

RECENSIONI

Silvana Sciarra

L'EUROPA E IL LAVORO.
SOLIDARIETÀ E CONFLITTO IN TEMPI DI CRISI

Laterza 2013

Cesare Pinelli

Silvana Sciarra disegna una mappa dei tanti punti di crisi che attraversa il lavoro nell'Europa di questi anni difficilissimi e, insieme, delle possibili risposte. La disegna da giuslavorista padrona dei complessi equilibri e delle difficoltà strutturali del modello sociale europeo, senza tuttavia farsi contagiare dal rimpianto per un diritto del lavoro costruito entro recinti nazionali. La paura diffusa in un continente sfibrato da una crisi non soltanto economica è anzi "una falsa partenza", poiché "L'emersione di nuovi ordini di regole non deve essere percepita come forza destabilizzante per gli ordinamenti nazionali e per i sotto-sistemi che in essi si sviluppano. Al contrario, essa deve apparire carica di presagi positivi, poiché si sforza di cogliere segnali di cambiamento nelle aggregazioni degli interessi collettivi e nel sorgere di nuovi regimi di solidarietà transnazionale" (8). Alla percezione collettiva di un vuoto incolmabile fra politiche economiche e

monetarie e politiche sociali nel processo decisionale europeo, alle preoccupazioni per i rischi di *dumping* sociale e alle connesse tentazioni di un ripiegamento protezionistico, l'A. contrappone soluzioni, necessariamente coraggiose, in grado di spingere più avanti l'integrazione delle tutele e dei relativi strumenti a partire dalla contrattazione collettiva.

L'assetto delle relazioni fra le parti sociali, il ruolo delle istituzioni politiche dell'Unione, gli indirizzi della Corte del Lussemburgo e la formazione di circuiti transnazionali, giurisdizionali e non, sono gli scenari su cui si sofferma il libro, partitamente e nelle reciproche interazioni.

Prima di disegnare la mappa l'A. fa il punto sulle innovazioni del Trattato di Lisbona, che oltre ad annoverare per la prima volta gli obiettivi della piena occupazione e del progresso sociale fra gli elementi essenziali della "economia sociale di mercato", istituisce un "vertice

sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione" con cadenza biennale (art. 152 TFUE), che configura "un ruolo quasi pubblico delle organizzazioni che rappresentano i lavoratori e i datori di lavoro a livello europeo", malgrado "l'enfasi posta sulla diversità dei sistemi nazionali e sull'autonomia delle parti sociali, nel rispetto del principio di sussidiarietà" (12).

Questo contrasto è in effetti latente anche in altre disposizioni. Penso alla predizione, sopravvissuta dal Trattato di Roma (art. 117 TCE) a quello di Lisbona (art. 151 TFUE), secondo cui "l'Unione e gli Stati membri... *ritengono*" che dal funzionamento del mercato interno, dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni nazionali "*risulterà*" una "*evoluzione*", che nel Trattato di Roma consisteva solo ne "il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso", e a cui il Trattato di Lisbona aggiunge "la promozione dell'occupazione...una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale adeguato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

Cosa c'entra una predizione con un testo normativo? Se lo è chiesto giustamente Florian Roedl (2009), il quale ha ricavato dai lavori preparatori del Trattato di Roma

e dalle culture che lo sostennero una corrispondenza sul punto con la versione neoclassica della teoria del commercio internazionale, secondo cui in un mercato comune i differenziali salariali interstatali non avrebbero costituito un fattore di competizione, per cui la riserva esclusiva delle retribuzioni e del trattamento giuridico dei lavoratori in capo agli ordinamenti nazionali avrebbe trovato conferma, in termini effettuali, nella circostanza che l'integrazione avrebbe lasciato invariati gli equilibri di potere fra lavoro e capitale. Una predizione di teoria economica che aveva forti radici in Germania fin dall'epoca di Weimar fu così riversata nel Trattato, dove il rischio di *social dumping* sarà avvertito solo nell'affermazione del principio di pari trattamento retributivo fra uomini e donne, richiesto come è noto dalla Francia nel timore che l'apertura del mercato a Paesi come l'Olanda e l'Italia avrebbe danneggiato le imprese francesi.

È difficile immaginare come l'automatismo insito in quella resistente predizione si concili da un lato col principio di sussidiarietà, cui inerisce l'onere di provare che i livelli statali di governo siano in grado di provvedere autonomamente nei settori di loro competenza, dall'altro coi già richiamati riferimenti al "dialogo sociale europeo" lanciato a suo tempo da Jacques Delors nonché con le "ampie consultazioni

con le parti interessate” da parte della Commissione di cui parla l'art. 11 TUE nell'enunciare i principi democratici su cui si fonda l'Unione.

La tensione fra due visioni lontane, se non opposte, degli effetti del mercato europeo sullo sviluppo delle politiche sociali traspare dunque dallo stesso testo del Trattato di Lisbona. Eppure non si può dimenticare che più volte previsioni all'apparenza modeste, come quelle sul dialogo sociale, si sono prestate a sviluppi impensati. Piero Calamandrei aveva subito intravisto nelle disposizioni internazionalistiche della nostra Costituzione delle “ammorature”, pietre sporgenti lasciate dagli architetti per servire d'appoggio ad ampliamenti di un edificio. E la metafora si può riferire a più forte ragione ai trattati europei.

Lo stesso pragmatismo fiducioso si respira nelle pagine di una giurista che tiene a mente la lunga storia dell'integrazione anche quando si trova alle prese con gli inediti ostacoli costituiti, più ancora che dalla crisi, dalle mancate risposte ad essa da parte dell'Unione. I richiami del Consiglio europeo alle tradizioni nazionali e all'autonomia della contrattazione collettiva le appaiono ad esempio insufficienti se non compensati “da altre e più visibili misure di sostegno alle azioni delle parti sociali” (15). E ancora, “L'attenzione rivolta alle politiche sociali, spesso percepita come strumen-

tale rispetto alle politiche di bilancio e di controllo della spesa pubblica, dovrebbe acquistare una sua dimensione progettuale nella definizione di piani di crescita e di sviluppo occupazionale, soprattutto ai livelli sub-nazionali, dove più forte dovrebbe essere l'afflusso di nuovi finanziamenti”, con una opportuna valorizzazione delle clausole sociali orizzontali previste nel TFUE (21).

Ad ostacolare questi sviluppi è in primo luogo il fatto che i controlli sulla spesa e le conformazioni dei bilanci nazionali non sono più compensate, al di là del linguaggio burocratico di rito, dalla fiducia nella crescita di un mercato europeo che infatti anch'esso langue, come dimostra il Rapporto Monti del 2010 da cui il libro prende le mosse. Fino a che punto le sempre più insistenti e imperiose raccomandazioni rivolte agli Stati membri indebitati a “fare i compiti a casa” riflettono quel forte credo nel libero commercio che ancora si legge nella predizione dell'art. 151 TFUE? E siamo sicuri, come pure hanno sostenuto alcuni, che le difficoltà del modello sociale europeo sarebbero dovute alle politiche neoliberaliste della Commissione Barroso, che non avrebbero utilizzato il suo potenziale integrativo, composto da *hard law*, *soft law* e Metodo aperto di coordinamento?

L'ipotesi che il volto sociale dell'Unione sarebbe appannato per ragioni politiche contingenti so-

pravaluta il ruolo della Commissione fino ad assimilarla a un governo nazionale, mentre è nota la perdita del suo peso nel processo decisionale anche prima della esplosione della crisi, che essa ha casomai aggravato determinando quella che è stata definita “la preoccupante inevitabilità” del metodo intergovernativo (O.Cramme). Questo è un secondo ostacolo inedito. La Commissione era sempre stata l’interlocutrice fondamentale delle parti sociali, e così la configurano ancora i trattati. Ora le condizioni sono molto diverse da entrambe le parti. Se il dialogo sociale è stato dequotato, è anche perché la “filosofia delle regole” che traspare dalle misure anticrisi assegna alla Commissione un ruolo significativo ma in un quadro nel quale i suoi poteri anche informali di iniziativa, impulso e sostegno dei processi decisionali appaiono, se non paralizzati, quantomeno fortemente indeboliti.

D’altra parte, il fatto che la Commissione insista nel suo approccio sperimentale alle politiche occupazionali, spesso tramite monitoraggio sull’andamento dei mercati del lavoro nazionali affidati a esperti, contribuisce “a de-politicizzare i processi deliberativi e, nel lungo periodo a sottrarre autorità al metodo legislativo”, senza “avviare rapidi processi di riforma” (39).

Questo stallo non è soltanto dovuto al carattere emergenziale insito

in ogni grande crisi finanziaria. Agiscono fattori di più lungo periodo inscritti nell’assetto istituzionale, che già nel funzionamento effettivo del Metodo aperto di coordinamento avevano trovato modo di dispiegarsi compiutamente. Il forte interesse teorico che il Mac aveva risvegliato fra i cultori della democrazia deliberativa all’indomani della pubblicazione del Libro bianco del 2001 non toglie, come osserva l’A., che esso poggiasse su un impianto intergovernativo (29). Il che, aggiungerei, è stato a sua volta decisivo nel lasciare i governi nazionali arbitri di spostare risorse dai comparti tradizionali a quelli su cui si giocava l’ambiziosa scommessa della Strategia di Lisbona, col risultato che i più se ne sono guardati per timore di perdere consenso elettorale. Più ancora di “un’impostazione marcatamente tecnocratica nella gestione delle politiche occupazionali e di inclusione sociale” (46), la retorica della *governance* sembra aver coperto il gioco degli Stati. Proprio perché affidati al “coordinamento”, i parametri di Lisbona non hanno mai avuto la forza di quelli di Maastricht, e le politiche occupazionali, oltretutto prive di una propria giustiziabilità, hanno continuato a muoversi “su un terreno istituzionalmente debole, tenuto insieme da flebili vincoli intergovernativi” (32). Ha trionfato, insomma, la “veduta corta” di cui ha parlato Tommaso Padoa-Schioppa, a

condizione di aggiungere che essa era già prevalsa a Lisbona. C'è poco da fare: quando Ulisse non si lega all'albero della nave, c'è sempre un canto delle sirene a tentarlo.

Che nel libro di Silvana Sciarra l'analisi dei punti di crisi sia affiancata dalla ricerca delle vie di uscita, è dimostrato soprattutto dall'attenzione alle prospettive di una contrattazione collettiva transnazionale, vista "in controtendenza rispetto alle tecniche regolative propugnate dai fautori della *governance* europea" (46). Si tratta di accordi quadro stipulati fra grandi imprese, Comitati aziendali europei e sindacati internazionali su "misure insolite di tutela dei lavoratori, combinate con soluzioni flessibili nell'organizzazione del lavoro, essenziali a garantire rapidità nelle trasformazioni delle imprese", dove "La legittimazione dei soggetti collettivi oltre lo Stato corre parallela alla definizione di nuove finalità della contrattazione collettiva, da intendersi quale sede privilegiata per la fissazione di standard e per la definizione di tutele" (48-49).

La vicenda è sicuramente parte di una più ampia, ove solo si consideri che da qualche tempo le Nazioni Unite assegnano alle ONG un ruolo complementare o addirittura surrogatorio degli Stati nella attuazione di risoluzioni o accordi internazionali, con una connessa legittimazione informale delle stesse. Il dibattito teorico sul tema ha trova-

to un catalizzatore nella formula del "costituzionalismo sociale" dovuta a Gunther Teubner, anche se già negli anni Trenta l'internazionalista Georges Scelle ragionava di "società internazionali" e di embrioni di federazioni prodotte da scambi interindividuali di prodotti, servizi, idee e capitali, che passavano inosservate solo per l'abitudine a ridurre all'organizzazione statale ogni fenomeno associativo realizzato in ambito internazionale. Oltretutto Scelle, che non a caso riservava un posto importante alla Carta istituita dell'OIL del 1919, veniva criticato per la genericità e scarsa efficacia del diritto prodotto da quelle formazioni, che sono esattamente i limiti che oggi vengono addebitati agli standard della contrattazione transnazionale.

L'A. è tanto consapevole di quei limiti, quanto dell'urgenza, di fronte al crescente ricorso delle imprese al *dumping* sociale, di rinvenire sedi negoziali di compensazione delle differenze fra regimi di solidarietà (57). E riporta allo scopo tutta una serie di nuove soluzioni, diffuse nei Paesi dell'Europa settentrionale, che tendono "quasi a voler inseguire la mobilità dei lavoratori e delle imprese, per poi cristallizzarne alcuni effetti e tradurli in norme" (60). Sciarra spiega queste tendenze col fatto che la competitività su scala globale induce le imprese tenute insieme da vincoli di lunga durata, specie nel perdurare della

crisi, a raggiungere soluzioni comuni in materia di formazione, organizzazione del lavoro e mobilità dei lavoratori che possono creare condizioni di maggiore stabilità e diversificare le opportunità di lavoro. Ciò vale tuttavia per le grandi imprese transnazionali, non per le piccole (diffuse come è noto soprattutto da noi), per le quali si rende indispensabile una legislazione di sostegno (61). Diventa così possibile fare del doppio movimento dei gruppi organizzati generato dalla globalizzazione, che è centrifugo ma anche centripeto, verso assetti territoriali degli interessi collettivi, una opportunità per il mondo del lavoro, che trova riscontri anche giuridici nel programma *Global compact* delle Nazioni Unite, nelle Convenzioni OIL, nella Carta dei diritti fondamentali e in recenti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Non poteva mancare a questo punto un capitolo sulla nota giurisprudenza della Corte di giustizia. Ma anch'essa è trattata sullo sfondo di conflitti transnazionali. Mentre *Viking* e *Laval* sono ancora al centro delle preoccupazioni dell'opinione pubblica per quel che dicono, Sciarra ne mostra in maniera originale i concreti esiti istituzionali, che riflettono i nuovi termini in cui si pongono i dilemmi fra solidarietà e concorrenza a livello transnazionale, compreso il raggiungimento, nel caso *Viking*, di accordi

fra le organizzazioni europee del settore ispirati alla Convenzione OIL sul lavoro marittimo.

Il caso *Balpa* induce poi a spostare l'attenzione dal conflitto sul mare al conflitto nei cieli. A seguito dello sciopero del sindacato inglese dei piloti aerei (*Balpa*) contro la decisione di *British Airways* di aprire una filiale destinata a gestire le rotte verso gli USA senza valutarne l'impatto sull'occupazione nel Regno Unito, la compagnia aerea si dice pronta a intentare contro il sindacato un'azione per danni davanti alla Corte di giustizia, che una Commissione di esperti OIL considera però una "minaccia" tale da impedire il ricorso al conflitto ai sensi della Convenzione OIL n. 87. Al di là della soluzione, questa e altre controversie insorte nei cieli concorrono sicuramente a dimostrare l'apertura di un altro inedito tavolo transnazionale.

A sua volta, la giurisprudenza di Strasburgo supera una lettura della libertà di associazione sindacale quale mera libertà individuale di non associarsi valorizzandone la "dimensione collettiva, che lambisce il diritto di sciopero" (105). A parte le implicazioni sulle complesse relazioni fra le due Corti europee, è un ulteriore sintomo di una dilatazione dell'ambiente entro il quale collocare il discorso sul diritto del lavoro in Europa.

L'A. si guarda dal compiere predizioni su tutti questi sviluppi del di-

ritto e delle relazioni transnazionali. La mappa è piuttosto disegnata in chiaroscuro, dà conto dei limiti come delle opportunità, e rimane dunque necessariamente interlocutoria. Il merito è di averla intanto disegnata. Oltre ad aggiornare l'arsenale degli strumenti a disposizione di chi deve misurarsi sul campo, essa consente di riassetare le riflessioni dei giuslavoristi sulle fonti dopo gli entusiasmi per i processi informali di produzione normativa diffusi nell'Unione: non a caso si parla di "un ricorso disordinato alla *soft law* nel coordinamento delle politiche occupazionali", che vista l'assenza di sanzioni verso gli Stati inadempienti "contribuisce a deresponsabilizzare le amministrazioni nazionali e dunque ad affondare la tecnica del coordinamento aperto" (113).

Qualche parola, infine, sulla tensione propositiva che si avverte nel libro, su quella ricerca di "una regia coerente" capace di guidare tutti gli attori (12), che mira a recuperare il senso di interventi, iniziative e processi altrimenti inintelligibili. Ve ne è sicuramente bisogno, non per appagare un'esigenza me-

ramente concettuale di ordine da parte del giurista, ma per ritrovare una direzione di marcia. Non è che, dopo l'epoca del "Smith abroad, Keynes at home", abbia vinto Smith anche negli Stati membri. Questa facile narrativa potrà tentare qualcuno, ma è fuorviante. Si è avuta casomai una politica priva di bussola anche negli ambiti nazionali, e perciò facile preda delle locuste della finanza globale di cui ha parlato Tony Judt, le quali con Smith hanno ben poco a che vedere.

Eppure la perdita di senso della politica europea è andata di pari passo con la tendenza a una progressiva costituzionalizzazione dell'Unione, e con essa all'individuazione di principi destinati a ispirarne le azioni. È solo uno dei tanti paradossi cui il *mainstream* accademico europeo ama ricorrere per descrivere i percorsi dell'integrazione? Non credo. Mi pare piuttosto il paradosso finale di tutta l'impresa, che sbocca in un dilemma intrattabile coi soliti strumenti concettuali. È su di esso che occorre prendere posizione. E quella di Silvana Sciarra è una posizione limpida.

