

TENDENZE

**Un sistema sovranazionale
che nazionalizza il conflitto sociale.
Le ragioni della difficoltà dei sindacati europei
a politicizzare la governance economica europea**

*Roland Erne**

1. Introduzione

La creazione di un nuovo sistema di governance economica dell'Europa è qualcosa che merita una spiegazione. A differenza della Confederazione europea dei sindacati (Ces; nell'acronimo inglese Etuc - European Trade Union Confederation), la leadership imprenditoriale e politica non riconosceva, fino a pochissimo tempo fa, la necessità di introdurre qualsivoglia forma di coordinamento delle relazioni industriali a livello dell'Ue (Leonard *et al.* 2007), ritenendo presumibilmente che le forze di autoregolamentazione del mercato avrebbero automaticamente generato un auspicabile livellamento verso il basso dei salari, del welfare e dei diritti dei lavoratori in Europa. Tuttavia, nel novembre 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il cosiddetto Six-Pack, un pacchetto di sei leggi Ue in materia di governance economica europea. Questo nuovo sistema di governance conferisce alla Commissione europea il potere di promulgare disposizioni dettagliate nei confronti dei governi nazionali, nonché di sanzionare gli Stati membri (Erne 2012).

Il presente saggio si propone di spiegare le ragioni del sostanziale fallimento del movimento sindacale europeo nel politicizzare il nuovo sistema di governance economica dell'Ue. Una questione importante, non solo per chi ha a cuore il futuro della giustizia sociale e della democrazia in Europa. La debole risposta del mondo del lavoro organizzato alla centralizzazione della governance socioeconomica mette anche in discussione precedenti analisi in materia di intervento sindacale transnazionale. Nel mio libro *European Unions. Labour's Quest for a Transnational Democracy* (2008) ho sostenuto che l'azione sindacale transnazionale non scaturisce di per sé dalla

* Roland Erne è docente di Relazioni industriali presso l'University College Dublin (Irl).

Il presente articolo è una versione rivista del saggio pubblicato nel 2015 *A Supranational Regime that Nationalizes Social Conflict*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 345-368.

creazione di mercati transnazionali ma è il risultato della crescente riorganizzazione a livello sovranazionale della struttura imprenditoriale e di quella statutale (si veda anche Baglioni 2009). Ma se è più facile politicizzare le decisioni della Commissione europea che le forze economiche astratte alla base dei processi di europeizzazione e globalizzazione (Erne 2008, p. 189), perché è stato così difficile, per le organizzazioni dei lavoratori, politicizzare il nuovo sistema di governance dell'Ue nella sfera pubblica transnazionale?

L'articolo è diviso in due parti. La prima parte illustra la natura e la portata del sistema di governance economica europea e discute se esso presenti punti di cristallizzazione per quanto riguarda la vertenzialità transnazionale. Nella seconda parte si prende in esame quanto fatto dai sindacati europei durante diversi stadi del processo di creazione del sistema di governance economica dell'Europa, ovvero nello specifico 1) durante la fase di definizione dell'agenda, 2) nella fase di adeguamento delle politiche e 3) nella fase attuativa. Un simile approccio permette di valutare a pieno il ruolo di diversi fattori che possono spiegare la scarsa politicizzazione del nuovo sistema di governance europea.

Come si vedrà, il nuovo sistema di governance non segue il classico modello di Stato federale ma riproduce piuttosto le strutture di governance tipiche delle imprese multinazionali, che controllano le loro teoricamente indipendenti filiali locali mettendole l'una contro l'altra e operando raffronti coercitivi sulla base di indicatori sovranazionali di performance. La conclusione cui giunge l'articolo è che, se è vero che la tradizione euro-keynesiana e lo choc della crisi dell'euro hanno influenzato in modo importante le fasi di avvio e adozione della nuova politica, le difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei nel politicizzare la governance economica europea si spiegano meglio in termini della capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

L'articolo è principalmente basato sull'analisi di documenti, pubblicati e non, redatti da organizzazioni sindacali nazionali ed europee tra il 2008 e il 2014. Inoltre, il lavoro di ricerca è stato ulteriormente approfondito grazie a diverse conversazioni avute con funzionari di organizzazioni sindacali francesi, tedesche, italiane, irlandesi, norvegesi, svedesi, svizzere e romene, nonché di associazioni datoriali e sindacali di livello europeo e della Commissione europea.

2. Il nuovo sistema di governance economica europea: una rivoluzione silenziosa

La crisi dell'eurozona, scoppiata a seguito della grande recessione del 2008, ha prodotto un'inedita centralizzazione del potere politico nelle mani delle istituzioni Ue. Nel giugno 2010, l'allora presidente della Commissione Barroso ha annunciato una «rivoluzione silenziosa» nel processo di definizione delle politiche economiche e di bilancio¹. A loro volta, nel novembre 2011 tutti i governi degli Stati membri e la maggioranza del Parlamento europeo hanno adottato il Six-Pack sulla governance economica europea. Nel 2012, tutti i paesi Ue – tranne Repubblica Ceca e Regno Unito – hanno ratificato il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (da qui in poi, Patto di bilancio europeo). Inoltre, la Banca centrale europea (Bce) ha utilizzato il proprio ruolo di prestatore di ultima istanza nell'ambito del sistema euro per imporre la propria agenda a determinati paesi, quali la Spagna e l'Italia, alle prese con l'aumento degli oneri finanziari. Infine, a tutto questo nel 2013 è seguito il Two-Pack, un pacchetto di due leggi Ue per rafforzare la sorveglianza sovranazionale sulle politiche nazionali di bilancio. Il risultato è che la Commissione non è solo autorizzata a rivolgere minuziose raccomandazioni per paese (Country-Specific Recommendations, Csr), ma può anche comminare sanzioni. I paesi dell'eurozona che non dovessero riuscire a ridurre «disavanzi eccessivi» o che dovessero causare «squilibri macroeconomici eccessivi» rischiano di essere multati nella misura, rispettivamente, del 0,2 o 0,1 per cento del Pil (Erne 2012).

Il Regolamento Ue n. 1176/2011 prevede che la Commissione rediga un quadro di valutazione sulla base di indicatori quantitativi e che stabilisca, «quando opportuno», soglie minime e massime di ciascun indicatore, al fine di registrare eventuali andamenti economici indesiderati negli Stati membri. Gli indicatori previsti dal quadro di valutazione riguardano tutti gli ambiti della politica economica, anche quelli formalmente esclusi dalla competenza Ue come le politiche salariali. Uno degli undici indicatori impiegati per decidere se uno Stato membro abbia messo in campo politiche economiche «idonee» o «inidonee» è legato al rapporto tra retribuzione nominale media per lavoratore dipendente e Pil reale per persona

¹ Barroso, *Stiamo facendo rivoluzione silenziosa*, Ansa, Fiesole, 18 giugno 2010.

occupata (sarebbe a dire le variazioni nel costo del lavoro per unità di prodotto, Clup). Gli aumenti nominali che dovessero superare le soglie fissate dal quadro di valutazione farebbero quindi scattare i meccanismi preventivi e correttivi previsti dal regolamento, che vanno dall'emanazione di raccomandazioni per il paese interessato, all'avvio di procedure approfondite di revisione, ai piani correttivi e alle visite di ispezione, fino alle multe salate previste in caso di infrazione.

Ne consegue che i tempi in cui le raccomandazioni dell'Ue potevano essere declassate a «norme non vincolanti» sono finiti. Nel 2014, ad esempio, la Commissione ha comunicato al governo francese che il suo programma di riforma basato su un piano di austerità draconiano da 50 miliardi di euro e sul taglio per 40 miliardi di euro dei contributi per la protezione sociale e delle imposte a carico dei datori di lavoro non sarebbe bastato a «ristabilire la redditività delle aziende private» (European Commission 2014). Pertanto, il caso francese andava appositamente monitorato e imponeva scelte politiche ferme, quali l'introduzione di ulteriori riduzioni fiscali per le imprese, la riduzione della spesa sanitaria e pensionistica, e la flessibilizzazione delle «rigide» leggi sul lavoro e sui salari. Nel febbraio 2015, il governo ha risposto adottando la Loi Macron, mirante a rendere il quadro legislativo francese ulteriormente favorevole alle imprese. Una legge peraltro adottata per decreto governativo, perché il suo prevedibile respingimento da parte della Assemblée Nationale avrebbe «mandato il segnale sbagliato alla Commissione, a una sola settimana di distanza dalla decisione circa il sanzionamento della Francia per mancato rispetto degli obiettivi sul deficit di bilancio»². La Commissione, dal proprio canto, ha scelto di risparmiare le sanzioni alla Francia. Tuttavia, per scongiurare le sanzioni stesse, il governo francese ha dovuto impegnarsi a intraprendere una serie ulteriore di «riforme», stabilite da un elenco lungo ben 47 pagine. La nomea della Commissione quale paladina del progresso sociale già scricchiolava da tempo, ma nel 2012 è arrivata persino ad annoverare tra i propri obiettivi politici «la riduzione complessiva del potere contrattuale dei sindacati in materia di salari» (European Commission 2012, p. 104).

² «French Government overrides Parliament to ram through Reforms», in *Financial Times*, 17 febbraio 2015.

2.1. Politicizzare il nuovo sistema di governance economica europea?

Questa perdita di democrazia nel processo di definizione della politica economica mina alla base una fonte vitale di potere per le organizzazioni dei lavoratori, sarebbe a dire il potere *politico* di mobilitazione e di scambio, nonché uno dei suoi modi classici di lottare per il progresso sociale, ovvero *conquistare leggi*. Tuttavia, la risposta inadeguata dei sindacati europei all'istituzione di strutture centralizzate di governance economica sul livello Ue costituisce un caso critico anche dal punto di vista analitico. Nel mio volume del 2008 (pp. 186-202) ho individuato un catalizzatore principale per l'azione transnazionale: i sindacati europei sono riusciti a innescare con successo un intervento collettivo di portata transnazionale quando sono riusciti a politicizzare nella sfera pubblica transnazionale le decisioni prese dai quadri esecutivi sovranazionali delle grandi imprese o del settore pubblico. Anche altri studi in materia di lavoro sindacale transnazionale sono giunti a conclusioni simili. Le alleanze sindacali ben riuscite sul piano transnazionale sono spesso state innescate da eventi *politici* ben determinati che hanno fatto emergere con maggiore chiarezza le interconnessioni e interdipendenze reciproche tra lavoratori e loro rappresentanti, come, ad esempio, nel caso della proposta di nuovi accordi per il libero commercio e gli investimenti, delle fusioni aziendali o di alcune norme europee particolarmente controverse quali la direttiva Ue sui servizi a firma del Commissario Bolkestein nel 2004 (Stan, Helle, Erne 2015; Meardi 2012). Resta tuttavia da spiegare quali siano le condizioni favorevoli al verificarsi di processi transnazionali di politicizzazione. La centralizzazione del processo decisionale nell'ambito di strutture sovranazionali costringe i sindacati a lavorare transnazionalmente solo laddove la via di risoluzione nazionale al problema non appaia percorribile, poiché, in questo caso, la politicizzazione del processo tende a tradursi nella rinalizzazione della strategia politico-sindacale. Ne consegue che la centralizzazione del processo di definizione delle politiche sul piano sovranazionale possa essere considerata condizione necessaria ma non sufficiente alla politicizzazione della sfera pubblica transnazionale. Non è d'altronde un caso che le reti organizzative create dai movimenti sociali e dai gruppi d'interesse a livello europeo falliscano puntualmente quando si tratta di aprire un dibattito pubblico intorno a determinate proposte di legge europee, per quanto importanti queste possano essere (Kohler-Koch, Quittkat 2013).

3. Le ragioni della risposta inadeguata dei sindacati europei

Perché è stato così difficile per il movimento sindacale politicizzare il nuovo sistema di governance europea, nonostante le trasformazioni e i cambiamenti strutturali che esso comporta? Le sezioni che seguono tenteranno di rispondere alla domanda, soffermandosi su tre diversi stadi del processo di creazione del sistema di governance economica dell'Ue.

3.1. Prevenire gli squilibri macroeconomici: una questione politica delicata

I sistemi di contrattazione collettiva vigenti in Europa occidentale non sono scomparsi con l'avvento dell'Unione monetaria europea. Al contrario, anche nei paesi privi di una tradizione neocorporativista – come l'Italia, la Spagna e l'Irlanda – i patti sociali hanno avuto un peso importante durante la prima fase dell'Unione monetaria. In quel periodo il mondo del lavoro iniziò senz'altro a perdere terreno in termini di reddito nazionale in quasi tutti i paesi dell'eurozona, anche a causa dell'ispirazione di corporativismo competitivo di quasi tutti i patti sociali, ma, finché la quantità di fetta di ricchezza nazionale persa era controbilanciata dalla crescita complessiva della torta, la concertazione sociale poteva continuare a essere celebrata come quel sistema di complementarità istituzionali che aveva reso possibile un'incredibile fase di crescita economica e occupazionale (Teague, Donaghey 2009). Tuttavia, arrivati al 2011, i patti sociali erano crollati in quasi tutti i paesi periferici dell'Ue, anche perché i lavoratori non sembravano disposti ad accontentarsi di una fetta più piccola di una torta di dimensioni ridotte (Erne, Maccarrone 2013). Al contempo, l'espressione *gouvernement économique européen* è entrata a far parte del discorso politico ufficiale dell'Ue, sebbene certamente non nel senso euro-keynesiano originario del termine.

Nel 1999 e nel 2000 la Ces, la Federazione europea dei metalmeccanici e quasi tutte le altre federazioni sindacali europee sostenevano la necessità di introdurre forme di coordinamento europeo della contrattazione salariale collettiva per prevenire i pericolosi squilibri economici che la tendenza del «*beggar-thy-neighbor*», dello scaricare le difficoltà sugli altri, avrebbe potuto creare. Seguendo le indicazioni degli studiosi euro-keynesiani, le organizzazioni affiliate alla Ces si impegnarono a perseguire, nelle rispettive tornate negoziali, accordi collettivi conformi al parametro concordato dello «scatto inflazionario più l'incremento della produttività» (Erne 2008, pp. 86-90). Nel periodo in cui Lafontaine fu ministro delle Finanze in Germania, anche

la prospettiva di un coordinamento europeo a livello di politica economica sembrava godere di più ampio consenso istituzionale. Alla fine, tuttavia, tanto le linee guida della Ces in materia di coordinamento salariale quanto il «dialogo macroeconomico» tra la Commissione, il Consiglio, la Bce e le parti sociali per cui Lafontaine si era battuto non riuscirono a impedire l'instarsi di tendenze divergenti in materia di salari e costo del lavoro in seno all'eurozona.

Gli studiosi di relazioni industriali hanno avanzato diverse spiegazioni per questo fallimento, quali la tendenza dei paesi ad adattare la politica salariale nazionale all'approccio concorrenziale-manageriale in tema di contrattazione salariale, come nel caso del settore manifatturiero tedesco; l'erosione dei sistemi nazionali di contrattazione salariale a causa delle sempre più forti minacce di delocalizzazione, dopo l'allargamento dell'Unione europea verso est; l'introduzione di riforme del lavoro e del welfare tutte orientate alla domanda; o la natura rigidamente tecnica delle politiche di coordinamento salariale dell'Unione (Dufresne 2015; Erne 2008; Lehndorff 2015). I sindacati europei hanno ampiamente mancato di fare riferimento agli obiettivi di coordinamento dei salari fissati dalla Ces nelle proprie tornate di contrattazione collettiva (Erne 2008, p. 116). Va detto, tuttavia, che alcuni studiosi di relazioni industriali avevano espresso maggiore scetticismo sin dall'inizio, ritenendo che i sindacati europei fossero semplicemente troppo deboli per pensare di poter applicare quelle disposizioni volontarie in materia di coordinamento salariale (Keller 2000).

Non sorprende allora che economisti sindacali euro-keynesiani come Emmanuel Mermet, economista della Cfdt francese, e politici di centro-sinistra come Jacques Delors si siano dichiarati a favore del progetto della Commissione di creare un sistema di governance economica europea, reputandolo un passo avanti, pur definendo la proposta della Commissione «troppo complessa... eccessivamente bilanciata sulle sanzioni... e insufficientemente aperta alla partecipazione di una varietà di attori – compresi i parlamenti nazionali e le parti sociali europee». Ciononostante, gli stessi si sono anche detti soddisfatti del fatto che i decisori politici europei abbiano finalmente riconosciuto come la crisi abbia dato ragione a chi, per oltre dieci anni, ha chiesto che l'Unione monetaria europea avesse un governo economico comune (Delors, Fernandes, Mermet 2011).

Anche i consulenti dei sindacati tedeschi si sono espressi a favore della proposta di un sistema di governance economica per l'Ue. Stefan Colli-

gnon, ad esempio, già nel 2010 sosteneva che «la logica di una valuta comune impone la centralizzazione a livello Ue delle politiche macroeconomiche; altrimenti, i governi nazionali continueranno sempre a minare il bene comune per perseguire interessi parziali» (Collignon 2010). Analogamente, gli economisti di Ver.di Dierk Hirschel e Klaus Busch, hanno espresso un'autocritica circa la mancata applicazione da parte dei sindacati tedeschi delle linee guida in materia di coordinamento salariale della Ces, riconoscendo la necessità di un quadro vincolante per la governance economica europea. Pur ritenendo che gli squilibri macroeconomici vadano rettificati dai paesi che registrano un surplus e non dai paesi in deficit, i due sostengono infatti la necessità di rafforzare le capacità di coordinamento delle politiche attraverso una politica salariale fortemente espansiva (Busch, Hirschel 2011).

Fino al 2010, la Ces ha approvato ogni proposta a favore di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione, sebbene la costruzione dell'*acquis* comunitario in campo sociale sia stata costantemente messa in secondo piano rispetto all'agenda «negativa» dell'Unione europea a favore del mercato. Sorprendentemente, tuttavia, la scarsa politicizzazione del nuovo sistema di politica economica dell'Ue non è imputabile a un reiterato e incondizionato appoggio alle politiche europee. L'esecutivo della Ces denunciava infatti già nell'ottobre del 2010 le nuove proposte della Commissione, definite una minaccia all'indipendenza delle parti sociali in materia di contrattazione nonché un tentativo di costringere «gli Stati membri a innestare una contrazione coordinata della domanda». E nel gennaio del 2012 la Ces ha finanche rigettato il Patto di bilancio europeo.

La Ces si è opposta alle nuove proposte della Commissione in materia di governance economica perché queste sottintendevano che gli squilibri economici dell'Ue fossero stati causati da politiche sociali troppo generose o da aumenti salariali troppo alti nei paesi periferici dell'eurozona. Ciò non toglie che quasi tutta la leadership sindacale reputi che un'unione monetaria necessiti comunque di regole comuni. Lo stesso istituto di ricerca della Ces ritiene che l'unione politica sia «indispensabile per la moneta unica» (Degryse 2012). I sindacati europei hanno assunto una posizione contraria a quello specifico progetto di nuova governance economica dell'Ue in sede di confronto con la propria leadership politica nazionale e con quella europea, ma non ne hanno fatto un cavallo di battaglia per forme di protesta collettiva. La scelta della Commissione di declinare il

nodo politico che sta alla base del nuovo sistema di governance in termini di «prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici» tra le economie nazionali è stata quindi determinante nel prevenire la politicizzazione del sistema stesso.

3.2. Adottare regole ferme per scongiurare «pericoli imminenti»

Il Six-Pack e il Patto di bilancio europeo sarebbero solo potuti essere adottati durante la fase acuta della crisi dell'euro, ovvero in una situazione di emergenza in cui potevano essere considerate giustificabili misure risolutive per scongiurare pericoli imminenti. Riprendendo le note riflessioni di Carl Schmitt sullo stato di emergenza, il sociologo della società del rischio Ulrich Beck ha definito la crisi dell'euro come una situazione dove l'incombere della catastrofe legittima e costringe finanche i costruttori dell'Europa a sfruttare ogni cavillo legale pur di fare strada al cambiamento (Beck 2013, pp. 21-38).

Pur avendo l'ufficio giuridico della Dgb, la confederazione dei sindacati tedeschi, ben evidenziato le ripercussioni «pericolose» del Six-Pack sul diritto del lavoro tedesco (Zeibig 2012), la leadership sindacale nazionale ha ritenuto più opportuno investire le risorse dei sindacati su fronti più pressanti. A diverse intensità, i sindacati europei si sono impegnati, a livello locale e nazionale, in vertenze o in un lavoro di «contrattazione delle concessioni» (*concession bargaining*) con i governi e le imprese del proprio paese per mitigare il più possibile l'impatto della crisi. Nonostante l'asimmetria strutturale del *crisis corporatism*, il «corporativismo da crisi», segnato da uno sbilanciamento a favore del capitale finanziario e a spese del lavoro, il combinarsi di momenti di protesta, di un'avanzata elettorale di partiti di centro-sinistra e della pratica della «contrattazione delle concessioni» ha, in alcuni casi, persino permesso di registrare un compromesso accettabile per i sindacati. In Francia, ad esempio, nel gennaio 2013 le confederazioni datoriali e sindacali hanno sottoscritto un accordo che ha aperto la strada a una nuova legge sulla cogestione che prevede l'inclusione obbligatoria dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle aziende, settore privato incluso (Conchon 2014). Al contempo, però, le organizzazioni dei lavoratori hanno evitato di andare all'attacco del sistema di governance economica che andava emergendo e per cui il capitale finanziario si stava battendo a livello europeo. Al contrario, i leader sindacali europei hanno convenuto circa la necessità di misure risolutive per salvare l'euro,

sperando che la «discesa agli inferi» iniziata nel 2010 finisse presto, non fosse altro perché François Hollande nel 2012 era stato eletto presidente (Degryse 2012).

Se la Ces aveva, quantomeno formalmente, bocciato il Patto di bilancio europeo, la confederazione sindacale francese Cfdt ne ha infine giustificato l'accettazione in nome dei rischi che un suo rifiuto avrebbe comportato per lo Stato francese. Analogamente, il Segretario generale dell'Irish Congress of Trade Unions è giunto alla conclusione che «sebbene il trattato, dal nostro punto di vista economico e sociale, sia sbagliato, è difficile opporvisi in assenza di un'alternativa soddisfacente al Meccanismo europeo di stabilità». L'interesse immediato a stabilizzare l'euro e le finanze pubbliche degli Stati membri ha quindi prevalso rispetto alle implicazioni di lungo termine del sistema di governance economica europea sul mondo del lavoro.

Inoltre, nei paesi già sottoposti ai programmi ben più intrusivi della Troika, la lotta contro il Six-Pack e il Trattato di bilancio era oggettivamente meno urgente. Ad esempio, considerati bassi tassi di inflazione e il *calo* del 12,8 per cento nel costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) registrato in Irlanda a seguito dei tagli ai salari e della massiccia perdita di posti di lavoro tra il 2010 e il 2012, l'imposizione di un tetto massimo del 9 per cento all'*aumento* del costo del lavoro per unità di prodotto previsto per i paesi dell'eurozona dal quadro di valutazione stabilito dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici non è apparsa poi così minacciosa. Analogamente, anche i sindacati dei paesi forti dell'eurozona non hanno ritenuto che il nuovo sistema di governance europea avrebbe prodotto un cambiamento radicale di prospettive. Così, se un ex dirigente della Ig Metall ha affermato che la crisi dell'euro è stata causata da aumenti salariali «eccessivi» in Europa meridionale (Bieler, Erne 2015, p. 33), la Cfdt francese ha descritto il Patto di bilancio come una misura atta a prevenire il ripetersi dello scenario greco.

I fautori del nuovo sistema di governance economica sono riusciti a presentarlo come una misura urgente e, al contempo, relativamente innocua tanto per i sindacati dei paesi centrali quanto per quelli della periferia. Tuttavia, con il senno del poi, i sindacati europei potrebbero avere motivo di non sentirsi poi così tranquilli, avendo la Commissione usato i propri nuovi poteri per richiedere riforme a favore delle imprese in quasi tutti gli Stati membri. Nelle sezioni che seguono, discuterò se e fino a che punto il movimento sindacale sia riuscito a politicizzare il nuovo sistema di governance durante la sua fase attuativa.

3.3. La governance economica europea: un sistema sovranazionale che nazionalizza il conflitto sociale

Il nuovo sistema di governance economica della Ue, pur avendo carattere sovranazionale, contemporaneamente spinge a una nazionalizzazione delle impostazioni di politica economica, in quanto mette gli Stati membri in concorrenza gli uni con gli altri. Il nuovo sistema di governance della Ue non segue il modello classico dello Stato federale: ha molti più punti in comune con le strutture di corporate governance delle multinazionali, che controllano le proprie consociate autonome a livello nazionale tramite misure coercitive di raffronto fra di esse sulla base di indicatori di performance fondamentali scelti a livello centrale.

Già nel 2010 l'esecutivo della Ces aveva denunciato il fatto che il nuovo sistema di governance della Ue rappresentava un tentativo di costringere gli Stati membri a «perseguire politiche non cooperative, tramite le quali essi tentano di uscire dalla crisi a spese degli altri Stati membri» (Etuc 2010). La stessa Ces era anche riuscita a ottenere risultati nelle pressioni esercitate sul Parlamento europeo, che aggiunse un nuovo articolo 1 (3) al Regolamento Ue n. 1176/2011 sugli squilibri macroeconomici eccessivi, che ribadiva l'autonomia contrattuale delle parti sociali. Tale emendamento, tuttavia, non impedì alla Commissione di richiedere sistemi sempre più flessibili di determinazione dei salari. Utilizzando come esempi la deregolamentazione del mercato del lavoro tedesco 2005 e i tagli alle retribuzioni del settore pubblico in Irlanda nel 2009, già nel 2010 la Commissione affermava che la flessibilità in materia salariale si può ottenere anche senza l'abolizione formale dell'autonomia contrattuale delle parti sociali: «[I] decisori politici possono incidere sui sistemi di fissazione delle retribuzioni utilizzando diverse modalità, quali fornire informazioni o regolamentazioni in materia salariale, modificare la normativa sull'indicizzazione salariale, e far presente il ruolo esercitato dalle retribuzioni del settore pubblico. Anche le riforme del mercato del lavoro, inoltre, dovrebbero contribuire a rendere più efficienti i processi di determinazione dei livelli retributivi» (European Commission 2010, p. 3).

Se teniamo conto degli attacchi ai diritti di contrattazione collettiva sui salari portati avanti dalla Troika, l'Ue, la Bce e il Fmi (Dufresne 2015; Schulten, Müller 2015), però, non si può dire che l'introduzione dell'articolo 1 (3) nel Regolamento n. 1176/2011 rappresenti un successo per il mondo del lavoro. In Portogallo, il numero di lavoratori coperti da accordi sindacali è sceso da un milione duecentoquarantamila nel 2011 a 224.000

nel 2013 (Marginson, Welz 2015), e i mutamenti radicali in materia di diritto del lavoro richiesti alla Romania dai creditori internazionali hanno portato a un calo della percentuale di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva dal 70 al 20 per cento (Stan, Erne 2015). Le ripercussioni del nuovo sistema Ue di governance economica si sono sentite perfino in Danimarca, Belgio e Francia (Bieler, Erne 2015; de la Porte, Natali 2014). Le nuove regole sulla governance economica dell'Unione europea, insomma, non solo hanno avuto un impatto drammatico nella periferia dell'Unione, ma hanno inciso anche nei suoi paesi centrali.

Anche se nel 2013 la Ces riuscì perfino a convincere *Business Europe* a firmare una dichiarazione congiunta sul proprio coinvolgimento nella governance economica europea, non vi è alcun dubbio che le classifiche fissate dal nuovo sistema, le raccomandazioni specifiche per paese, i piani d'azione correttivi, e il rischio di incorrere in multe per non aver rispettato le regole, mettono in discussione l'autonomia contrattuale delle parti sociali. Analogamente, anche i parlamenti nazionali spesso si trovano esclusi dai processi decisionali sulle politiche da adottare, in particolare quando i funzionari europei non sono certi che le loro misure di *deregulation* verranno approvate da una maggioranza parlamentare. Fra l'altro, la Loi Macron del febbraio 2015 in Francia, il Job's Act italiano del dicembre 2014, le riforme del diritto del lavoro introdotte in Romania nel 2011, e la riduzione dei salari minimi in Grecia, sono state tutte misure adottate per decreto, per impedire l'approvazione di emendamenti poco graditi da parte di maggioranze parlamentari vicine al mondo del lavoro. Nonostante questi impressionanti parallelismi, però, la tempistica differenziata delle classifiche *nazionali* introdotte dal nuovo sistema, il fatto che le Csr sono raccomandazioni *specifiche per paese*, e le multe previste per il mancato rispetto delle regole *a livello nazionale* rendono difficile la costruzione di un approccio politico alla governance economica europea a livello Ue. Il nazionalismo metodologico del sistema conferma efficacemente il paradigma secondo cui il mondo del lavoro si fonda sull'appartenenza a culture nazionali diverse; il che fornisce una importante cornice ideologica alla promozione della concorrenza fra lavoratori a livello transnazionale (Hürtgen 2014), anche se la linea di demarcazione fra chi dalla crisi «ci perde» e chi «ci guadagna» non segue confini nazionali (Lehndorff 2015).

Nonostante questi diversi percorsi nazionali, però, va ribadito che la Ces ha condannato il nuovo sistema di governance economica della Ue fin dal momento in cui è stato concepito. Inoltre, in preparazione delle elezioni eu-

ropee del 2014, la Ces ha formulato un proprio piano alternativo per gli investimenti, la crescita sostenibile e un'occupazione di qualità. Il piano della Ces denominato *Un nuovo cammino per l'Europa* era notevolmente diverso dal manifesto elettorale molto vago del Partito dei socialisti europei, sia in termini di ambizione politica che per la sua natura molto più dettagliata. Insomma, le apparenti differenze nazionali all'interno del movimento sindacale europeo non forniscono però una spiegazione sufficiente della mancata politicizzazione nell'approccio al nuovo sistema di governance della Ue. Tra l'altro, anche i partiti della sinistra radicale e i gruppi che portano avanti campagne anti-capitaliste non sono riusciti a costruire un approccio politico alle nuove norme Ue di governance economica nella sfera politica transnazionale, per quanto abbiano tentato. Anzi, le mobilitazioni più conflittuali contro l'austerità sono state su temi meno complessi, più evocativi e apparentemente più urgenti: come ad esempio nel caso della campagna nazionale e transnazionale sul «diritto all'acqua» e nelle lotte contro le chiusure di aziende (Bieler, Erne 2015; Bieler 2015; Vogiatzoglou 2015).

Indubbiamente, la natura complessa di una proposta politica sovranazionale non ne esclude a priori la politicizzazione, come dimostrano le mobilitazioni popolari contro la Direttiva Ue sui servizi, o contro gli accordi Nafta, Mai e Ttip sul libero commercio (Kay 2015; Dierckx 2015). Tuttavia, nel caso ad esempio della Direttiva Ue sui servizi a firma del Commissario Bolkestein, il successo della campagna di opposizione fu dovuto alla potenza e al carattere unitario del messaggio concordato dai sindacati e dai movimenti sociali di tutta Europa: contro il *dumping* sociale e per la parità di trattamento di tutti i lavoratori a prescindere dalle loro origini (Dribbusch 2015). Per ciò che riguarda il nuovo sistema di governance economica, delineare un messaggio altrettanto forte e unificante è risultato molto più difficile, nonostante i tentativi di costruzione di una resistenza transnazionale da parte dei sindacati e dei movimenti sociali europei attraverso, ad esempio, la giornata di azione (di sciopero) del 14 novembre 2012 (Helle 2015; Vogiatzoglou 2015). Eppure, il crescente scontento sociale e politico nei confronti delle politiche di austerità, seppure espresso a intensità diverse, è infine divenuto fonte di preoccupazione per la leadership europea.

3.4. Socializzare la governance economica europea?

Il 2 ottobre 2013, la Commissione ha presentato diverse idee su come approfondire la dimensione sociale del nuovo sistema di governance econo-

mica europea; e il 24 ottobre 2013 ha preso nota con soddisfazione del fatto che le parti sociali avevano presentato una dichiarazione congiunta sul loro coinvolgimento nel sistema di governance economica della Ue (Business Europe *et al.* 2013). All'interno della Ces, però, in molti hanno criticato le nuove proposte della Commissione, definendole un «Cavallo di Troia per l'Europa sociale» (Janssen 2013). Tuttavia, la disponibilità della Commissione a integrare formalmente le parti sociali nel calendario del *Semestre europeo* relativo al nuovo sistema di governance economica ha portato anche a un qualche coinvolgimento della Ces nel nuovo sistema di governance economica.

Nel dicembre del 2014, la Ces ha chiesto alla Commissione di introdurre una serie di mutamenti sostanziali nel proprio sistema di governance. Contemporaneamente, la proposta costruttiva presentata dalla stessa Ces di adottare indicatori «migliori» per il quadro di valutazione previsto dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici (Psm) è anche indicativa di quanto i leader della Ue siano riusciti ad affermare il principio di un sistema coercitivo di governance economica fondato sull'analisi comparata a livello sovranazionale. Certamente, i principali indicatori di performance scelti dalla Commissione meritano di essere criticati. Risulta tuttavia molto improbabile che una discussione tecnica sugli indicatori faccia aumentare la capacità dei sindacati europei di ispirare iniziative di mobilitazione sociale a livello transnazionale, anche se la Ces ha proposto di esaminare l'area euro nel suo insieme, suggerendo pertanto che all'interno della Psm vengano comprese anche soglie minime di costo del lavoro unitario e un indicatore di quest'ultimo per tutta l'eurozona. Certamente, la Ces sottolinea correttamente che «se le decisioni sugli indicatori, le analisi e le politiche di intervento vengono demandate all'*establishment* finanziario (ministri delle Finanze, banchieri centrali e Dg Ecfm) il risultato registrerà uno squilibrio a favore della visione del mondo che ha la finanza» (Etuc 2014). È molto improbabile, però, che un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella gestione del nuovo sistema europeo di governance alteri i rapporti di forza a favore delle organizzazioni dei lavoratori.

Certamente, dal 2014 in poi, prima della pubblicazione dell'*Analisi annuale della crescita* che avvia ogni anno il semestre della governance economica europea, vengono consultate le parti sociali. Alle discussioni con i vari comitati amministrativi della Ue coinvolti nei processi di governan-

ce economica europea partecipano anche funzionari delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Detto ciò, non va dimenticato che il potere dei sindacati si fonda in primo luogo sulla loro capacità di mobilitazione. Le organizzazioni imprenditoriali, invece, mantengono un vantaggio strutturale nelle politiche fondate sugli interessi, perché il capitale, in materia di azione collettiva, non ha gli stessi problemi che ha il lavoro (Erne 2013). Il fatto che la Commissione non sia in grado di conoscere tutte le condizioni specifiche di ogni Stato membro rende più facile alle organizzazioni degli imprenditori fornire contributi rilevanti per far avanzare il programma della Commissione di riforme favorevoli alle imprese. I contributi delle confederazioni sindacali nazionali, invece, difficilmente avranno lo stesso effetto, in quanto le ragioni della forza in genere prevalgono sulla forza della ragione, quando si tratta di politiche fondate sugli interessi. Il fatto che la Ces abbia iniziato a fornire ai propri affiliati le informazioni su come contattare i funzionari della Commissione preposti al semestre europeo responsabili per i rispettivi paesi, non ha in realtà alterato molto i rapporti di forza fra capitale e lavoro.

Nonostante ciò, Bart Vanhercke e Jonathan Zeitlin hanno già notato una «socializzazione del semestre europeo» in relazione alle raccomandazioni specifiche per paese emesse nel 2013, in risposta alla crescita dello scontento popolare ma anche a causa di un processo di apprendimento riflessivo da parte di chi elaborava le raccomandazioni dell'Ue. A supporto della loro tesi, tali autori citano un'analisi dei contenuti, nelle cui conclusioni si afferma che 67 delle 141 raccomandazioni per paese emesse nel 2013 contengono almeno una voce relativa all'occupazione o alle politiche sociali (Vanhercke, Zeitlin 2014, p. 32). La tesi di una socializzazione del semestre europeo, però, non si può fondare su un conteggio così semplicistico delle parole, in quanto non tutte le raccomandazioni per paese che si occupano di problemi occupazionali e sociali «possono essere considerate sensibili alle questioni sociali», come riconosciuto, per inciso, anche da Vanhercke e Zeitlin (2014, p. 33). Le indicazioni di abolire i sistemi di indicizzazione salariale che risarciscono i lavoratori per l'aumento del costo della vita, decentrare i sistemi nazionali di contrattazione salariale, indebolire la tutela dei lavoratori contro i licenziamenti, introdurre sistemi di «workfare» per i disoccupati e ridurre l'entità del salario minimo nazionale, rappresentano un progresso sociale solo per chi accetta la mentalità liberista della Dg Ecfm della Commissione. Analogamente, le rac-

comandazioni che richiedono sistemi sanitari fondati su un miglior rapporto costo-efficacia o un aumento dell'età pensionabile possono essere considerate socialmente progressiste solo da chi condivide la tesi delle imprese, secondo cui i tagli alla spesa sociale «nel lungo periodo potrebbero rafforzare la dimensione sociale» (Bekker 2015). Purtuttavia, Vanhercke e Zeitlin si sentono confortati dal fatto che un numero maggiore di raccomandazioni per paese socialmente progressiste «metterà in ombra» quelle di impronta regressiva (2014, p. 33); senza però menzionare che, in base al Six-Pack, gli Stati membri rischiano di essere penalizzati solo per la mancata attuazione di alcune raccomandazioni, e in particolare di quelle che essi stessi considerano regressive.

4. Conclusioni

L'irrisolutezza dei sindacati europei nel reagire al nuovo sistema di governance economica in Europa fa pensare che una riorganizzazione sovranazionale delle strutture di governance economica sia una causa necessaria ma non sufficiente di conflittualità sindacale a livello transnazionale. Certo l'eredità delle politiche euro-keynesiane e lo choc della crisi dell'euro hanno avuto un ruolo importante durante la fase di avvio e adozione del nuovo sistema, ma le difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei di costruire un approccio politico alla governance economica in Europa trovano una spiegazione più efficace se riferite alla capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

La formulazione del nodo politico del Six-Pack come problema di «squilibri macroeconomici» ha rassicurato chi sosteneva sin dall'inizio che l'unione monetaria europea avrebbe richiesto un *gouvernement économique européen*. Già nel 1999, i sindacati europei avevano richiesto un maggiore coordinamento politico delle relazioni industriali all'interno dell'eurozona e avevano adottato proprie regole per coordinare la contrattazione salariale a livello europeo. Quando i parametri di riferimento della Ces per il coordinamento delle politiche salariali si dimostrarono incapaci di impedire il fenomeno distruttivo delle politiche salariali «*beggar-thy-neighbour*», ovvero volte a scaricare le difficoltà sugli altri, gli scettici sottolinearono la natura volontaristica dei parametri di riferimento, sostenendo che per ottenere un coordinamento significativo era necessaria una base

statutaria. Per questo motivo i principali economisti europei legati ai sindacati hanno accolto inizialmente con favore l'idea di linee guida vincolanti in materia di governance europea dell'economia. Anche se la Ces si è resa conto molto presto che la Commissione non intendeva affatto impedire una corsa al ribasso nelle politiche salariali, il fatto che essa abbia presentato il sistema di governance economica europea come misura atta a «evitare gli squilibri macroeconomici» ha impedito che il tema venisse affrontato sin dall'inizio come questione politica. Se la Commissione avesse proposto un pacchetto di misure legislative inequivocabili, miranti a imporre tagli al welfare e alla spesa sanitaria, controlli sui salari e *deregulation* del mercato del lavoro, o l'aumento dell'età pensionabile, invece di un indefinito Six-Pack, per molti parlamentari europei di centro-sinistra votare a favore del pacchetto sarebbe stato davvero difficile.

L'apparente urgenza del nuovo sistema europeo di governance si è dimostrata importante quanto l'approccio politico alla questione. Senza il pericolo imminente di un collasso finanziario del sistema bancario europeo e dell'euro, l'adozione del nuovo regime sarebbe stata difficile. Lo spettro di una catastrofe imminente ha giustificato invece l'attuazione di mutamenti istituzionali radicali, che violano i principi fondanti dello stato di diritto (*nulla poena sine lege*) e delegano poteri legislativi rilevanti ai tecnocrati dell'Unione, sottraendoli sia ai parlamenti nazionali che al Parlamento europeo e – in materia di relazioni industriali – sottraendo potere anche alle due controparti sociali. Oltre a ciò, le sollevazioni popolari causate dalla crisi sociale ed economica hanno assorbito così tanto le risorse dei sindacati e della popolazione che è venuta loro a mancare la lungimiranza strategica necessaria a cogliere la natura politica dei mutamenti profondi, ma meno visibili, che venivano introdotti con il nuovo sistema di governance socioeconomica in Europa. La crisi non ha impedito le proteste popolari; ma i sindacati europei hanno portato avanti soprattutto lotte pressanti e di natura difensiva a livello aziendale o nazionale, mancando così costantemente delle risorse necessarie a impegnarsi in una battaglia più di lungo periodo, di natura trasformativa.

In primo luogo, però, la mancata politicizzazione dell'approccio al nuovo sistema deriva dal modo specifico in cui è costruito; ma l'esclusione della governance economica dall'area di intervento delle politiche democratiche e dei media a livello nazionale spiega solo in parte il fatto che la leadership europea sia riuscita ad aggirare il crescente scontento popo-

lare. La capacità del nuovo sistema di governance sovranazionale della Ue di *nazionalizzare il conflitto sociale* ha un ruolo molto più efficace nell'impedire un approccio politico al sistema da parte dei sindacati e dei movimenti sociali europei di quanto ne abbia il carattere tecnocratico del sistema stesso.

I leader della Ue non hanno ripristinato un accordo tecnocratico a favore di una maggiore integrazione politica cooptando i principali rappresentanti degli interessi sociali dominanti e in conflitto fra loro, in particolare capitale e lavoro, come teorizzato da Ernst B. Haas (1958) e poi praticato dalla Commissione Delors nel percorso che portò al Trattato di Maastricht. Al contrario, essi hanno cercato di mettere le politiche della Ue al riparo dal riverbero del dibattito politico nazionale mettendo gli Stati membri in concorrenza fra loro. In una situazione di grave crisi economica, è in effetti possibile che le élite non intendano più garantire la propria autorità tramite un processo di pacificazione e integrazione dei conflitti sociali, perché il costo di una redistribuzione sociale a favore dei ricchi si fa più alto. Purtroppo, le élite possono riuscire lo stesso ad affermare la propria autorità, quando riescono a riorientare lo scontento sociale in direzione di alcuni specifici gruppi sociali all'interno e all'esterno del paese, come i dipendenti pubblici «fannulloni» [in italiano nell'originale, *ndt*] in Italia, o «quegli sfaticati» dei greci.

Né la «nuova procedura contro gli squilibri macroeconomici» del Six-Pack né la «procedura rafforzata contro il deficit eccessivo» ottengono una pacificazione dei conflitti sociali. È vero esattamente il contrario (Stan *et al.* 2015). In entrambi i casi, però, le imposizioni tecnocratiche sulle politiche da adottare prendono di mira specifici paesi, e, al loro interno, specifici gruppi sociali come gli insegnanti o il personale sanitario. Certamente, i sindacati europei erano riusciti in passato a svelare la natura politica delle politiche tecnocratiche della Ue – ad esempio nel caso della Direttiva Ue sui servizi, o quando nel 2003 riuscirono a salvare la Alstom nonostante le rigide norme Ue sulla concorrenza (Erne 2008). Le conseguenze indirette, disuguali e asincrone del nuovo sistema europeo di governance economica per i lavoratori delle diverse realtà Ue, però, rendono molto più difficile per i sindacati e i movimenti sociali costruire un approccio politico al nuovo sistema nella sfera pubblica transnazionale.

Da questo punto di vista il nuovo sistema europeo di governance economica rispecchia molto le moderne strutture di *corporate governance*, che

mirano a ostacolare la solidarietà sindacale con l'uso di tattiche di guerra fra poveri che mettono in concorrenza gli uni contro gli altri i lavoratori delle diverse filiali di una stessa azienda. Nonostante ciò, chi ha analizzato i fattori scatenanti della solidarietà sindacale a livello transnazionale ha anche dimostrato che «la concorrenza può frustrare la cooperazione, ma può anche motivarla» (Anner *et al.* 2006, p. 24). Inoltre, a differenza delle strutture di *corporate governance*, gli organismi politici e i processi di integrazione regionale hanno bisogno di una legittimazione popolare. Per questo motivo, una strategia delle élite mirante a impedire una politicizzazione transnazionale di questi temi tramite la nazionalizzazione dei suoi discorsi politici rischia anche di provocare la disintegrazione del progetto europeo. Non sorprende molto, quindi, che la Commissione stia tentando di stabilizzare il nuovo sistema di governance tramite una «socializzazione» del proprio discorso politico. Ma anche se la Commissione Juncker ha promesso di introdurre alcune tematiche sociali, i funzionari della Ue, della Bce e del Fmi hanno chiarito, nei negoziati con il primo governo Syriza in Grecia nel 2015, che non intendono affatto abbandonare l'impostazione antisociale del loro intervento.

Sarebbe però un errore affermare che non c'è alternativa. Sarebbe sbagliato confondere l'istituzione del nuovo sistema europeo di governance economica con l'impossibilità di modificarne i contenuti e le direttrici. Espandendo l'ambito degli interventi Ue a qualsiasi misura possa risultare necessaria a prevenire e correggere gli squilibri economici eccessivi, il Regolamento Ue n. 1176/2011 mette indubbiamente in discussione lo stato sociale democratico. Contemporaneamente, però, il nuovo sistema di governance economica dell'Ue destabilizza anche la legittimità delle modalità tecnocratiche di governance della Ue stessa. Fintanto che i funzionari della Ue, della Bce e del Fmi potevano fingere che le loro azioni non comportassero scelte politiche fra interessi sociali in conflitto, potevano autolegittimarsi tramite un discorso tecnocratico e apolitico che sottolineava l'apparente efficacia delle loro azioni come qualcosa che andava a vantaggio di tutti. Ma più i cittadini europei si rendono conto che le scelte dei leader dell'Ue creano perdenti e vincenti, più diventa difficile tenere le politiche europee al riparo dalla contestazione politica. In materia di politiche salariali la Commissione ha finora utilizzato i nuovi poteri politici derivanti dal Regolamento n. 1176/2011 solo per fissare soglie massime all'incremento nominale del costo del lavoro per unità di prodotto in ogni

parte d'Europa, cosa che ovviamente è nell'interesse del capitale. Tuttavia, gli squilibri economici nell'Unione europea in materia di dinamiche salariali non sono stati causati da incrementi eccessivi nella cosiddetta periferia meridionale, ma dallo scarso incremento dei salari reali nei paesi dell'Europa centrale, settentrionale e orientale, nei quali è mancata un'adeguata remunerazione del fattore lavoro a fronte degli incrementi di produttività (Erne 2008, p. 97). Stante l'assenza di una volontà politica di far avanzare la giustizia sociale e la democrazia egualitaria in Europa, questa disattenzione per le esigenze dei lavoratori non sorprende molto. Al contempo, però, vale la pena notare che il Regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici fornisce anche una base giuridica per raccomandazioni vincolanti della Ue che mettano fine alla distruttiva corsa al ribasso in materia di salari e diritti del lavoro causata dalle strategie nazionali miranti a portare avanti i propri interessi a scapito degli altri. Risulta pertanto del tutto coerente il fatto che la Cesc rivendichi oggi anche una fissazione vincolante di salari minimi in tutta l'Ue (Etuc 2014). Certamente, il mutamento necessario nella direzione politica del processo di integrazione europea dipenderà in primo luogo dalla capacità del movimento sindacale di impegnarsi in un'azione collettiva *transnazionale* (Bieler, Erne 2015; Stan, Erne 2015). Tuttavia, più i sindacati saranno capaci di smascherare le contraddizioni interne del nuovo sistema di governance economica dell'Ue, più facile sarà per loro innescare le mobilitazioni popolari di cui c'è bisogno, a favore di un'altra Europa, più sociale e più democratica.

Riferimenti bibliografici

- Anner M., Greer I., Hauptmeier M., Lillie N., Winchester N. (2006), *The Industrial Determinants of Transnational Solidarity*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 12, n. 1, pp. 7-27.
- Baglioni M. (2009), *La democratizzazione dell'Unione europea. Quale ruolo per i sindacati?*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 241-248.
- Beck U. (2013), *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Bari, Laterza.
- Bekker S. (2015), *Eu Economic Governance in Action*, Ose Research Paper n.19.
- Bieler A. (2015), *Sic Vos non Vobis. The Struggle for Public Water in Italy*, in *Monthly Review*, vol. 67, n. 5, <http://monthlyreview.org/2015/10/01/sic-vos-non-vobis-for-you-but-not-yours/>.
- Bieler A., Erne R. (2015), *Transnational Solidarity? The European Working Class in the Eurozone Crisis*, in *Socialist Register*, vol. 51, <http://socialistregister.com/index.php/srv/issue/view/1578#.Vg5bjivUV8F>.
- Bieler A., Erne R., Golden D., Helle I., Kjeldstadli K., Matos T., Stan S. (2015, a cura di), *Labour and Transnational Action in Times of Crisis*, Lanham, Rowman & Littlefield International.
- Busch K., Hirschel D. (2011), *Europe at the Crossroads. Ways Out of the Crisis*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Business Europe, UeApme, Ceep, Etuc (2013), *Social Partner Involvement in European Economic Governance*, Brussels, 24 October.
- Collignon S. (2010), *Democratic Requirements for a European Economic Government*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Conchon A. (2014), *Les administrateurs salariés en France: contribution à une sociologie de la participation des salariés aux décisions de l'entreprise*, PhD thesis, Cnam, Paris, <http://www.theses.fr/s125904>.
- de la Porte C., Natali D. (2014), *Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared*, in *West European Politics*, vol. 37, n. 4, pp. 732-749.
- Degryse C. (2012), *The New European Economic Governance*, Working Paper 2012-14, Brussels, Etui.
- Delors J., Fernandes S., Mermet E. (2011), *The European Semester: Only a First Step*, in *Notre Europe Policy Brief*, n. 22, <http://www.institutdelors.eu/media/bref22-en.pdf?pdf=ok>.
- Dierckx S. (2015), *European Unions and the Re-Politicization of Transnational Capital*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 327-344.

- Dribbusch H. (2015), *Where is the European General Strike? The Challenges of Trans-European Union Action against Austerity*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 171-185.
- Dufresne A. (2015), *Euro-Unionism Face to European Economic Governance Wage Policy*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 141-156.
- Erne R. (2008), *European Unions. Labour's Quest for Transnational Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Erne R. (2012), *Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolatorio post-democratico?*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 113-126.
- Erne R. (2013), *Associazioni di interesse*, in Caramani D. (a cura di), *Scienza politica*, Milano, Egea, pp. 211-240.
- Erne R. (2015), *A Supranational Regime that Nationalizes Social Conflict. Explaining European Trade Unions' Difficulties in Politicizing European Economic Governance*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 345-368.
- Erne R., Maccarrone V. (2013), *Un patto faustiano con il neoliberalismo? Ascesa e caduta dei patti sociali nella Repubblica d'Irlanda*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 2, pp. 7-30.
- Etuc (2010), *European Economic Governance and Eu 2020*, Executive Committee, 13.10.
- Etuc (2014), *Review of European Economic Governance*, Executive Committee, 2.12.
- European Commission (2010), *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, in *European Economy*, n. 1.
- European Commission (2012), *Labour Market Developments in Europe 2012*, in *European Economy*, n. 5.
- European Commission (2014), *Macroeconomic Imbalances. France 2014*, in *European Economy Occasional Papers*, n. 178.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2015), *International Trade Union Solidarity and the Impact of the Crisis*, in *European Policy Analysis*, n. 1, http://www.sieps.se/sites/default/files/2015_1epa%20eng%20A4%20korr7.pdf.
- Haas E.B. (1958), *The Uniting of Europe*, London, Stevens & Sons.
- Helle I. (2015), *A New Proletariat in the Making? Reflections on the 14 November 2012 Strikes and the Movements of 1968 and 1995*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 229-242.
- Hürtgen S. (2014), *Labour as a Transnational Actor, and Labour's National Diversity as a Systematic Frame of Contemporary Competitive Transnationality*, in *Capital & Class*, vol. 38, n. 1, pp. 211-223.

- Janssen R. (2013), *A Trojan Horse for Social Europe*, in *Social Europe Journal*, 17 October, <http://www.social-europe.eu/2013/10/a-trojan-horse-for-social-europe/>.
- Kay T. (2015), *New Challenges, New Alliances: Union Politicization in a Post-NAFTA Era*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 246-269.
- Keller B. (2000), *Buchbesprechung. Tarifpolitik unter dem EURO*, in *WSI-Mitteilungen*, vol. 53, n. 2, pp. 145-147.
- Kohler-Koch B., Quittkat C. (2013), *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Lehndorff S. (2015), *Crisis Losers vs. Crisis Profiteers? Challenges to Transnational Labour Solidarity in the Eurozone Crisis*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 157-170.
- Leonard E., Erne R., Marginson P., Smismans S. (2007), *New Structures, Forms and Processes of Governance in European Industrial Relations*, Luxemburg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Marginson P., Welz C. (2015), *European Wage-Setting Mechanisms under Pressure*, in *Transfer*, vol. 21, n. 4.
- Mearidi G. (2012), *Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 50, n. 1, pp. 99-120.
- Schulten T., Müller T. (2015), *European Economic Governance and its Intervention into National Wage Developments and Collective Bargaining*, in Lehndorff S. (a cura di), *Divisive Integration*, Brussels, Etui, pp. 331-364.
- Stan S., Helle I., Erne R. (2015), *European Collective Action in Times of Crisis*, in *Transfer* vol. 21, n. 2, pp. 131-139.
- Stan S., Erne R. (2015), *Is Migration from Central and Eastern Europe an Opportunity for Trade Unions to Demand Higher Wages? Evidence from the Romanian Health Sector*, in *European Journal of Industrial Relations*, 18 October.
- Teague P., Donaghey J. (2009), *Why has Irish Social Partnership Survived?*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n. 1, pp. 55-78.
- Vanhercke B., Zeitlin J. (2014), *Socializing the European Semester?*, in *European Policy Analysis*, n. 7, http://sieps.se/sites/default/files/Sieps%202014_7%20webb%20NY_2.pdf.
- Vogiatzoglou M. (2015), *Workers' Transnational Networks in Austerity Times. The Case of Italy and Greece*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 215-228.
- Zeibig N. (2012), *Gefahren für das deutsche Arbeitsrecht durch das EU-Recht*, Düsseldorf, Wsi in der Hans Böckler Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/v_2012_11_08_zeibig.

ABSTRACT

Fino a pochissimo tempo fa, la leadership imprenditoriale e politica europea non reputava necessario introdurre qualsivoglia forma di coordinamento delle relazioni industriali a livello Ue. Tuttavia, nel novembre 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un nuovo sistema di governance economica europea che rende le politiche sul lavoro degli Stati membri passibili di procedure multilaterali di sorveglianza. Il saggio esamina questa «rivoluzione silenziosa» dall'alto e valuta in che modo il mondo del lavoro organizzato ha risposto a questa sfida. Il testo spiega come il nuovo sistema di governance non segua il classico modello di Stato federale, ma riproduca piuttosto le strutture di governance delle imprese multinazionali, che controllano le loro filiali locali mettendole l'una contro l'altra e operando raffronti coercitivi. La difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei a politicizzare la governance economica europea trova allora migliore spiegazione nella capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

A SUPRANATIONAL REGIME THAT NATIONALIZES SOCIAL CONFLICT.
EXPLAINING EUROPEAN TRADE UNIONS' DIFFICULTIES
IN POLITICIZING EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE

Until very recently, European employers and political leaders denied the need for any coordination of wages and industrial relations at Eu level. In 2011 however, the European Parliament and the Council adopted a new European economic governance regime that makes Eu member States' labor policies subject to multilateral surveillance procedures. This paper analyzes this «silent revolution» from above and assesses organized labor's responses to this challenge. It shows that the Eu's new governance regime does not follow the classical model of a federal State, but rather the governance structures of multinational corporations that control their local subsidiaries through the use of whipsawing tactics and coercive comparisons. European trade unions' and social movements' difficulties in politicizing European economic governance are thus best explained by the ability of the new supranational Eu regime to nationalize social conflicts.

[Traduzione a cura di Marta Gilmore]