

TEMA

*Contrattazione transnazionale*

## Ricostruire la solidarietà in Europa.

Note a margine del volume di Silvana Sciarra

*L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*

Giuseppe Bronzini\*

### 1. Premessa

Come nel biennio 2001-2003, le librerie si vanno affollando di volumi sull'Europa di orientamento critico, prevalentemente di parte europeista: l'addensarsi della crisi, che da economica e finanziaria è diventata ancor più drammaticamente istituzionale (e anche «esistenziale»), svelando un'inquietante mancanza di coesione tra i governi del vecchio continente, e il progressivo sfarinamento di un'autentica dimensione decisionale a carattere sovranazionale, sembrano spingere gli intellettuali, soprattutto quelli a vocazione cosmopolitica, per dirla con Ulrich Beck, a scendere in campo cercando di rilanciare quel che un tempo fu chiamato il «sogno europeo».

Mentre nel triennio della «speranza costituzionale» (dalla proclamazione a Nizza della Carta dei diritti alla conclusione dei lavori della seconda Convenzione) l'alluvione libraria era improntata all'ottimismo, avendo una dimensione fortemente costruttiva, ora il panorama è di segno più confuso, nell'intreccio tra una diffusa inquietudine e l'aspirazione a recidere in un sol colpo (assumendo le occasioni costituenti che ogni crisi finisce con l'offrire) il nodo gordiano dell'irrisolta questione della sovranità nel vecchio continente.

Negli scaffali c'è un po' di tutto, in primo luogo i contributi dei politici che possono vantare di rientrare o di essere rientrati a far parte della governance sovranazionale: dal volume di Sylvie Goulard e Mario Monti *La democrazia in Europa. Guardare lontano* (Rizzoli, 2013), a quelli certamente più combattivi e meno compassati di Daniel Cohn Bendit e Guy Verhofstadt *Per l'Europa. Manifesto per una rivoluzione unitaria* (Mondadori, 2013) e di Pier Virgilio Dastoli e Roberto Santaniello *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa, e poi?* (Università Bocconi Editore, 2013), alla raccolta di saggi curata da Giuliano Amato e Roberto Gualtieri *Prove di Europa unita. Le istituzioni*

\* Giuseppe Bronzini è consigliere di Cassazione – Sezione Lavoro.

europree di fronte alla crisi (Passigli, 2013), infine alla *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa* di Elido Fazi e Gianni Pittella (Fazi, 2013). Non mancano i filosofi: si vedano in particolare i volumi di Edgar Morin e Mauro Ceruti *La nostra Europa* (Raffaello Cortina, 2013) e di Jürgen Habermas *Questa Europa è in crisi* (Laterza, 2012). Ci sono anche i poeti, come il convinto europeista Hans Magnus Enzensberger, che nel volume *Il mostro buono di Bruxelles ovvero l'Europa sotto tutela* (Einaudi, 2013) si lancia in una sistematica demolizione delle tecniche di regolazione «per dettaglio» dell'Unione, e ci sono i sociologi, come Ulrich Beck, che in *Europa tedesca* (Laterza, 2013) ci offre un *pamphlet* di grande profondità sui nuovi scenari, e soprattutto sulla loro ambivalenza emersi nei cinque anni di crisi dell'euro.

l'elenco potrebbe continuare a lungo, e deve certamente contemplare anche i numerosi volumi che mirano a «fare il punto» sulla questione della tutela multilivello dei diritti fondamentali in Europa: il diritto del lavoro (Foglià, Cosio, 2013; Borelli, Guazzarotti, Lorenzon, 2012); l'ormai dilagante cantiere del diritto penale europeo, cui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si stanno affiancando strumenti legislativi dell'Unione sempre più incisivi (Manes, 2013); la trattazione sovranazionale del tema cruciale della «interpretazione conforme»<sup>1</sup>. Anche i volumi che vorrebbero più che altro offrire un'interpretazione delle ragioni dei movimenti sociali di protesta del «dopo Lehmann Brothers», dagli *indignados* a *occupy*, finiscono per indagare la loro incidenza nella sfera pubblica europea e il loro potenziale «costituente»: da Manuel Castells in *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di internet* (Igea, 2012) al *Questo non è un manifesto* di Michael Hardt e Antonio Negri (Feltrinelli, 2012); così come lo stesso tema dei «beni comuni» finisce con l'essere proiettato sullo sfondo della rivolta dei cittadini europei contro la «sovranità chiamata debito»<sup>2</sup>.

La riflessione sulla vera *finalità* del processo di integrazione, dopo gli anni del «gelo» seguiti alla bocciatura referendaria del 2005 del Progetto di Costituzione, si dipana in ogni settore culturale, ma a guidarla non sono più i tentativi ingegneristici, frutto di una razionalità costruttivistica, per dare un assetto istituzionale più prossimo alle esigenze del costituzionalismo moderno all'«ircocervo europeo», ma le esigenze di «rimettere in forma» con

<sup>1</sup> Vedi Pistorio, 2013; vedi anche il denso capitolo sulla tutela dei diritti fondamentali in Europa, in Azzariti, 2013.

<sup>2</sup> Vedi il saggio di Allegri (2012), che ripercorre l'indicazione di Balibar (2011).

urgenza quelle misure «di emergenza» che così a fondo hanno forzato – come si dirà – il quadro legale e costituzionale elaborato attraverso il cosiddetto «metodo comunitario». Nel complesso questa letteratura, soprattutto quella che esamina più direttamente la «questione istituzionale» in connessione con la «questione democratica» nell'Unione, sollecita, pur con accenti molto diversi, un radicale cambio di passo nelle politiche europee: taluni prospettando la necessità di un «salto federale», altri limitandosi a invocare la nascita di un efficace e legittimato governo sovranazionale dell'economia, necessario supporto di un mercato e di una moneta comuni.

Quel che stupisce, però, è la scarsa attenzione alla dimensione sociale di questa *kehre*. Se l'idea delle quattro Unioni (economica, fiscale, monetaria e bancaria) è molto condivisa, la quinta Unione (quella sociale) viene tout court cancellata dall'agenda o sfuma nel generico o, addirittura, viene proiettata in una palingenesi trasformativa (la famosa «altra» Europa), da essere più la negazione in radice di tutto quello che si è realizzato negli ultimi decenni per istituire un «capitolo sociale» dell'Unione che un suo completamento, sia pure radicale e innovativo. Certamente Beck non manca di aggiungere la connotazione sociale alla nuova governance che dovrebbe auspicabilmente riassorbire il predominio della Germania e dei suoi fedelissimi alleati (Austria, Finlandia, Polonia, Stati baltici ecc.), e le cadute intergovernative introdotte dal «diritto europeo dell'emergenza», ma si rimane nel vago, così come nel vago rimane Habermas nel chiedere un welfare continentale, risorsa insostituibile – per il filosofo francofortese – per ricostruire una rinnovata fiducia popolare nelle istituzioni sovranazionali.

Persino il volume di cui è coautore un nostro ex presidente del Consiglio, di un governo solo «tecnico», definisce un «concetto nebuloso quello di Europa sociale» (p. 114), e nel testo vengono smussati quegli importanti spunti che pure il Rapporto Monti<sup>3</sup> per il rilancio del mercato unico conteneva a favore dell'estensione della politica dei trattamenti minimi (stabiliti attraverso direttive o regolamenti) come *pendant* necessario dell'intensificazione della competitività endoeuropea, in una chiave di contrasto del pericolo di dumping sociale tra Stati membri. Incredibilmente, il volume a cura di Amato e Gualtieri (2013) in poco meno di 400 pagine non trova uno spazio

<sup>3</sup> Si tratta del Rapporto (per la Commissione europea) *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*, a cura di Mario Monti, del maggio 2010.

per saggiare la dimensione sociale dell'Unione, forse perché si sconta che su questo terreno non esistano in atto «prove di un'Europa unita»; Morin e Ceruti (2013) non dedicano al modello europeo neppure una tra le decine di formule (alcune memorabili, in verità) per individuare una «politica della salvezza».

Il volume di Silvana Sciarra, *Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi* (Laterza, 2013), si distingue innanzitutto per tentare una ricostruzione accurata dello stato dell'arte della «Europa sociale», cioè dell'insieme di *policies*, strumenti giuridici vincolanti, meccanismi giudiziari di garanzia dei diritti sociali fondamentali che compongono la cassetta degli attrezzi che negli ultimi 15 anni è stata predisposta per costituire una «solidarietà pan-europea», attraverso il coordinamento delle politiche nazionali o, più raramente, attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia e gli atti sovranazionali vincolanti<sup>4</sup>.

L'insigne giuslavorista dell'Università di Firenze, studiosa di rilievo europeo e internazionale, autrice anche di importanti rapporti per le istituzioni europee, non abbandona, anche in tempi così controversi e di fronte alle tensioni in atto, il metodo che ha sempre contraddistinto i suoi lavori: uno stretto ancoraggio ai dati normativi e giurisprudenziali «multilivello» concernenti la materia del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, nella chiara e dichiarata prospettiva di un approfondimento del legame sociale «comunitario», in una chiave costituzionalistica progressista e innovativa che l'autrice, nell'ultima pagina, connette alle speranze della creazione degli «Stati Uniti d'Europa» (p. 113), al termine di una necessaria fase costituente. Silvana Sciarra<sup>5</sup> non sembra pertanto abbandonarsi alla malinconia, talvolta unita a un catastrofismo fatalista, nella quale sembra ricadere gran parte della dottrina lavoristica italiana, che dai vincoli europei vede ormai nascere solo tagli e contrazioni di spesa, inevitabilmente destinati a limare le prestazioni sociali e a ridurre le garanzie del mondo del lavoro<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Di notevole rilievo anche il volume di Giubboni (2012), che scandaglia la tenuta dei modelli sociali nazionali a fronte del diritto europeo della concorrenza, e l'incerta «presa» giurisdizionale della nozione di cittadinanza europea nelle decisioni della Corte di giustizia. Anche in questo caso il metodo è quello di una ricostruzione attenta dei fenomeni, nell'ottica di una più intensa integrazione sovranazionale.

<sup>5</sup> Sui temi del volume, vedi anche Sciarra, 2011a.

<sup>6</sup> Certamente controcorrente il numero monografico della *Rivista Giuridica del Lavoro* (2/2013) sul tema *Per un'Europa politica e sociale*, e anche la relazione di Treu (2013).

Ora, l'approccio di Sciarra insegna soprattutto due cose. La prima è cercare di distinguere quanto alcune scelte discutibili siano davvero da addebitare a opzioni nazionali e quanto invece a errori degli organi di Bruxelles: il complesso e confuso panorama anche delle *recovery measures* o dei tentativi di risanamento dei bilanci pubblici induce a distinguere accuratamente tra pratiche virtuose e vizi consolidati interni, quest'ultimi indebitamente messi in carico alla governance europea. In secondo luogo, induce a interpretare hegelianamente il passaggio verso una più solida e compatta «Europa sociale», a leggere questo movimento come un «superare-conservando» la (ancora troppo fragile) costruzione di una solidarietà pan-europea, imparando quindi anche dagli insuccessi di questi anni e dal dialogo che comunque si è stabilito attraverso l'esperienza, per certi versi molto controversa, dell'*open method of coordination*. Ci sembra, quindi, che nel volume si chieda una forte discontinuità con il passato, in linea con le richieste del sindacato europeo, pur nella convinzione che l'Unione ben difficilmente potrà liberarsi, come di una pelle di leopardo, dello strumentario giuridico sin qui attivato.

Un libro quindi importante, che ha il coraggio di immergersi nel purgatorio delle politiche sociali al tempo dell'*austerità*, senza ignorare le gravi e urgenti perplessità che queste hanno generato nella sfera pubblica continentale, ma senza cadere in quel *kulturpessimismus* e nostalgico degli Stati nazionali, oggi dilagante tra i cultori della materia. Insomma una scelta ancora *pro-integrationis* (soprattutto sociale, potremmo dire), ma non ignorando la marea di ostacoli che oggi si intravedono nel superare l'assetto dato nella ripartizione di competenze tra Stati e Unione definito dal Trattato di Lisbona, dopo l'esplosione del «diritto europeo dell'emergenza». Ci sembra che in questo senso Sciarra raccolga, per la sua materia, proprio l'indicazione metodologica approfondita con finezza da Beck; sviluppare l'ambivalenza della situazione che, al tempo stesso, provoca tensioni crescenti tra gli Stati, ma li avvita nel tentativo di risolvere la minaccia per tutti del crollo dell'euro (e della connessa insignificanza del vecchio continente nello scenario globale).

È vero anche per Beck il richiamo di Carl Schmitt per cui «nell'eccezione la forza della vita irrompe e spezza la crosta di una meccanica irrigidita nella ripetizione», ma mentre lo stato di eccezione formulato «in modo classico» dal giurista tedesco, accusato di simpatie per il nazionalsocialismo, chiamava a combattere la minaccia con la logica della contrapposizione e della guerra, Beck ricorda che lo «stato d'eccezione transnazionale» dispietatosi nell'Unione Europea per la crisi del debito sovrano chiama (secondo

la cosiddetta logica del rischio globale) necessariamente anche alla cooperazione e alla mediazione, perché gli Stati, neppure la potente Germania, possono uscirne da soli. In questo spazio si aprono, forse, le possibilità per erigere una solidarietà pan-europea, che in sostanza i Trattati non hanno saputo dispiegare, ma alla quale hanno pur sempre alluso nelle dichiarazioni di principio, che integri pienamente la dimensione sociale.

## 2. I temi del libro

Il punto da cui partire per Sciarra è senza dubbio il diffuso sentimento di paura che, per la prima volta, genera il sistema europeo. Paura che gli Stati nazionali siano spinti a indebolire i meccanismi interni di tutela e salvaguardia dei *fundamental social rights*, sacralizzati dalla Carta di Nizza, ma implementati ancora prevalentemente a livello nazionale (soprattutto quelli della sicurezza sociale); terrore che i tagli imposti dalle politiche di contenimento dei deficit pubblici, rafforzate dal Trattato internazionale conosciuto come *fiscal compact*, vengano addossati, se non altro per ragioni di pronta cassa, sui meno avvantaggiati e comunque sui ceti popolari. Si moltiplicano scene di tipo argentino, come non si erano mai viste nell'ambito dei confini dell'Unione, come quelle dell'esercito che presidia i bancomat a Cipro o la rabbia di piazza senza speranza nelle città greche. Non sono le molotov del maggio parigino sessantottino, ma qualcosa di molto più oscuro e disperato che ci rimanda direttamente al clima degli anni trenta; a questo va aggiunta la crescente preoccupazione per il pericolo di un populismo demagogico, sempre stile anni trenta, con l'espandersi dei partiti di estrema destra, preconizzato dal premio Nobel Paul Krugman già all'inizio della crisi del debito sovrano nell'Unione, laddove non si fossero compiuti seri passi in avanti verso un'Unione di tipo federale<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> In questo saggio Krugman (2011) ricorda quel che è accaduto con il fallimento del Comune di Los Angeles e quel che è occorso alla Grecia, illumina la differenza tra un regime federale e una situazione ancora incerta di mera «sovra-nazionalità», non esitando quindi nel prescrivere una vigorosa «cura» federalista e invitando a completare il processo iniziato con la Dichiarazione Schuman che «fece imboccare all'Europa la strada dell'unità. Finora questo cammino, anche se lentamente, ha sempre seguito la strada giusta. Ma le cose cambieranno se il progetto dell'euro fallirà». Dopo un anno, un nuovo intervento (*Depression and Democracy*, in *New York Times*, 11 dicembre 2011) sembra provenire

Il senso di sfiducia e di rassegnazione generalizzato (che si coniuga con rivolte effimere troppo spesso senza programmi e senza precise istanze per trasformare lo stato di cose presenti) deriva non solo dal carattere oscuro delle fonti che autorizzano la Commissione, spesso in partnership con il Fondo monetario internazionale, a pretendere misure di risanamento dei bilanci, soprattutto nell'eurozona (la «condizionalità» degli aiuti che oggi figura nel nuovo testo dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, così riformulato in tutta fretta), ma ancor prima dalle richieste di «riforma» che, se formulate nei confronti di paesi come il nostro a rischio default, diventano non meno pressanti delle prime, i cui contorni sono indefiniti e, in genere, assai poco rispettosi dei livelli di welfare consolidati nei paesi in difficoltà.

Ma a ingenerare un senso di impotenza è anche la considerazione, sulla quale insiste Sciarra, per cui, mentre le riforme che si sono avute nel dopoguerra nei paesi occidentali europei sono state quasi sempre accompagnate quanto meno da complessi negoziati con le parti sociali o, in ogni caso, su di esse i sindacati hanno potuto dire la propria o sviluppare mobilitazioni efficaci e coerenti con il livello decisionale governativo, le riforme europee al tempo della crisi scontano una debolezza, se non debolissima, presa di parola da parte del sindacato europeo, ancora dalla struttura troppo esile per reggere un confronto su questa scala; inoltre, eventuali iniziative sindacali si trovano di fronte misure interne «pilotate» in realtà a livello sovranazionale, quindi di fronte al ricatto del diktat «lo vuole l'Europa». Peraltro, la divisione crescente tra un'Europa del Nord, egemone sul piano economico, e un'Europa del Sud, bisognosa di aiuti, finisce con il dividere lo stesso sindacato europeo, mostrandosi l'opinione pubblica dei primi paesi molto con-

però da un'altra penna: «prima di tutto la crisi dell'euro sta uccidendo il sogno europeo. La moneta unica, che avrebbe dovuto unire le nazioni, ha invece creato un clima di amara acredine». Krugman vede ora solo politiche recessive, che avvitano gli Stati europei in un destino di disoccupazione e privazioni che destabilizza i regimi politici, soprattutto quelli più fragili, come l'Ungheria, nella quale si sta rafforzando senza grandi contrasti, aiutato dall'ansia che monta di fronte a un'Unione che chiede solo *austerità* e sacrifici, un partito xenofobo di estrema destra. I leader europei dovrebbero ripensare con urgenza le loro fallimentari politiche economiche e il loro riflesso sulla tenuta democratica del continente (senza confidare troppo sul fatto che non ci sono nuovi Hitler all'orizzonte); si tratta di un'emergenza assoluta, rispetto alla quale la stessa caduta della moneta unica appare secondaria. Il premio Nobel, oltre ai rischi economici, vede ingigantirsi anche i rischi «politici», che invita a non sottovalutare.



traria, anche nei settori popolari, a operazioni di salvataggio (o troppo concessive) degli Stati della seconda area.

Si è voluta individuare una grossa novità del Trattato di Lisbona nell'aver «costituzionalizzato» all'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea il Vertice sociale trilaterale (Curti Giardino, 2012), ma la prassi di questi ultimi anni ci mostra una marginalizzazione di tali incontri, ridotti a meri adempimenti burocratici. Ancora, ma torneremo sul punto, il diritto europeo dell'emergenza ha condotto a un sostanziale esautoramento del Parlamento europeo, che analisi forse troppo semplicistiche avevano individuato come il fulcro del sistema dell'Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: questo sta creando una confusa situazione istituzionale che alimenta ulteriormente l'angoscia e la paura dei cittadini degli Stati in affanno, che vedono il proprio destino legato alla decisione di organi costituzionali di altri paesi, come nel caso dell'atteso verdetto del Tribunale costituzionale tedesco sul piano di salvataggio *antispread*; Tribunale che, con una certa arroganza, ha interrogato senza tanti complimenti il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, ricordandogli che le regole di correttezza normativa sono diverse da quelle di efficacia economica.

Il volume di Sciarra, infatti, è in gran parte costruito attorno a una riflessione sulle chance, alcune colte, altre mancate, che le parti sociali a livello europeo (ma più generalmente anche in una dimensione transnazionale) finiscono con vedersi attribuite da un sistema regolativo dell'Unione inceppato o anche solo intrappolato nella competizione tra Stati, che un potere sovranazionale non sufficientemente forte non riesce più a tenere sotto controllo. Con il Trattato di Lisbona, forse anche prima, si è pensato a un federalismo cooperativo che lasciasse spazio all'azione della società civile e ai gruppi più organizzati e influenti di questa, come i sindacati, cui già il Trattato di Amsterdam ha conferito poteri che la dottrina in genere riconosce come, almeno sulla carta, addirittura superiori a quelli che le associazioni sindacali godono in ambito nazionale (Sciarra, 2009; Alaimo, Caruso, 2012).

Dopo il periodo «eroico» di fine millennio, con l'adozione di accordi che hanno portato a direttive ancora altamente significative nella disciplina dei rapporti di lavoro, come quella sul tempo determinato e sul *part-time*, la spinta regolativa proveniente direttamente dalle parti sociali si è di molto attenuata ma, al tempo stesso, si è valorizzata la dimensione «volontaria» degli accordi e il dialogo più marcatamente professionale, quindi con una scarsa ricaduta diretta sul complesso normativo dell'Unione (Alaimo, Caruso,

2012). L'emergere di tensioni transfrontaliere e attinenti la mobilità dei lavoratori e delle imprese (tipici i casi esaminati dalla Corte di Giustizia con le sentenze Viking e Laval), che gli organi di Bruxelles e l'apparato giuridico dell'Unione stentano ancora a governare, potrebbe aprire nuovi spazi di intervento alle parti sociali per fronteggiare i pericoli di *social dumping* (vedi p. 7, p. 61); così come accordi di partenariato tra Stati e Commissione, con il coinvolgimento della società civile e degli enti territoriali, sarebbero certamente decisivi per utilizzare al meglio le risorse dei fondi strutturali europei.

Non vogliamo richiamare in dettaglio la trama assai ricca di esempi che Sciarra offre di un'azione propositiva di alcuni Stati e delle parti sociali di fronte al mutamento di scenario in cui il terreno europeo diventa sempre più competitivo e irto di difficoltà, perché privo di manovratori imparziali ed effettivamente egemoni. Sciarra richiama i piani governativi *antidumping* di Norvegia, Danimarca e Finlandia, con cui questi paesi cercano di fronteggiare i fenomeni distruttivi di delocalizzazione che la direttiva sui distacchi e la giurisprudenza della Corte di giustizia non sono riusciti a governare. La legislazione dell'Unione sui Comitati aziendali europei (Cae) è riuscita in taluni casi a offrire un terreno per fronteggiare con il dialogo sociale complesse vicende di ristrutturazioni produttive, anche se i Cae sono, almeno formalmente, privi di investitura tipicamente contrattuale; l'organizzazione europea delle agenzie di lavoro temporaneo (Eurociett) e il sindacato globale Uni Europa stanno costituendo un Osservatorio di monitoraggio dell'attività transfrontaliera di tali agenzie. E ancora: nel caso Viking la controversia è stata conciliata dopo la sentenza della Corte di Giustizia, si è poi riusciti a comporre alcuni degli aspetti coinvolti nel cambio di bandiera della compagnia di traghetti attraverso un accordo che trae ispirazione dalla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) sul lavoro marittimo; quindi, alla fine, un *exemplum virtutis* di una soluzione contrattuale per nodi ancora irrisolti della legislazione dell'Unione. La vicenda Laval, invece, ha portato drammaticamente alla sentenza di una Corte svedese di condanna del sindacato per uno sciopero contrario al diritto europeo, sebbene il caso abbia mostrato, più che una indisciplina sindacale, una difettosa implementazione della direttiva dell'Unione, cui la Svezia ha cercato, ma in modo assai problematico, di porre rimedio<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Vedi il numero 3/2011 della rivista *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, in particolare Sciarra, 2011b.

Si mostra nella crisi una tendenza a evadere gli stessi confini europei attraverso la contrattazione collettiva transnazionale<sup>9</sup>, cui comunque la stessa Unione guarda ufficialmente con favore, e una più intensa valorizzazione del diritto internazionale, in particolare della Carta sociale europea e delle fonti Oil, ai cui rispettivi Comitati di controllo le associazioni sindacali si rivolgono con sempre maggiore frequenza. Sul punto Sciarra richiama l'orientamento più recente della Corte di Strasburgo<sup>10</sup>, certamente più equilibrato di quello espresso nel 2007 dai giudici del Lussemburgo, nello stabilire limiti e confini all'esercizio del diritto di sciopero, e si appella alla sempre più intensa «fusione» tra fonti interne, di diritto dell'Unione e di diritto internazionale (Cedu, Carta sociale europea, Oil), che ci mostra il dialogo tra Corti inaugurato in Europa, soprattutto dopo l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali. Società civile e sindacati sembrano così volersi aprire nuovi spazi di garanzia dei diritti sociali fondamentali, a cominciare da quello di sciopero e di azione collettiva (di cui all'art. 28 della Carta di Nizza<sup>11</sup>), attraverso l'espansione della negoziazione collettiva in senso lato e un maggior ancoraggio ai valori del diritto «a matrice Onu»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sciarra sottolinea molto efficacemente come la crisi internazionale stia progressivamente caricando sulle ancora deboli spalle dei partner sindacali globali compiti di tipo propriamente «costituzionale», fenomeno da tempo individuato, sia pure con il difficile strumentario concettuale della teoria dei sistemi, da Günther Teubner, di cui Sciarra richiama in particolare l'ultima opera pubblicata in italiano, *Nuovi conflitti costituzionali*.

<sup>10</sup> Vedi Bronzini, 2009. Sul tema vedi anche Borelli, Guazzarotti, Lorenzon, 2012.

<sup>11</sup> Sui primi due anni di implementazione giudiziaria della Carta di Nizza, con riferimento anche alle sentenze che richiamano l'art. 28, dopo l'entrata in vigore il 1 dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, mi permetto di rinviare a Bronzini, 2013.

<sup>12</sup> Circa la possibilità di contrapporre la giurisprudenza di Strasburgo in materia di sciopero e di diritto alla contrattazione collettiva a quella della Corte di Giustizia (che comunque dopo il 1 dicembre 2009 sembra divenuta molto meno ideologica e più attenta alle specificità dei casi esaminati), va purtroppo segnalato l'attuale momento di crisi del «sistema Strasburgo», sottoposto a crescenti obiezioni di interferenza e sconfinamento soprattutto da parte del Regno Unito. Sul piano interno, la sentenza 264/2012 ha poi, per la prima volta, stabilito (su sollecitazione della Corte di cassazione, sezione lavoro) il non ingresso di una decisione della Corte di Strasburgo (la sentenza «Maggio», in materia di irretroattività della norma civile riguardante i trattamenti pensionistici) nel nostro ordinamento; vedi i commenti di Cesare Pinelli, Remo Caponi e Francesco Bilancia in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, n. 6, pp. 4230-ss. Certamente l'orientamento della Corte di Strasburgo sullo sciopero e il diritto all'azione collettiva, benché elaborato nei confronti della Turchia e non di paesi «a democrazia consolidata», appare più semplice da recepire negli altri ordinamenti, trattandosi di prerogative che hanno più lo status dei tradizionali diritti di libertà che quello dei diritti sociali. L'impatto sociale della Cedu appare, invece, più problematico proprio

In ogni caso la situazione appare profondamente dilemmatica e connotata da un «doppio movimento». Da un lato, si mostra nella crisi uno spazio di manovra ancora molto significativo per parti sociali, Stati virtuosi, società civile e per le iniziative di dialogo e promozione della Commissione europea<sup>13</sup>. Dall'altro, però, proprio il «diritto europeo dell'emergenza» rischia invece di restringere questi spazi, soprattutto quelli legati alla contrattazione collettiva, sottoponendo l'azione interna delle parti sociali, almeno nei paesi in difficoltà, a uno stretto monitoraggio e a limiti inderogabili. Gli accordi adottati nel 2011-2022, dal «semestre europeo» all'*Euro Plus Pact*, sino al *fiscal compact*, consentono un controllo serrato anche sulle dinamiche contrattuali interne (soprattutto per il settore pubblico) e comunque, in caso di richiesta di aiuti, spogliano Stati e parti sociali di margini di autonomia. Certamente mancano ancora approfondite ricerche sulle *recovery measures*, che accertino se gli aiuti concessi ai paesi a rischio default abbiano davvero obbligato a comprimere, oltre il loro contenuto essenziale, diritti sociali fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza, o se questi abbiano avuto una certa libertà di scelta, di ripartizione su basi più eque dei costi dei «salvataggi».

Dal punto di vista formale e istituzionale queste misure straordinarie hanno senza dubbio squilibrato radicalmente il «sistema normativo» dell'Unione Europea, in quanto molte di esse sono state raggiunte (vedi il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità, Mes, o il cosiddetto *fiscal compact*) attraverso trattati internazionali sottoscritti dai paesi dell'eurozona e da altri (Gran Bretagna sempre esclusa): nel corpus del diritto dell'Unione si incistano così accordi di altra natura che, però, per essere implementati ricorrono agli organi dell'Unione, dalla Commissione alla Corte di giustizia, ma che bypassano il controllo del Parlamento europeo, rimettendo al centro dell'azione dell'Unione gli organi intergovernativi, in particolare il Consiglio europeo, egemonizzato dalla Germania. Si pone immediatamente,

per le ragioni evidenziate dalla nostra Corte, in quanto presuppone la valutazione di bilanciamento con altri interessi e diritti costituzionali di natura propriamente costituzionale, che sono in genere al di fuori dell'orizzonte di Strasburgo, che conosce certamente il principio del «margine di apprezzamento» ma molto meno le tecniche di bilanciamento.

<sup>13</sup> Che comunque ha tentato di sensibilizzare la sfera pubblica sovranazionale ai temi della disoccupazione giovanile o alla predisposizione di regole in ordine all'attestazione delle competenze professionali, alle ristrutturazioni produttive, che però stentano a consolidarsi in piani organici di regolazione normativa.

quindi, il dubbio se gli atti implementati alla luce di tali trattati siano ancora sindacabili in considerazione della Carta di Nizza (ad esempio, misure di risanamento che incidono su alcune prerogative sociali); la molto complessa e, per certi versi, anche ambivalente sentenza Pringle del 27 novembre 2012 della Corte di Giustizia sembrerebbe dare ragione alla tesi più pessimistica<sup>14</sup>. Peraltro, le indicazioni che provengono dall'*open method of coordination*, pur se non formalmente obbligatorie, nel nuovo contesto finiscono per acquisire una vincolatività e una cogenza persino superiore a quella posseduta da atti come le direttive: sotto la pressione dei mercati, quale paese potrebbe ignorare le raccomandazioni cosiddette «di riforma», segnalate dal livello sovranazionale, come si è ben mostrato nella famosa lettera della Banca centrale europea ai governanti italiani (che non faceva che ribadire le osservazioni fatte sul piano di riforma presentato a suo tempo dall'Italia)?

Deficit democratico e deficit sociale, quindi, rischiano pericolosamente di cumularsi: un'Unione (soprattutto per i paesi dell'eurozona) manovrata da organi intergovernativi o tecnici (Consiglio e Commissione, e Banca centrale europea), al di fuori del controllo del Parlamento europeo, potrebbe pretendere da alcuni Stati il sacrificio di diritti che la Carta di Nizza ha voluto così sacralmente equiparare a quelli che tradizionalmente connotano le democrazie liberali.

### 3. Il rilancio della fase costituente

Il volume di Sciarra, in conclusione, invita a considerare con attenzione e serietà le politiche sociali europee e le mosse delle parti sociali e degli Stati per mitigare gli effetti della crisi: è questo il punto di partenza se si vuole che una futura Europa politica abbia un'autentica dimensione sociale. Inoltre sottolinea i pericoli che derivano da quei trattati (soprattutto quelli internazionali) che in tutta fretta sono stati adottati mentre l'euro vacillava e che, però, hanno evitato il crollo dell'intero edificio e fatto uscire l'Unione dall'immobilismo. Quel che di buono si è mosso, o si potrebbe muovere anche grazie alla sperimentazione dei soggetti collettivi o della società civile, va

<sup>14</sup> Vedi Donati, 2013; Tosato, 2012; Napolitano, 2012. Sugli aspetti sociali vedi Giubbboni, 2013; Tosato, 2013a, 2013b; Pinelli, 2013; e l'editoriale della *Common Market Law Review* (2012), *Some Thoughts Concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, 49.

allora proiettato in una auspicabile nuova fase costituente che getti le basi per gli «Stati Uniti d'Europa».

I trattati di cui si è parlato pongono sul tappeto un'urgente questione istituzionale, in quanto contengono direttamente clausole di rientro nel «diritto europeo». Sembra quindi inevitabile che nel 2014 (dopo le elezioni del Parlamento europeo) si apra una verifica costituzionale che sarebbe l'occasione per rimettere al centro della costruzione europea i diritti sociali. Si rischia un circolo vizioso: l'opinione pubblica è sempre più allarmata dalle politiche di *austerità* dell'Unione, quindi sempre più indisponibile a cedere porzioni di sovranità ulteriori agli organi sovranazionali, soprattutto nel campo delle prestazioni sociali. Ma solo se vi fosse un deciso «cambio di passo» in questa direzione l'Unione potrebbe tranquillizzare i suoi cittadini, mostrando come sia possibile una tutela sociale sovranazionale che offra una protezione e una sicurezza «di base» ai residenti nel vecchio continente. Da questo punto di vista, certamente la garanzia di un *eurodividendum* da parte dell'Unione (un reddito minimo garantito che dia attuazione all'art. 34, terzo comma, della Carta di Nizza), sulla base di un bilancio più forte dell'Unione, con risorse proprie, anche solo provenienti da *tobin tax* e *carbon tax*, costituirebbe un intervento ad alto valore simbolico<sup>15</sup>.

Ancora, si potrebbe pensare, pendente il processo di riforma dei trattati, a rendere gli obiettivi della Strategia 20-20 più cogenti di quanto non siano oggi, ipotizzando forme sanzionatorie (come l'impossibilità di accedere al Fondo sociale europeo) per quei paesi, come il nostro, che si allontanano progressivamente – almeno per il target sulla riduzione del numero di poveri – dalle meta prestabilita; il sindacato europeo sta oggi invece insistendo sul varo di un protocollo sociale (*social compact*) che stabilisca una serie di misure di sviluppo, crescita e tutela dei diritti fondamentali, difficile però – se si vuole salvaguardare una sua profonda incidenza sugli affari europei – da varare come scelta di tutti i paesi aderenti all'Unione, visti i soliti veti britannici e le procedure esistenti, che potrebbe tuttavia rivelarsi più agevole

<sup>15</sup> Mi permetto di rinviare a Bronzini, 2011. Anche l'introduzione di un salario minimo tra i paesi dell'eurozona (di cui parla il recente documento franco-tedesco in vista del Consiglio del 21 giugno) potrebbe avere un analogo effetto «simbolico», anche se allo stato potrebbe essere implementato solo tramite una «cooperazione rafforzata», stante il divieto di intromissione dell'Unione Europea nel campo delle retribuzioni statuito dall'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La proposta di un bilancio al 5 per cento dell'Unione, con l'introduzione di risorse proprie, è stata di recente avanzata dal ministro degli Esteri Emma Bonino nel quadro della più ampia idea di una «federazione *light*».

nell'ottica di un accordo preliminare solo tra alcuni paesi che oggi condividono questa esigenza.

Nella fase vera e propria di rilancio del dibattito costituente si dovrebbero senz'altro rimettere sul tappeto i famosi tabù dell'azione dell'Unione, essendo oramai impensabile, a questi livelli di integrazione, che la materia delle retribuzioni sia considerata come di competenza interna, così come rinunciare a una politica di sostegno in favore dei sindacati. Ma soprattutto appare oggi arduo (e sarebbe necessario che sul punto anche le forze sindacali offerissero il loro contributo) stabilire il contesto, l'ambito di riscrittura delle regole fondamentali. Esiste una diffusa incertezza, soprattutto tra gli esponenti del fronte europeista pro-federale, sui soggetti da coinvolgere nel rilancio del «progetto europeo».

Si osserva che oggi i destini nazionali risultano molto più stretti che nel 2007, soprattutto tra i paesi dell'eurozona: è stato nel contesto del salvataggio della moneta unica che è finalmente decollata l'idea di un governo economico, fiscale e bancario a completamento di quello monetario, pertanto potrebbe essere inutile riattivare le così complesse procedure di riforma dei trattati, sottoposte ai continui ostacoli e dissensi, in particolare della Gran Bretagna, che peraltro ha volontariamente e platealmente non sottoscritto il *fiscal compact* e il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità. Si dovrebbe, quindi, procedere a una «costituzionalizzazione» dell'eurozona, cercando poi di renderla compatibile con una più larga Europa, che non assumerebbe i tratti dello Stato federale.

Appaiono però evidenti i pro e i contro di questa operazione. In primo luogo, a trattati immutati essa potrebbe configurarsi come una «cooperazione rafforzata», il che finirebbe per irrobustire quella dimensione intergovernativa che, invece, si vorrebbe ridimensionare. Si dovrebbero comunque configurare un Parlamento e una Corte di Giustizia (e forse anche una Commissione) *ad hoc* per i paesi rientranti in questa più stretta area di integrazione, con non pochi ostacoli tecnici e istituzionali, ancora tutti da individuare e discutere. Non sarebbero chiari i contorni del rapporto con il resto dell'Unione, a cominciare da quegli Stati che comunque non hanno abdicato alla volontà di entrare appena possibile nell'euro, come la Polonia. L'altro percorso è certamente più tradizionale e consolidato (e iscritto nei trattati), ma si scontra con i prevedibili freni di alcuni paesi euroscettici (cui il recente discorso di Cameron ha regalato una sorta di «manifesto politico») e la regola dell'unanimità.

Per quanto riguarda l'ipotesi di un «governo sociale» dell'Unione, mentre la posizione della Gran Bretagna è certamente contraria, posto che si chiede una secca rinazionalizzazione di molte attuali politiche europee, neppure lungo l'asse franco-tedesco sembra ci siano prospettive di una qualche chiarezza. Mentre la Francia insiste per politiche comuni di crescita e sviluppo (considerato che il cosiddetto *growth compact* del giugno 2012 è rimasto solo sulla carta, e pare essere stata solo un'operazione di propaganda), la Germania sembra più propensa a quelle ulteriori cessioni di sovranità agli organi di Bruxelles, presupposto per il rilancio della politica dei trattamenti minimi, solo in parte consentiti e prefigurati dall'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Un'ulteriore opzione punta sul Parlamento europeo, che dovrebbe assumere un ruolo costituente in modo da elaborare un progetto organico da sottoporre poi a una Convenzione, di cui può chiedere la convocazione, che dovrebbe solo ratificarlo o apportarvi modeste modifiche, assumendo così un'iniziativa diretta (in accordo con i parlamenti nazionali) contro l'immobilismo degli Stati (Dastoli, Santaniello, 2013). Le risoluzioni del Parlamento di questi ultimi anni dimostrano, peraltro, oltre a una maggiore disponibilità verso l'innovazione istituzionale, un'attenzione alle questioni sociali incomparabile con quella esibita dal Consiglio europeo; in particolare, il cosiddetto Gruppo Spinelli (trasversale alle varie appartenenze politiche, anche se in prevalenza composto da parlamentari verdi e socialdemocratici) ha costantemente criticato la «frigidità sociale» delle misure di contenimento dei deficit pubblici e di sostegno all'euro di questi ultimi anni, organizzando una sorta di «controvertici».

È più realistico puntare, insomma, sull'alleanza franco-tedesca e sulla disponibilità dei due paesi leader a completare il sistema varato a Maastricht o, invece, tentare la carta popolare e parlamentare? Non è facile orientarsi e scegliere una sola strada anche perché, dopo il tentativo di costituzionalizzare l'Unione del 2003-2004, questa volta non si può proprio sbagliare: ma come bussola per l'azione e la mobilitazione occorre sempre tener presente che il «salto federale» deve certamente risolvere il deficit democratico della costruzione europea (che oggi è più grave di quanto non fosse al volgere di fine millennio), ma al tempo stesso il suo *social deficit*, che progressivamente allontana i cittadini dal progetto degli «Stati Uniti d'Europa»: insomma, occorre requisire agli Stati non solo il titolo di «signori dei trattati», ma anche di «signori della solidarietà».



## Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Caruso B. (2012), *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, pp. 1131-ss.
- Allegri G. (2012), *Quale istituzioni per le pratiche costituenti del comune? Primi appunti per un uso creativo e «minore» del nuovo diritto comune*, in Chignola S. (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, Ombre Corte, pp. 167-195.
- Amato G., Gualtieri R. (2013), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli (Firenze), Passigli.
- Azzariti G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza.
- Balibar E. (2011), *Una sovranità chiamata debito*, in *Il Manifesto*, 25 novembre.
- Borelli S., Guazzarotti A., Lorenzon S. (2012), *I diritti dei lavoratori nelle Carte europee dei diritti fondamentali*, Napoli, Jovene.
- Bronzini G. (2013), *Il plusvalore giuridico della Carta di Nizza*, in Foglia R., Cosio R., *op.cit.*
- Bronzini G. (2011), *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 130, pp. 225-ss.
- Bronzini G. (2009), *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, pp. 970-ss.
- Curti Giardino C. (2012), *Commento all'art. 152*, in Curti Giardino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Pozzuoli (Napoli), Simone Editore.
- Dastoli P.V., Santaniello R. (2013), *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa, e poi?*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Donati F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista Aic*, 2, 31 maggio.
- Foglia R., Cosio R. (2013), *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Milano, Giuffrè.
- Giubboni S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 100.
- Giubboni S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Krugman P. (2011), *Come salvare l'Europa*, in *Internazionale*, 28 gennaio (versione originale in *New York Times*).

- Manes V. (2013), *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti internazionali*, Roma, Dike.
- Morin E., Ceruti M. (2013), *La nostra Europa*, Milano, Raffaello Cortina.
- Napolitano G. (2012), *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Pinelli C. (2013), *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2.
- Pistorio G. (2013), *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Sciarra S. (2011), *Patterns of European Labour Law in the Crisis*, in [www.european-rights.eu](http://www.european-rights.eu), 2.
- Sciarra S. (2011b), *Il diritto di sciopero nel dialogo tra corti. Casi nazionali a confronto dopo Laval*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 131, pp. 363-ss.
- Sciarra S. (2009), *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in Sciarra S., Caruso B. (a cura di), *Il lavoro subordinato. Trattato di Diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- Teubner G. (2013), *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori.
- Tosato G.L. (2013a), *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- Tosato G.L. (2013b), *Il fiscal compact*, in Amato G., Gualtieri R., *op.cit.*
- Tosato G.L. (2012), *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, XCV, 3.
- Treu T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, Convegno Aidlass, Bologna, 17 maggio, in [www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Treu\\_Aidlass\\_2013.DOC](http://www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Treu_Aidlass_2013.DOC).

ABSTRACT

*A partire da un recente volume di Silvana Sciarra, si tenta di individuare le chances e il contesto in cui si potrebbe rilanciare l'idea di un'Europa sociale. L'intensificarsi dell'integrazione tra Stati per fronteggiare la crisi economica, e in particolare quella del debito sovrano, ha sino a oggi riguardato solo il gruppo dell'eurozona, dando luogo a nuove istituzioni e a una governance più forte, ma all'insegna di discutibili politiche di austerità e con regole estranee al diritto dell'Unione. I diritti sociali e le politiche di sviluppo e di occupazione sono rimaste estranee, se non soccombenti, di fronte a tali trasformazioni. Come recuperare oggi (e per quali paesi) la dimensione sociale del «progetto europeo»?*

*Starting from a recent book of Silvana Sciarra, this paper tries to identify the chances and the context in which it could revive the idea of a social Europe. The intensification of the integration among countries in order to face the economic crisis, and in particular the sovereign debt, has so far affected only the eurozone group, giving rise to new institutions and a stricter governance, but in the name of questionable austerity policies and rules outside the law of the Eu. The social rights and the development and employment policies have remained excluded, if not overwhelmed, before such transformations. How to recover today (and for which countries) the social dimension of the «European project»?*