto tra ordinamenti. E così le vicende del c. d. "*Metodo Aperto di Coordinamento*" (MAC) delle politiche occupazionali, che proprio con il Trattato di Amsterdam entra a far parte del diritto primario dell'Unione, ci dicono che, a partire dalla fine del secolo scorso, è stata abbandonata l'idea di armonizzazione "classica", intesa come eliminazione delle differenze nazionali, e si è invece affermata l'idea dell'armonizzazione come *processo di differenziazione*. Che salvaguarda le differenze statali, ma lo fa "nel quadro di un ordinamento multinazionale unitario, anziché della realizzazione di un ordinamento comune"<sup>25</sup>.

Le politiche occupazionali *stricto jure* dovrebbero essere regolate solo con il MAC, quindi con regole non vincolanti, ma è chiaro che non è ininfluente, ai fini di quelle politiche – e anche di questo D'Antona era pienamente consapevole – la disciplina europea, ad esempio, di taluni istituti della flessibilità (quali il *part-time*, il lavoro a termine, l'orario di lavoro, oppure, di recente, la somministrazione di lavoro), che sono disciplinati a livello europeo con atti cogenti. In altri termini, se, formalmente, per espressa previsione del Trattato, le politiche occupazionali europee rappresentano il terreno privilegiato per gli strumenti di *soft law*, si tratta comunque di un settore indirettamente disciplinato dall'Unione pure da norme vincolanti, come è il caso delle direttive degli anni '90 sui lavori flessibili o sull'orario di lavoro, o quella del 2008 sul lavoro interinale tramite agenzia.

## **7. Gli alti e bassi nel coordinamento delle politiche occupazionali negli ultimi quindici anni.**

Da quando Massimo non è più con noi, il coordinamento delle politiche occupazionali è stato caratterizzato da alti e bassi. Da un lato, una decina di anni fa, sembrava che il MAC potesse avere un'incidenza effettiva sulle politiche occupazionali degli Stati membri. Basti pensare che le conseguenze del procedimento previsto dal Trattato si avvertivano

---

<sup>25</sup> M. D'Antona, *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in *Lav. dir.*, 1992, p. 58.

anche nell'ordinamento italiano. Infatti, la legge 30/2003, negli artt. 1, co. 1, e 2, co. 2, prevedeva che la delega al Governo per la riforma dei servizi per l'impiego e dei contratti a contenuto formativo dovesse essere esercitata nel rispetto, oltre che delle competenze affidate alle Regioni, anche "degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione"<sup>26</sup>.

Dall'altro lato, in tempi più recenti, la crisi incalzante ha dato luogo ad un aggiustamento del MAC attraverso l'articolazione su base triennale e non più annuale delle c. d. linee-guida. A ciò si è aggiunta la nascita delle misure c.d. di *flexicurity* volte a combinare flessibilità e sicurezza nel rapporto di lavoro. Tuttavia, la triennialità, che ha portato con sé la ripetitività delle linee-guida, ha prodotto un "affossamento" del coordinamento europeo delle politiche occupazionali. Ed anche le politiche di *flexicurity* si sono rivelate sostanzialmente inadeguate in contesti nazionali profondamente diversi da quelli nei quali erano sorte e dai quali erano state mutate (v. Olanda e Paesi scandinavi).

## **8. Le più recenti fonti comunitarie sul diritto al lavoro e le politiche dell'occupazione. L'equivoca distinzione tra diritti e principi.**

Dal 1999 ad oggi molto è cambiato anche nel discorso sui diritti sociali fondamentali. Un discorso già ricorrente nel pensiero di Massimo e al cui sviluppo egli avrebbe sicuramente dedicato i suoi sforzi ricostruttivi e interpretativi.

Anzitutto, nel 2000 è stata proclamata a Nizza la Carta dei diritti fondamentali, il cui art. 15 recita che "ogni individuo *ha il diritto di lavorare* e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata". La Carta a quel tempo aveva solo valore politico<sup>27</sup>. Dopo il fallimento del Trattato costituzionale europeo del 2004, il Trattato di Lisbona, sottoscritto nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009<sup>28</sup>, ha finalmente

---

<sup>26</sup> Una previsione analoga, riferita al riordino delle forme contrattuali di lavoro, è ora contenuta nell'art. 4, co. 1, del disegno di legge delega (AS 1428/2014) del 3 aprile 2014, secondo il quale i principi e criteri direttivi da rispettare nell'esercizio della delega devono tenere conto anche "degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità". Sul disegno di legge delega, v. L. Zoppoli, *Il "riordino" dei modelli di rapporto di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 213/2014.

<sup>27</sup> In merito, v., *ex multis*, B. Veneziani, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, p. 779.

<sup>28</sup> Sull'evoluzione dell'Unione europea, v. F. Carinci, *Piano, piano Dolce Carlotta: cronaca di un'Europa in cammino*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro*

riconosciuto alle norme della Carta lo stesso valore delle norme del Trattato (art. 6 TUE)<sup>29</sup>.

Da allora si devono fare i conti concretamente con il valore giuridico della Carta, e quindi con l'efficacia del ricordato art. 15. A questo fine, occorre richiamare una distinzione di non poco conto: quella fra *diritti* e *principi*. I diritti sono immediatamente azionabili, mentre le disposizioni della Carta "che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione" (art. 52, par. 5, della Carta).

Si va accreditando l'idea che la differenza fra diritti e principi si basi sulla formulazione delle norme. Le previsioni della Carta formulate in modo preciso ed incondizionato conferiscono ai singoli un diritto soggettivo perfetto, quindi invocabile; quelle invece dal contenuto più indeterminato si traducono in meri principi. Una distinzione che si collega logicamente al discorso – che pure a Massimo non sfugge – sulla effettività dei diritti fondamentali. E allora è abbastanza chiaro che l'art. 15 contenga un principio e non un diritto in senso stretto: con la conseguenza che la libertà professionale e il diritto di lavorare, per produrre effetti, necessitano di una ulteriore e più precisa determinazione mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale che attua il diritto dell'Unione.

Il principio di cui all'art. 15 non ha trovato, almeno espressamente, puntuali precisazioni nel diritto dell'UE. Di conseguenza questo principio, attualmente, altro non è che uno sprone alle istituzioni europee ad approvare normative che vadano in quella direzione. Per un altro verso, però, esso costituisce anche un importante criterio di interpretazione delle norme finora esistenti. Perciò si tratta in buona sostanza di un principio da valorizzare: perché contribuisce in ogni caso a realizzare il più possibile la libertà e il diritto al lavoro. E può aggiungersi

---

*dell'Unione europea*, vol. IX, Diritto del lavoro, Commentario diretto da F. Carinci, Utet, 2010, p. 1.

<sup>29</sup> Sul punto v., più di recente, M. Delfino, *La Corte e la Carta: un'interpretazione "utile" dei diritti e dei principi sociali fondamentali. Considerazioni a partire dal caso Association de médiation sociale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 103/2014, e in DLM, 2014, p. 175; G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 104/2014. V. altresì A. Alaimo, B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 82/2010; B. Caruso, M.G. Militello (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".*Collective Volumes* - 1/2011, p. 87; R. Mastroianni, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 4, p. XXI ss.

che, sebbene il quadro normativo sia ancora parzialmente incompleto quanto ai diritti sociali in generale, e al diritto di lavorare in particolare, la sostanziale costituzionalizzazione di questi diritti, avvenuta nel corso degli anni 2000, costituisce una tappa importante. Essa infatti dimostra, se non una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla situazione criticata da Massimo D'Antona nel 1999 – secondo il quale "i principi costitutivi dell'Unione europea evidenziano il rilievo centrale del mercato rispetto ai diritti sociali" – almeno l'inizio di un nuovo percorso in Europa: quello di mettere in discussione il primato delle *libertà del mercato* e di aprire qualche spiraglio ai *diritti sociali fondamentali*.

Come dire che, rispetto al silenzio o alla vaghezza delle fonti precedenti, il citato art. 15 è un piccolo passo in avanti, sebbene per ora soprattutto di carattere retorico e, dunque, parecchio insufficiente. Non si può infatti tacere che, dietro la distinzione tra diritti e principi, si nasconde questa grave contraddizione logica: affermare con enfasi il principio che tutti hanno il diritto di lavorare e, nello stesso tempo, paralizzare, con misure economico-finanziarie, gli strumenti necessari a rendere effettivo tale diritto. Riprendendo la frase di Massimo citata all'inizio, va denunciato con forza che il diritto al lavoro continua a non esser preso sul serio dall'Europa!

Con il suo *soft law* in materia di politiche occupazionali; con la sua *austerità* che colpisce tanta gente che lavora o che cerca di lavorare; con le sue promesse di trasformare l'occupazione stabile in occupabilità, l'Europa non fa altro che ributtare dalla finestra il diritto al lavoro fatto entrare dalla porta. In altre parole, se un "diritto" viene ridotto a un "principio", lo si fa schiacciare da condizionamenti fatti passare per dogmi scolpiti nella pietra, laddove essi altro non sono che precise scelte politiche. Beninteso, nessuno può illudersi – e tanto meno poteva farlo Massimo, quindici anni fa – di vedere affermato il diritto al lavoro in una norma europea c. d. precettiva. Che conferisce al singolo un diritto soggettivo provvisto di azione da far valere in un Tribunale, ma – questo sì! – ci si può aspettare almeno di vedere riconosciuto, accanto all'affermazione del principio che tutti hanno il diritto di lavorare, l'obbligo degli Stati di apprestare le condizioni indispensabili a rendere effettivo il diritto al lavoro e, nello stesso tempo, l'obbligo dell'Unione Europea di promuovere e agevolare l'allestimento di tali condizioni. In pratica, né più né meno di quanto afferma l'art. 4, comma 1, della nostra Carta: la cui importanza fondamentale, più che nel riconoscimento del diritto al lavoro – proclamazione necessaria, ma non sufficiente – sta proprio in quel "promuove le condizioni....." per renderlo effettivo. E' appunto su questo piano per così dire "strumentale" che si svolge la partita decisiva: perché

promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro significa inventare un grande "piano europeo per l'occupazione".

Queste condizioni, infatti, sono numerose e della più diversa natura: dalle politiche economiche alle politiche industriali; dagli investimenti pubblici al sostegno degli investimenti privati ad opera del settore bancario, specie per le piccole e medie imprese; dalle politiche attive del lavoro (mirate per settori merceologici e per territori), alla creazione di moderne ed efficienti istituzioni per la formazione e per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sfruttando le migliori tecnologie informatiche; dalla sburocratizzazione degli apparati pubblici alla promozione culturale e al miglioramento dell'organizzazione civile e sociale (trasporti, sanità, asili nido: tutti servizi indispensabili, tra l'altro, a garantire anche una vera parità tra uomini e donne nel lavoro, che all'Europa sta particolarmente a cuore).

Un piano del lavoro di queste proporzioni sicuramente farebbe superare la mentalità ancora nazionale di alcuni stati e la resistenza di alcuni paesi a cedere all'Unione pezzi di sovranità statale, se non altro perché abbatterebbe il *dumping* sociale tra i paesi dell'Unione. Ed inoltre attuerebbe concretamente quanto previsto dall'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea circa il coinvolgimento delle parti sociali: le quali, con molta probabilità, sarebbero indotte ad abbandonare vecchi pregiudizi, passando dalla logica di un conflitto permanente a quella di una ponderata partecipazione.

La verità è che un cambiamento di così grande portata tuttora dista anni-luce dalla mentalità di quanti oggi detengono le chiavi del potere economico-sociale dell'Europa (e forse del mondo) e alimentano il sospetto – che D'Antona allora non poteva avere – che i sintomi della crisi iniziata alla fine del secolo scorso, e aggravatasi nel corso del primo decennio di questo secolo, altro non erano – per dirla con Luciano Gallino e Umberto Romagnoli – che segni anticipatori di una *lotta di classe alla rovescia*, che oggi sta attraversando il pianeta: con buona pace del costituzionalismo di un'Europa che così tradisce se stessa! E però non mancano altri segni premonitori a dirci che forse non sarà sempre così!